



Верховний
Суд

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

Програма підготовки та підвищення рівня
кваліфікації помічників суддів Вищого
антикорупційного суду

26 листопада 2025 року

Національна безпека і принцип пропорційності: дотримання судом балансу між інтересами держави та правами людини

Ян БЕРНАЗЮК

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

АКТУАЛЬНІСТЬ

Сучасні держави дедалі частіше звертаються до доктрини «демократія, що захищається» (defensive democracy), що дозволяє оборонятися від екзистенційних загроз, зокрема під час війни.

Це ставить перед правовою системою складне питання: як зберегти базові свободи та право людини, забезпечуючи водночас безпеку держави.

КЛЮЧОВА ДИЛЕМА

Теза:

Без безпеки держави права людини стають уразливими.

Антитеза:

Безконтрольне прагнення безпеки може перетворити державу на головного порушника цих прав.

ФОРМУЛА БАЛАНСУ

1. Виконавча влада має повноваження діяти швидко.
2. Законодавець встановлює правила (межі втручання).
3. Суд тримає баланс (перевіряє пропорційність).
4. Лише взаємодія цих трьох елементів гарантує дієвість доктрини «демократія, що захищається».

ПОВ'ЯЗАНІ ПОНЯТТЯ:

1. Національна безпека та суспільні інтереси
2. Принцип пропорційності (пошук балансу інтересів)
3. Незалежність (неупередженість) судді
4. Принцип розподілу державної влади
5. Законність
6. Мотивованість
7. Необхідність у демократичному суспільстві
8. Судовий контроль
9. Трискладовий тест вирішення публічно-правового спору
10. Суддівський розсуд (дискреція) та судовий активізм
11. Дисциплінарне провадження
12. Довіра до суду

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Термін «безпека» згадується в Конституції України більше 30 разів. Умовно є чотири основні сфери застосування принципу національної безпеки:

1. захист суверенітету України,
2. захист територіальної цілісності України,
3. забезпечення економічної безпеки України,
4. забезпечення інформаційної безпеки України.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 17. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної **безпеки** є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Забезпечення **державної безпеки** і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави.

Стаття 18. Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її **національних інтересів і безпеки** шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 32.

Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише

1. в інтересах національної безпеки,
2. економічного добробуту та
3. прав людини.

(Офіційне тлумачення положення частини першої та другої статті 32 див. в Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2012 від 20.01.2012)

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Стаття 8.

1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється **згідно із законом** і є необхідним у демократичному суспільстві

в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни,
для запобігання заворушенням чи злочинам,
для захисту здоров'я чи моралі або
для захисту прав і свобод інших осіб.

ТРИСКЛАДОВИЙ ТЕСТ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

Трискладовий тест вирішення публічно-правового спору передбачає, що суд, приймаючи рішення у межах суддівського розсуду, перевіряє його на відповідність (несуперечність) принципам:

1. Національної безпеки
2. Суспільного інтересу
3. Ефективності захисту порушеного права особи

ПРИНЦИПИ, ЯКІ МАЄ ЗАСТОСОВУВАТИ СУД

1. Законність: закон має бути достатньо чітким, передбачуваним і доступним.
2. Необхідність: має існувати реальна, доведена потреба втручання, а не гіпотетична.
3. Пропорційність: втручання не повинно перевищувати міру, необхідну для досягнення мети.
4. Процесуальні гарантії: судовий контроль має бути реальним, незалежним і ефективним.
5. Найменш обтяжливий засіб (*ultima ratio*): втручання є крайнім заходом, коли інші можливості вичерпані.
6. Принцип *ex ante* та *ex post* контролю: суди мають забезпечувати контроль як до (дозволи), так і після (оскарження, перегляд) втручання.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 19

Принцип пропорційності впливає з обмеження діяльності державних органів рамками законодавства:

«Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.»

Стаття 22

Заборона звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод:

«Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.»

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 64

Пропорційність обмежень прав і свобод:

«Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.»

Стаття 68

Обов'язок кожного дотримуватися Конституції та законів:

«Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.»

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Стаття 4.

Адміністративна процедура здійснюється на засадах: ... пропорційності.

Стаття 11. Принцип пропорційності

1. Адміністративний орган під час прийняття адміністративного акта, процедурного рішення, вчинення процедурної дії зобов'язаний дотримуватися принципу пропорційності.
2. Застосування принципу пропорційності полягає в забезпеченні балансу між несприятливими наслідками для прав, свобод чи законних інтересів особи та цілями прийняття адміністративного акта, процедурного рішення, вчинення процедурної дії, а також у вжитті заходів для мінімізації таких наслідків.
3. Адміністративний орган зобов'язаний використовувати надані йому повноваження відповідно до мети, для досягнення якої такі повноваження надані.

ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ

1. Як в умовах повномасштабної агресії та гібридних загроз знайти баланс між захистом національної безпеки та забезпеченням прав людини?
2. При відсутності однозначності у розуміння терміна «національна безпека» як запобігти ризику його надмірного розширення?
3. Як співвідносяться принцип верховенства права та принцип пріоритетності національної безпеки?
4. Що має пріоритет суспільні інтереси чи державні інтереси?
5. Чи можлива суперечність між приватним інтересом та суспільними (державними) інтересами та як їх вирішувати?

Ухвала ВС від 05 січня 2023 року у справі № 991/5572/22

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108273593>

Відмовлено у відкритті касаційного провадження на ухвалу Апеляційної Палати Вищого антикорупційного суду від 20 грудня 2022 року про відмову у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою адвоката в інтересах дванадцяти фізичних осіб на рішення Вищого антикорупційного суду від 12 грудня 2022 року у справі № 991/5572/22 за позовом Міністерства юстиції України до фізичної особи, треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору: ТОВ «Танталіт», ТОВ «Дом Лесника» про застосування санкції, передбаченої пунктом 11 частини 1 статті 4 Закону України «Про санкції».

Ухвала ВС від 05 січня 2023 року у справі № 991/5572/22

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108273593>

Національна безпека - це складне поняття, яке охоплює собою стан мирного та стабільного існування держави та її інститутів, а також стан відсутності реальних екзистенційних загроз у сфері суспільно-управлінських та міждержавних відносин.

Загроза національній безпеці означає, зокрема, наявність ризиків державному суверенітету, конституційному ладу та територіальній цілісності країни, що може зумовити припинення існування країни або її частини.

Рішення, які приймаються державою у випадку існування реальних загроз національній безпеці у визначених законом випадках є юридичною підставою для втручання та/або обмеження, зокрема, права власності, права на приватність, право на доступ до інформації та свободи слова.

Ухвала ВС від 05 січня 2023 року у справі № 991/5572/22

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108273593>

Існування реальних загроз національній безпеці може виступати критерієм правомірності певного відступу держави від загальних правил (підходів), які стосуються дії закону в часі, дотримання принципу законності, принципів змагальності та рівності учасників судового процесу, обов'язковості виконання судового рішення, а також може обмежувати свободу суддівського розсуду (дискреції).

Головними критеріями (принципами, мірилами) визначення правомірності застосування принципу національної безпеки для прийняття рішень суб'єктами владних повноважень є: справедливість (моральність), гуманність, пропорційність, наявність легітимної мети та безальтернативність.

Рішення Європейського суду з прав людини у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)

Вимога індивідуалізованого та змістовного обґрунтування

Позиція: «Жодне з оскаржуваних рішень не містило індивідуалізованого обґрунтування. Натомість вони механічно відтворювали усі підстави для застосування різних обмежень, передбачені відповідним розділом Закону про санкції, не пояснюючи, як саме вони застосовуються до компанії-заявника.» (пп. 118, 120)

Принцип раціональності. Механічне цитування закону є недопустимим. Влада зобов'язана доводити доцільність втручання конкретно щодо заявника

Рішення Європейського суду з прав людини у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)

Необхідність перевірки фактичної основи рішення

Позиція: «Судовий перегляд, проведений Верховним Судом, не можна вважати достатньою процесуальною гарантією проти свавілля. Це пояснюється тим, що він не передбачав жодної перевірки того, чи ґрунтувався перший президентський указ на достатньо вагомій фактичній основі, або чи були обґрунтованими фактичні звинувачення щодо компанії-заявника.» (п. 128)

Принцип доцільності. Суд не має права обмежуватися лише формальною законністю акта. Справжній контроль вимагає перевірки доцільності шляхом оцінки надійності фактичної бази.

Рішення Європейського суду з прав людини у справі M.S.L., TOV v. UKRAINE (заява № 18049/18)

Юридична природа заходу як підстава для вимоги раціональності

Позиція: «Оскаржуваний захід у цій справі був суто внутрішнім заходом, накладеним рішеннями української влади в межах її компетенції. У цьому сенсі, незважаючи на винятковий контекст, його правова природа нічим не відрізнялася від будь-якого іншого індивідуального акта, які регулярно видаються відповідними органами при звичайному здійсненні їхніх повноважень.» (п. 126)

Принцип обґрунтованості. Санкції – це, по суті, адміністративні акти. Тому вони підпадають під ті самі стандарти **раціональності, доцільності та обґрунтованості**, що й будь-яке інше рішення, яке обмежує права особи.

ДОДАТКОВІ ДЖЕРЕЛА:

1. Берназюк Ян. Ознаки та зміст суспільного (публічного) інтересу, його співвідношення з державними інтересами // Право і суспільство № 6/2021 С. 146-153. http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/6_2021/21.pdf
2. Берназюк Ян. Критерії дотримання балансу суспільних (публічних) та приватних інтересів у національній судовій практиці // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2021, № 4 (96), С. 22-35. <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1429/1302>
3. Берназюк Ян. Захист суспільного (публічного) інтересу як критерій обмеження конституційних прав та свобод особи // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2021. – Серія Право. – Випуск 68, С. 124-130. https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/02/NVUzhNU_68.pdf
4. Берназюк Ян. Поняття суспільного (публічного) інтересу в адміністративному судочинстві. The concept of public (public) interest in administrative judiciary // Visegrad Journal on Human Rights. 2021, № 6, С. 11-16. https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/02/VJRHR_6_2021_Last.pdf
5. Берназюк Ян. Аналіз судової практики в деяких категоріях справ щодо захисту суспільного (публічного) інтересу // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2022, № 1 (97), С. 159-168. <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1466>
6. Берназюк Ян. Суб'єкти захисту суспільного (публічного) інтересу в адміністративному судочинстві // Слово Національної школи суддів України. 2021, № 4 (37), С. 85-96. http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2021/4_37_2021/Shkola-suddiv4-2021.pdf

ДОДАТКОВІ ДЖЕРЕЛА:

7. Берназюк Ян. Принцип пропорційності (дотримання балансу) як важлива складова верховенства права
https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2024/114_principle_of_proportionality_bernaziuk.pdf
8. Берназюк Ян. Restrictions of the rights and freedoms under conditions of martial law (art. 64 of the Constitution of Ukraine) and derogating (art. 15 of the Convention) (Bilateral cooperation between the Supreme Court of Ukraine and the Supreme Court of Estonia «Court in the Context of War»
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/Presentation_of_Ian_Bernaziuk.pdf
9. Берназюк Ян. Практичні аспекти застосування статті 15 конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації» (війна або інша суспільна небезпека)
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/Prezent_st_15_Konven.pdf
10. Берназюк Ян. Застосування судами принципу національної безпеки: український та міжнародний аспект
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/2022_08_16_Bernazuk.pdf
11. Берназюк Ян. Особливості застосування принципу національної безпеки в умовах воєнного стану в Україні
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prezent_osobl_zastos_prun_nac_bezp.pdf
12. Берназюк Ян. Суспільні інтереси та їх вплив на здійснення правосуддя в умовах воєнного стану
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/5_%20presentation_bernaziuk_public_interests.pdf
13. Берназюк Ян. Доктрина actio popularis (позов на захист суспільних інтересів) в аспекті гарантованого права на доступ до правосуддя
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/actio_popularis_bernaziuk.pdf
14. Берназюк Ян. Суспільні та державні інтереси в аспекті національної безпеки: взаємодоповнюючі чи конкуруючі правові категорії
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/public_state_interests_bernaziuk.pdf
15. Берназюк Ян. Принцип пріоритетності національної безпеки та його застосування судами в сучасних умовах
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/priority_state_interests_bernaziuk.pdf
16. Берназюк Ян. Межі втручання у приватне життя в умовах загроз національній безпеці: стандарти і виклики для правосуддя
https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/135.%20Limits_of_Interference_Private_Life_under_National_Security%20Threats_bernaziuk.pdf



Верховний
Суд

Дякую за увагу!