



Верховний
Суд

Конституційна місія (юрисдикція) адміністративного суду: захист прав особи у публічно-правових відносинах (адміністративній процедурі)

Ян БЕРНАЗЮК

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

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ
ВІДДІЛ ПІДГОТОВКИ СУДДІВ
ВІДДІЛ ПІДГОТОВКИ ВИКЛАДАЧІВ (ТРЕНЕРІВ)

Програма підготовка та підвищення рівня кваліфікації
за стандартизованою програмою помічників суддів
окружних та апеляційних адміністративних судів

10 грудня 2025 року

ПОВ'ЯЗАНІ ПОНЯТТЯ:

1. Доступ до суду
2. Адміністративне судочинство
3. Адміністративна процедура
4. Ефективний захист
5. Формалізм (пуризм)
6. Правова визначеність та легітимні очікування
7. Справи, які не підлягають вирішенню в судах (жоден суд)
8. Тривалість
9. Зловживання процесуальними правами
10. Довіра до суду

ПИТАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ ВПЛИВАЮТЬ НА:

1. ефективність судового захисту,
2. правильне визначення розміру судового збору,
3. тривалість судового провадження (дотримання розумних строків розгляду справи),
4. гарантування такої складової принципу процесуальної економії як «один спір – один процес».

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

1. Чи може суд всупереч позиції учасників справи визначити іншу юрисдикцію?
2. Чи є на сьогодні сталою практика стосовно розмежування юрисдикції?
3. Статус суду якої юрисдикції має Велика Палата Верховного Суду?
4. Чи можуть виникати «юрисдикційні спори» між судами та КСУ?

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 124.

Правосуддя в Україні здійснюють **виключно суди**.

Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 125.

Судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та **спеціалізації** і визначається законом.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів»
(частина перша статті 18)

суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

частина друга статті 55

кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб

частина п'ята статті 125

з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ

ч. 1 ст. 6

Кожен має право на:

1. справедливий і
2. публічний розгляд його справи
3. **упродовж розумного строку**
4. незалежним і безстороннім судом,
5. **встановленим законом.**

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ»

Стаття 8. Право на повноважний суд

1. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до **юрисдикції** якого вона віднесена процесуальним законом.

Стаття 106. Підстави дисциплінарної відповідальності судді

1. Суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з таких підстав:

1) умисне або внаслідок недбалості:

а)призвело до порушення правил щодо **юрисдикції** або складу **суду**

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ

між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

Стаття 471

Доступ до судів та адміністративних органів

У рамках сфери дії цієї Угоди кожна Сторона зобов'язується забезпечити фізичним та юридичним особам іншої Сторони вільний від дискримінації по відношенню власних громадян доступ до своїх компетентних судів та адміністративних органів для захисту їхніх особистих та майнових прав.

ВИМОГИ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЗАКОНІВ

Частина друга статті 354 КАС

Порушення правил юрисдикції адміністративних судів, визначених статтею 19 цього Кодексу, є обов'язковою підставою для скасування рішення із закриттям провадження незалежно від доводів касаційної скарги.

Частина друга статті 313 ГПК

Порушення правил юрисдикції господарських судів, визначених статтями 20-23 цього Кодексу, є обов'язковою підставою для скасування рішення незалежно від доводів касаційної скарги.

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1. Особа не може бути безправною в адміністративній процедурі
2. Якщо є предмет судового захисту, суд повинен мати можливість його захистити
3. Дискреційним повноваженням суб`єкта владних повноважень повинні кореспондуватися не менші «контрольні» повноваження суду
4. Мета судового контролю: виправити помилку суб`єкта владних повноважень та захистити право відповідної особи (позивач), а також вказати суб`єкту владних повноважень на неможливість вчинення таких помилок у майбутньому та забезпечити принцип правової визначеності для всіх осіб, які потраплятимуть у аналогічні відносини у майбутньому.

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

ч. 3 ст. 2 КАС України

Основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

- 1) верховенство права;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- 8) розумність строків розгляду справи судом;
- 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

ІНШІ СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1. Найбільш сприятливого для особи тлумачення законодавства
2. Належного урядування (good government)
3. Легітимних очікувань (legitimate/reasonable expectations)
4. Пріоритету суспільних інтересів
5. Пріоритету національної безпеки

Закон України «Про адміністративну процедуру»

ст. 4. Принципи адміністративної процедури

- 1) **верховенство права**, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) **рівність перед законом**;
- 3) обґрунтованість;
- 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 5) добросовісність і розсудливість;
- 6) пропорційність;
- 7) **відкритість**;
- 8) **своєчасність і розумний строк**;
- 9) ефективність;
- 10) презумпція правомірності дій та вимог особи;
- 11) офіційність;
- 12) **гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні**;
- 13) гарантування ефективних засобів правового захисту..

Закон України «Про адміністративну процедуру»

ч. 3 ст. 6

Здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання, зокрема, умови, за якої правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і **відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом.**

Ч. 2 ст. 87

Протиправним є адміністративний акт, що не відповідає вимогам, визначеним частиною першою цієї статті, зокрема, не відповідає **принципам адміністративної процедури.**

п. 3 Прикінцевих та перехідних положень

До приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить **принципам цього Закону.**

Рішення КСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020

Конституційний Суд України вважає, що складовим елементом конституційного принципу верховенства права в розумінні статті 8, частини другої статті 55 Конституції України є доступ особи до суду з метою здійснення судового контролю щодо законності та правомірності усіх рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, оскільки в результаті такої діяльності публічної влади можливе свавільне втручання у права, свободи будь-якої фізичної чи юридичної особи.

Рішення КСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020

Гарантування приписом частини другої статті 55 Конституції кожному права на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є вимогою принципу верховенства права.

Такий доступ не означає автоматичної незаконності цих рішень, дій або бездіяльності, а спрямований на перевірку у судовому порядку їх законності та правомірності, що не лише забезпечує ефективний захист прав, свобод кожної особи, якої стосується неправомірна діяльність суб'єктів владних повноважень, а й сприяє підтримці законності та правопорядку в цілому шляхом виявлення та усунення нелегітимних проявів у такій діяльності.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» від 5 листопада 2025 року № 4677-IX

Нові повноваження адміністративного суду щодо законності актів ОМС

1. Оперативний судовий захист

Ст. 150 КАС: **нова підстава забезпечення позову** — очевидні ознаки протиправності акта ОМС, що можуть унеможливити виконання рішення суду.

2. Справи за ст. 289-11 КАС

Суд розглядає законність нормативних і індивідуальних актів ОМС, що є предметом державного нагляду.

Позивач — лише уповноважений наглядовий орган.

Строк розгляду: 15 днів.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» від 5 листопада 2025 року № 4677-IX

Державний нагляд за актами ОМС: суб'єкти та процедури

1. Структура нагляду

Центральний орган виконавчої влади контролює акти обласних рад.

Місцеві державні адміністрації контролюють акти районних рад, сільських, селищних, міських рад та їх виконкомів.

2. Інструменти нагляду

Запобігання порушенням через інформування і консультації.

Контрольні заходи:

вимога про усунення порушення,
позов до адмінсуду.

Постанова КГС ВС від 19 червня 2024 року у справі № 916/242/22 –
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/119896260>

Прокурор звернувся до господарського суду з позовною заявою в інтересах держави в особі Одеської міської ради та МОЗ до ТОВ "Бульвар 1906", в якій просив суд:

- визнати незаконними та скасувати містобудівні умови і обмеження;
- визнати незаконними дії Управління щодо видачі ТОВ "Бульвар 1906" дозволу на виконання будівельних робіт;
- скасувати дозвіл на виконання будівельних робіт.

Постанова КГС ВС від 19 червня 2024 року у справі № 916/242/22 –
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/119896260>

Суд визначив, що прокурор не оскаржував ані договір оренди, ані право власності на земельну ділянку (що було б ознакою приватноправового спору).

Натомість, метою позову був захист суспільного інтересу – дотримання правил благоустрою та забезпечення сталого розвитку населеного пункту шляхом відновлення законності у містобудуванні. Відсутність вимог майнового характеру до забудовника переводить спір у площину публічно-правових відносин.

Постанова КГС ВС від 19 червня 2024 року у справі № 916/242/22 –
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/119896260>

Визначальним для юрисдикції стало те, що підставою позову є не порушення зобов'язань між сторонами, а невідповідність акта суб'єкта владних повноважень (містобудівних умов та обмежень) вимогам законодавства та Генеральному плану міста.

Перевірка того, чи відповідають наміри забудови містобудівній документації, є виключною компетенцією адміністративного суду, оскільки стосується реалізації владних управлінських функцій, а не господарської діяльності.

Рішення ЄСПЛ у справі Kress v. France (заява № 39594/98)

69. Суд визнає, що порівняно зі звичайними судами, адміністративні суди у Франції мають низку особливостей з історичних причин.

Слід визнати, що саме створення та існування адміністративних судів можна вважати одним із найвизначніших досягнень держави, що ґрунтується на верховенстві права, зокрема тому, що юрисдикція цих судів розглядати акти адміністративних органів не була прийнята без боротьби. Навіть сьогодні спосіб набору адміністративних суддів, їхній особливий статус, відмінний від статусу звичайної судової влади, та особливості функціонування системи адміністративного правосуддя показують, наскільки важко було виконавчій владі прийняти те, що її акти повинні підлягати перегляду судами.

Постанова КАС ВС від 13 лютого 2024 року у справі № 320/5934/22
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/116964901>

Системний аналіз вказаних норм Конституції та законів України дає підстави стверджувати, що розмежування юрисдикційних повноважень у межах спеціалізації судів підпорядковано гарантіям права кожної особи на ефективний судовий захист. При цьому адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості особи для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (п. 40).

Постанова КАС ВС від 22 листопада 2024 року у справі № 520/34082/23
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615>

Розгляд і вирішення справ про адміністративну процедуру державної реєстрації - виняткова компетенція адміністративного суду, натомість розгляд і вирішення справ про адміністративну процедуру державної реєстрації загальними судами, господарськими судами за правилами ЦПК, ГПК - є порушенням принципу законності, приписів статей 8, 19, 55, 125 Конституції України, невиконанням приписів Закону №2073-IX, порушенням і недотриманням зобов'язань, узятих Україною перед вступом до Європейського Союзу (п. 87).

Постанова КАС ВС від 08 серпня 2025 року у справі № 140/14817/24
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/129420899>

Порушення органом влади норм адміністративної процедури, таких як забезпечення участі особи, надання можливості подати пояснення чи докази, а також інформування про слухання, є достатньою підставою для оскарження адміністративного акта в адміністративному суді. Суд насамперед оцінює дотримання процедурних вимог, які є ключовою гарантією законності та справедливості рішення. Недотримання цих вимог може призвести до визнання акта протиправним, якщо порушення вплинуло на права особи, навіть за наявності матеріально-правових підстав (п. 47).

Постанова КАС ВС від 27 березня 2025 року у справі № 480/5652/24
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/126169018>

Правовідносини, які виникають у сфері розпорядження земельними ділянками комунальної власності, регулюються не лише спеціальними законами у сфері земельних відносин, такими як Земельний кодекс України, Цивільний кодекс України, Закон № 161-XIV, які визначають зміст правовідносин, суб'єктний склад, права та обов'язки їх учасників, але й Законом № 2073-IX, який запроваджує єдиний підхід до прийняття рішень і здійснення дій у цій сфері шляхом застосування адміністративної процедури, зокрема, шляхом встановлення чітких вимог до строків розгляду заяв, порядку повідомлення сторін та обґрунтування прийнятих рішень (п. 48).

Постанова КАС ВС від 16 вересня 2025 року у справі № 320/18939/24
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/130256581>

Основним критерієм віднесення спору до адміністративної юрисдикції є те, чи здійснював суб`єкт владних повноважень публічно-владні управлінські функції при прийнятті оскаржуваного рішення, а не те, яким чином це рішення вплинуло на приватноправові відносини (п. 39).

Постанова КАС ВС від 16 вересня 2025 року у справі № 260/4753/24
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/130256579>

Відносини захисту особи у соціально спрямованій сфері розглядаються не як одностороннє надання послуг, а як публічно-правовий обов'язок, виконання якого може бути примусово забезпечено через адміністративний суд (п. 63).

ДОДАТКОВІ ДЖЕРЕЛА:

1. Берназюк Ян. Ефективний захист прав особи в адміністративному судочинстві як основа довіри до правосуддя: критерії, межі та особливості досягнення https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist.pdf
2. Берназюк Ян. Переваги адміністративного судочинства як механізму ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/administrative_court_bernaziuk.pdf
3. Берназюк Ян. Поняття публічно-правового спору та юрисдикція адміністративного суду <https://constitutionalist.com.ua/poniattia-publichno-pravovoho-sporu-ta-iurysdyktsiia-administrativnoho-sudu/>
4. Берназюк Ян. Розуміння принципів адміністративного судочинства в світлі його завдання та практики ЄСПЛ https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/principles_of_%20administrative_proceedings.pdf
5. Берназюк Ян. Питання розмежування юрисдикції судів: спір про право чи публічно-правовий спір
6. https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/jurisdiction_%D0%91%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%B7%D1%8E%D0%BA.pdf
7. Берназюк Ян. Правові позиції Верховного Суду у публічно-правових земельних спорах https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/128_Case_law_of_the_Supreme_Court_on_public_land_disputes_bernaziuk.pdf
8. Берназюк Ян. Участь прокурора у некримінальних провадженнях: представництво інтересів у публічно-правових відносинах https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/151_Prosecutors_Public_Interest_Representation_bernaziuk.pdf
9. Берназюк Ян. Принцип доцільності в адміністративному судочинстві: баланс між розсудом суду та дискрецією адміністративного органу https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/150_Discretion_Principle_Court_Agency_Balance_bernaziuk..pdf
10. Берназюк Ян. Доступ до адміністративного суду простою мовою: хто, що та коли https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/126_Access_%20to_Administrative_Court_bernaziuk.pdf
11. Берназюк Ян. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/administrative_procedure_bernaziuk.pdf
12. Берназюк Ян. Адміністративна юрисдикція як ефективний механізм захисту прав особи // Адміністративне судочинство України питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України): монографія / редкол.: М.І. Смокович (голова). Київ: Компанія ВАТЕ, 2025, 626 с. – С. 212-222. https://supreme.court.gov.ua/supreme/pokazniki-diyalnosti/konferencii/2025_06_24_konferen_adm_yust
13. Берназюк Ян. Адміністративний суд: конституційний статус, завдання та місце в системі судоустрою України // Слово Національної школи суддів України. – 2023, № 2(43) 2023, С. 28-46. http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2023_2_43/slovo02-23.pdf
14. Берназюк Ян. Конституційний вимір верховенства права та принципу моральної відповідальності перед майбутніми поколіннями // Слово Національної школи суддів України. – 2024, № 2(47), С. 52-67 <https://slovo.nsj.gov.ua/index.php/ua/arkhiv-nomeriv/2024/2-47-2024/34-2024ukr/961-konstitutsijnij-vimir-verkhovenstva-prava-ta-printsipu-moralnoji-vidpovidalnosti-pered-majbutnimi-pokolinnyami>



Верховний
Суд

Дякую за увагу!