

ПРАВОВЕ ЖИТТЯ

УДК 342.924:347.991.1

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2026.3/47>**Бортняк К. В.**<https://orcid.org/0000-0002-2135-3820>

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Горелова В. Ю.<https://orcid.org/0000-0001-6536-2422>

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕЖ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ ДІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

У статті аналізуються межі судового контролю в адміністративному судочинстві України крізь призму Закону «Про адміністративну процедуру». Визначено, що традиційне розуміння судового контролю як перевірки лише формальної законності рішень публічної адміністрації втрачає свою достатність, оскільки новий Закон запроваджує принципи належного врядування, пропорційності, участі та обґрунтованості. Підкреслено, що ці принципи стають безумовними орієнтирами для суду, а їх порушення утворює межу, за якою адміністративний акт вважається протиправним незалежно від наявності формальних підстав для скасування.

Особлива увага приділена проблемі перегляду дискреційних повноважень, яка є центральною у визначенні меж судового втручання. Наголошено, що суд не може підмінити адміністративний орган у виборі варіанта рішення, однак зобов'язаний перевіряти дотримання мети, пропорційності та рівності при реалізації розсуду. Окремо розглянуто питання суттєвості процедурних порушень як підстави для скасування акта. Запропоновано авторський критерій, який полягає у встановленні причинно-наслідкового зв'язку між порушенням та змістом рішення. Лише ті порушення, які вплинули або могли вплинути на результат, мають тягти визнання акта протиправним та його скасування, тоді як формальні помилки можуть бути усунуті без скасування.

Для подолання ризиків надмірного судового активізму запропоновано розмежовувати три рівні процедурних порушень: технічні огріхи, порушення, які можна виправити, та фундаментальні порушення, що завжди ведуть до скасування. Зроблено висновок про те, що Закон «Про адміністративну процедуру» не звужує судовий контроль, а перетворює його на інструмент забезпечення належного врядування, що відповідає європейським стандартам правосуддя та вимогам статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Перспективи подальших досліджень вбачаються в аналізі перших рішень Верховного Суду, що застосовують новий Закон, та у порівняльному вивченні практики адміністративних судів Німеччини та Польщі.

Ключові слова: адміністративна процедура, межі судового контролю, адміністративний розсуд, процедурна справедливість, належне врядування.

Постановка проблеми. Судовий контроль у адміністративному судочинстві традиційно вважається головною гарантією законності в публічному управлінні. Однак саме поняття меж такого

контролю залишається одним із найбільш дискусійних у сучасній адміністративно-правовій доктрині. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» створило нову нормативну



реальність, у якій суд має оцінювати не лише формальну відповідність акта вимогам закону, а й дотримання процедурних стандартів, принципів пропорційності, неупередженості та легітимних очікувань. Потребує наукового з'ясування питання щодо того, чи розширює цей Закон межі судового втручання в діяльність публічної адміністрації, чи, навпаки, окреслює чіткі обмеження для суду, за які він не повинен виходити?

Проблема полягає в тому, що тривалий час українське адміністративне судочинство орієнтувалося переважно на перевірку рішень суб'єктів владних повноважень на предмет їхньої законності у вузькому сенсі, тобто відповідності нормативно-правовому акту нижчого чи вищого рівня. Водночас Закон «Про адміністративну процедуру» запровадив такі категорії, як належне врядування, право на участь, обґрунтованість як окрема вимога до змісту акта. Це змушує суддю заглиблюватися в оцінку внутрішньої логіки адміністративного органу, що наближає судовий контроль до перевірки доцільності, а не лише законності. Відтак постає ризик розмивання межі між судовими та адміністративними функціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання меж судового контролю в адміністративному судочинстві та їх трансформації під впливом процедурного законодавства упродовж останніх років привертає увагу багатьох українських учених-адміністративістів. З-поміж них варто назвати В. Бевзенку, який досліджував співвідношення законності та доцільності в судовому контролі [1], Р. Куйбіду, котрий у спільному з міжнародними експертами звіті аналізував стандарти доказування та межі втручання суду в дискрецію адміністрації [2], а також Я. Берназюка, який у своїй презентації для Національної школи суддів детально розкрив зміст принципу пропорційності як важливої складової верховенства права та його застосування адміністративними судами [3]. Окремі аспекти цієї проблематики висвітлено у працях М. Смоковича, А. Школика, О. Пасенюка, В. Галуцька, Т. Коломоща, В. Колпакова, Ю. Педька, О. Кузьменко, С. Стеценка, О. Бандурки, І. Голосніченка, В. Шкабара, Л. Шапенко, Д. Лученка, О. Безпалової та ін. Узагальнюючий аналіз теоретико-правових засад судового контролю, його форм та механізмів реалізації, а також проблемних аспектів у різних сферах адміністративних правовідносин запропоновано також у спільній праці А.І. Берлача, О.П. Дзісяка та М.С. Сусак [4, с. 595–598]. Попри значний науковий доробок, комплексних досліджень, які б сис-

темно визначали нові межі судового контролю крізь призму вже чинного Закону «Про адміністративну процедуру», досі бракує, що й зумовлює звернення до цієї теми.

Постановка завдання. Метою статті є визначення меж судового контролю в адміністративному судочинстві України з урахуванням новел Закону «Про адміністративну процедуру», а також обґрунтування авторського критерію суттєвості процедурних порушень як підстави для скасування адміністративного акта. Для досягнення зазначеної мети в роботі використано такі методи дослідження: діалектичний – для пізнання природи судового контролю як правового явища; формально-юридичний – для аналізу норм Кодексу адміністративного судочинства України та Закону «Про адміністративну процедуру»; порівняльно-правовий – для зіставлення українського законодавства з адміністративно-процедурними актами Німеччини (VwVfG) та Польщі (КРА); герменевтичний – для тлумачення окремих правових категорій, зокрема «дискреційні повноваження», «належне врядування», «легітимні очікування»; системно-структурний – для встановлення зв'язків між окремими інститутами адміністративного права та судочинства; а також метод аналізу судової практики, зокрема рішень Верховного Суду та Європейського суду з прав людини.

Виклад основного матеріалу. Традиційне розуміння меж судового контролю в адміністративному судочинстві ґрунтувалося на ідеї перевірки законності, а не доцільності рішень публічної адміністрації. Іншими словами, суд міг оцінити, чи діяв орган у межах наданих повноважень, чи дотримався встановленої процедури та чи правильно застосував норми матеріального права. Водночас суд не мав права вказувати адміністрації, яке саме рішення слід ухвалити, якщо закон залишав їй певну свободу розсуду. Цей підхід був закріплений у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України в редакції, чинній до прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» [5], і тривалий час вважався аксіоматичним.

Однак прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» [6] суттєво змінило систему координат, у якій діє адміністративний суд. Цей нормативний акт не просто кодифікував процедурні вимоги до публічної адміністрації, а запровадив низку принципів, які раніше не мали чіткого нормативного вираження. Зокрема, йдеться про принцип участі особи в адміністра-

тивному провадженні, принцип права бути почутим, а також принцип обґрунтованості адміністративного акта. Кожен із цих принципів створює для суду нові орієнтири оцінки.

Звернімося до принципу обґрунтованості, який викладено у статті 9 Закону [6]. Відтепер адміністративний орган зобов'язаний не лише прийняти рішення, але й належним чином пояснити його підстави, довести, чому саме цей варіант поведінки було обрано, та спростувати альтернативні варіанти, якщо вони пропонувалися особою. Суд, перевіряючи таке рішення, має оцінити не просто наявність підпису на документі, а внутрішню логіку міркувань адміністративного органу. Це означає, що межа судового контролю зміщується в бік змістовної перевірки.

Водночас варто враховувати, що Закон «Про адміністративну процедуру» [6] розрізняє два рівні нормативних вимог. Перший рівень становлять загальні принципи адміністративної процедури, закріплені у статтях 4–17, серед яких принцип обґрунтованості (стаття 9), принцип пропорційності (стаття 8) та принцип участі особи (стаття 6). Другий рівень охоплює спеціальні вимоги до змісту адміністративного акта (викладені у статтях 71–72). До них належать, зокрема, чіткість викладення рішення, посилання на фактичні та правові підстави, а також вмотивованість висновків органу. Тобто, суд оцінює дотримання обох груп норм: спочатку перевіряє, чи дотримано загальних принципів процедури, а потім – чи відповідає зміст акта встановленим вимогам.

Показовим є порівняння з німецьким Законом про адміністративну процедуру (VwVfG), де принцип обґрунтованості давно став фундаментальним. Німецька доктрина розрізняє формальну обґрунтованість, тобто наявність письмового викладу мотивів, та матеріальну обґрунтованість, яка передбачає, що наведені мотиви дійсно відповідають фактичним обставинам і логічно ведуть до прийнятого рішення [7, S. 156]. Український Закон, хоча й не запозичує це розмежування буквально, створює передумови для його сприйняття судовою практикою. Адже поєднання принципу обґрунтованості (стаття 9) з вимогою вмотивованості акта (частина 2 статті 71) дозволяє суду перевіряти не лише наявність мотивів, але й їхню логічну спроможність.

Не менш важливим є принцип пропорційності, який також закріплено в Законі «Про адміністративну процедуру» (стаття 8) [6]. Відповідно до нього втручання в права та свободи особи має бути не лише законним, але й необхідним у демо-

кратичному суспільстві, а тягар, покладений на особу, не може перевищувати суспільної користі від досягнутого результату. Цей принцип давно відомий практиці Європейського суду з прав людини, зокрема у справі «Класс та інші проти Німеччини» ЄСПЛ наголосив, що будь-яке втручання держави має бути пропорційним переслідуваній легітимній меті [8, § 68]. Водночас українські суди раніше застосовували пропорційність переважно у контексті обмеження конституційних прав, а не як універсальний критерій оцінки адміністративних актів. Закон «Про адміністративну процедуру» [6] змінює цю ситуацію, роблячи пропорційність обов'язковим елементом будь-якого адміністративного провадження.

Таким чином, уже на рівні загальних принципів простежується тенденція до поглиблення судового контролю. Однак це поглиблення не є безмежним. Закон одночасно окреслює й зворотну сторону, тобто ті випадки, коли суд не може підняти адміністративний орган. Найбільш яскраво це виявляється в регулюванні перегляду дискреційних повноважень, до аналізу якого доцільно перейти далі.

Ключовим положенням, яке окреслює межу судового контролю в умовах дії Закону «Про адміністративну процедуру» [6], є стаття 18 цього акта. Вона встановлює, що адміністративний орган має дискреційні повноваження, якщо нормативно-правовим актом йому надано право обирати на власний розсуд один із кількох варіантів рішення або самостійно визначати зміст рішення в межах, визначених законом. І саме цей момент стає головним полем напруги між судовим контролем та адміністративною свободою.

Закон прямо передбачає, що суд не може скасовувати рішення, прийняте в межах дискреційних повноважень, лише тому, що він вважає інший варіант більш доцільним або оптимальним. Це традиційне обмеження, відоме більшості європейських правових систем. Однак далі законодавець робить важливий крок уперед. Суд зобов'язаний перевірити, чи дотримано адміністративним органом межі розсуду, чи не було перевищення повноважень, чи враховано інтереси особи та чи забезпечено пропорційність. Інакше кажучи, суд не може обирати замість органу, але може й має оцінювати, як саме орган здійснив вибір.

Для розуміння цієї тонкої межі корисно звернутися до польського Кодексу адміністративної процедури (КРА), який довгий час регулює подібні питання. Польська доктрина виробила концепцію контролю за «межами розсуду», а не за «способом

реалізації розсуду». Суд перевіряє, чи адміністративний орган діяв у межах, окреслених законом, чи не перевищив їх, чи не допустив помилки у встановленні фактичних обставин, а також чи дотримався принципів справедливості та пропорційності. Однак суд не може оцінювати, чи було обране рішення найкращим з усіх можливих [9, s. 203]. Цей підхід видається цілком прийнятним і для української судової практики.

Європейський суд з прав людини також неодноразово висловлювався щодо меж судового контролю за адміністративною дискрецією. У справі «Олссон проти Швеції» ЄСПЛ наголосив, що національні суди мають здійснювати ефективний контроль, здатний запобігти свавільному втручанням в права особи, однак це не означає, що суд може повністю замінити адміністрацію [10, § 73]. Більше того, ЄСПЛ виробив критерій «очевидної помилки в оцінці» (*manifest error of assessment*), за якого суд може втрутитися лише тоді, коли рішення адміністрації є вочевидь необґрунтованим або безпідставним. Український Закон «Про адміністративну процедуру» прямо не запозичує цю термінологію, але створює нормативне підґрунтя для її застосування.

Тепер звернімося до ще одного важливого аспекту, а саме до визначення суттєвості процедурних порушень. Закон не містить чіткого переліку порушень, які автоматично тягнуть недійсність адміністративного акта. Натомість у статті 74 вказано, що порушення процедури є підставою для скасування акта лише в тому разі, якщо воно вплинуло або могло вплинути на правильність прийнятого рішення [6]. Це положення є надзвичайно важливим для судової практики, оскільки воно встановлює критерій причинно-наслідкового зв'язку.

Уявімо дві ситуації. У першій адміністративний орган видав дозвіл на будівництво, але забув підписати один із додатків. Це формальна помилка, яка жодним чином не вплинула на зміст рішення. Суд, керуючись статтею 74, не повинен скасовувати дозвіл, а може зобов'язати орган усунути недолік. У другій ситуації орган прийняв рішення без проведення обов'язкового слухання, на якому особа могла навести свої аргументи. Таке порушення є фундаментальним, оскільки воно позбавило особу права бути почутим, а тому вплинуло або могло вплинути на результат. Відтак суд має скасувати акт.

Авторський критерій, який пропонується в цій статті, полягає в тому, що суд має оцінювати не сам факт порушення, а його здатність вплинути на

права особи та на зміст рішення. При цьому варто розрізняти три рівні процедурних порушень. Перший рівень охоплює технічні огріхи, які не зачіпають суті адміністративного провадження. Другий рівень включає порушення, які можуть вплинути на результат, але суд може виправити їх без повного скасування акта. Третій рівень становлять фундаментальні порушення, які позбавляють особу можливості реалізувати свої процесуальні права, і такі порушення завжди мають тягти скасування рішення. Ця градація дозволить судам уникати крайнощів як надмірного формалізму, так і надмірного лібералізму.

Таким чином, Закон «Про адміністративну процедуру» не просто змінює межі судового контролю, але й надає суду інструменти для диференційованого підходу. Від судді тепер вимагається не констатація будь-якого відхилення від процедури, а глибокий аналіз того, чи вплинуло це відхилення на права особи та на законність кінцевого рішення.

Трансформація меж судового контролю неминуче тягне за собою зміну способів судового захисту, які суд може застосувати. Якщо раніше найпоширенішою реакцією на протиправне рішення було його скасування, то Закон «Про адміністративну процедуру» [6] орієнтує суддю на більш гнучкі інструменти. Стаття 245 Кодексу адміністративного судочинства України [5] передбачає можливість зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, зокрема прийняти нове рішення з урахуванням висновків суду щодо застосування норм права. Це положення набуває особливого значення у світлі Закону «Про адміністративну процедуру» [6]. Суд тепер не просто констатує порушення, а може дати адміністративному органу чіткі орієнтири для подальших дій. Наприклад, якщо суд встановив, що орган неправильно оцінив докази або не забезпечив право особи на участь у провадженні, він може зобов'язати орган повторно розглянути справу з дотриманням усіх процедурних гарантій. Такий підхід відповідає статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [11], яка вимагає ефективного, а не ілюзорного захисту.

Водночас варто застерегти від надмірного захоплення таким інструментом. Суд не повинен перетворюватися на орган, який дає обов'язкові вказівки адміністрації щодо змісту рішення, якщо закон надає органу дискреційні повноваження. У такому разі суд може зобов'язати орган провести нове провадження, але не може наперед визначити, яке саме рішення має бути прийняте.

Це тонке розмежування становить суть сучасної доктрини судового контролю. Отже, Закон «Про адміністративну процедуру» [6] сприяє переходу від формального скасування актів до змістовного діалогу між судом та адміністрацією, що в кінцевому підсумку підвищує якість публічного управління.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави для кількох узагальнень. По-перше, Закон України «Про адміністративну процедуру» не звужує судовий контроль, а натомість деталізує та поглиблює його, перетворюючи з формальної перевірки на змістовний аналіз дотримання принципів належного врядування. По-друге, принципи участі, права бути почутим та обґрунтованості стають безумовними орієнтирами, порушення яких утворює межу, за якою адміністративний акт втрачає легітимність незалежно від наявності формальних підстав для його скасування. По-третє, у сфері дискреційних повноважень суд зобов'язаний дотримуватися балансу між судовим активізмом та судовою стриманістю. Суд має перевіряти дотримання мети, пропорційності та рівності, однак не може підміняти адміністративний орган у виборі варіанта рішення.

По-четверте, запропонований авторський критерій суттєвості процедурних порушень, який ґрунтується на встановленні причинно-наслідкового зв'язку між порушенням та змістом рішення, дозволяє судам диференційовано підходити до оцінки процедурних помилок, уникаючи як надмірного формалізму, так і надмірного лібералізму. По-п'яте, трансформація способів судового захисту, зокрема перехід від простого скасування акта до зобов'язання адміністративного органу вчинити конкретні дії, створює механізм ефективного відновлення порушених прав, що узгоджується з вимогами статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі вбачаються в аналізі перших рішень Верховного Суду, які застосовують Закон «Про адміністративну процедуру», а також у порівняльному дослідженні практики адміністративних судів інших європейських країн, де подібне процедурне законодавство діє вже тривалий час. Окремої уваги потребує питання про те, як нові стандарти судового контролю впливають на ефективність адміністративних послуг та довіру громадян до публічної адміністрації.

Список літератури:

1. Бевзенко В.М. Загальні засади судового контролю за дискреційними повноваженнями : презентація. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2024/Prezent_Zag_zasadu_sud_kontr_dusk_rovnovazh.pdf (дата звернення: 16.04.2026).
2. Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. Звіт: «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією». Лютий 2021. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/1613412117zviti-diskretyiya-administrativnih-organiv-i-sudoviy-kontrol-yiyi-realizatsieyu.pdf> (дата звернення: 16.04.2026).
3. Берназюк Я. Принцип пропорційності (дотримання балансу) як важлива складова верховенства права : презентація. Національна школа суддів України, 3 грудня 2024. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2024/114_principle_of_proportionality_bernaziuk.pdf (дата звернення: 16.04.2026).
4. Берлач А.І., Дзісяк О.П., Сусак М.С. Судовий контроль у системі адміністративного судочинства України: теоретико-правові та прикладні аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 595–598. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-1/138>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.
6. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 14. Ст. 96.
7. Schmitz T. § 9. Begriff des Verwaltungsverfahrens / T. Schmitz // Stelkens P., Bonk H. J., Sachs M. *Verwaltungsverfahrensgesetz : Kommentar*. 10. Aufl. München : C.H. Beck, 2020. S. 156.
8. Case of Klass and Others v. Germany : judgment of the European Court of Human Rights, 6 September 1978. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57510> (дата звернення: 15.04.2026).
9. Lang J. *Kontrola sądowa administracji w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2019. 320 s.
10. Case of Olsson v. Sweden : judgment of the European Court of Human Rights, 24 March 1988. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57530> (дата звернення: 15.04.2026).
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) : міжнародний договір від 4 листопада 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 15.04.2026).

Bortniak K. V., Horielova V. Yu. TRANSFORMATION OF THE SCOPE OF JUDICIAL REVIEW UNDER THE LAW OF UKRAINE “ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE”

The article examines the scope of judicial review in Ukrainian administrative justice through the lens of the Law ‘On Administrative Procedure’. It is established that the traditional understanding of judicial review – as restricted to the verification of the formal legality of administrative decisions – is no longer sufficient, as the new Law introduces the principles of good governance, proportionality, participation, and reasoned decision-making. It is emphasised that these principles serve as imperative guiding standards for the courts; their violation constitutes a threshold beyond which an administrative act is deemed unlawful, regardless of the existence of formal grounds for its annulment.

Particular attention is paid to the review of discretionary powers, which is central to defining the scope of judicial intervention. It is emphasised that a court may not substitute its own discretion for that of the administrative authority in selecting a course of action; however, it is obliged to examine whether the exercise of such discretion complies with the intended purpose, proportionality, and equality of treatment. Furthermore, the article examines the materiality of procedural violations as a ground for the annulment of an act. An original criterion is proposed, namely the establishment of a causal nexus between the violation and the substance of the decision. Only those violations which influenced, or had the potential to influence, the outcome should result in the act being declared unlawful; by contrast, purely formal errors may be rectified without recourse to annulment.

To mitigate the risks of excessive judicial activism, the article proposes a tripartite classification of procedural violations: technical irregularities, remediable violations, and fundamental breaches that entail mandatory annulment. It is concluded that the Law ‘On Administrative Procedure’ does not restrict judicial review; rather, it transforms it into an instrument for ensuring good administration in accordance with European standards of justice and the requirements of Article 13 of the European Convention on Human Rights (ECHR). Prospects for further research lie in the analysis of the nascent case law of the Supreme Court applying the new Law, alongside a comparative study of administrative court practices in Germany and Poland.

Keywords: *administrative procedure, scope of judicial review, administrative discretion, procedural fairness, good administration.*

Дата першого надходження статті до видання: 20.04.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 11.05.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 30.05.2026