



ProJustice

Міжрегіональний експертний центр

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

**ЗАКОН ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ
ПРОЦЕДУРУ У ДЗЕРКАЛІ
СУДОВОЇ ПРАКТИКИ:
ВІД ПРИНЦИПІВ ДО
ПРОЦЕДУРНИХ ІНСТРУМЕНТІВ**

Публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу у межах гранту, наданого Проектом ЄС “Право-Justice”, що імплементується Expertise France. Її зміст є виключною відповідальністю ГО “Міжрегіональний експертний центр “Pro Justice”” і не обов’язково відображає позицію Європейського Союзу.

АВТОРИ ПРОЕКТУ:

Роман Чумак, адвокат керуючий партнер Адвокатського об’єднання “Юридична компанія “АРЕС”, голова Громадської організації “Міжрегіональний експертний центр “Про Джастіс”. Пан Роман має значний практичний досвід роботи у якості адвоката, має науковий ступінь доктора філософії, є автором багатьох аналітичних досліджень.

Віктор Тимошук, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України, заступник голови правління Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук.

Валентина Соловйова, експерт міжнародних проектів з питань євроінтеграції і реформи системи правосуддя, проєктний менеджер Pro Justice.

Верстка і дизайн: **Васинюк Тетяна**



Громадська організація «Міжрегіональний експертний центр «Про Джастіс» була створена на базі шести регіональних рад з питань реформи правосуддя, які підтримувалися Проектом ЄС «Право-Justice». Відтоді організація продовжує виконувати їхню ключову функцію, зосереджуючись на розробці державної політики у сфері правосуддя. При цьому зберігається принцип роботи «знизу вгору»: через донесення специфічних для регіону викликів і комплексних пропозицій правників до рівня центральних органів влади забезпечується безперервна участь регіональної експертної спільноти у формуванні політики.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ЗАП – Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

ВС – Верховний Суд

КАС ВС / КГС ВС / КЦС ВС – Касаційний адміністративний / господарський / цивільний суд у складі ВС

ВП ВС – Велика Палата Верховного Суду

ЄДРСР (Реєстр) – Єдиний державний реєстр судових рішень

СВП – суб'єкт владних повноважень

ОМС – орган місцевого самоврядування

ОАС / окружний адмінсуд – окружний адміністративний суд

Звіт Мініюсту – Звіт щодо виконання ЗАП (2025)

Pro Justice – Громадська організація «Міжрегіональний експертний центр «Про Джастіс»

ЗМІСТ

■ СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

■ ЗМІСТ

■ РОЗДІЛ 1. ПЕРЕДУМОВИ ТА ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ

- 1.1. Передумови та актуальність
- 1.2. Мета, завдання та цільова аудиторія Звіту
- 1.3. Архітектура Звіту та логіка побудови аналітичних розділів
- 1.4. Методологія аналізу судової практики
- 1.5. Обмеження дослідження та застереження

■ РОЗДІЛ 2. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

- 2.1. Перелік принципів адміністративної процедури (принципів ЗАП) та їх коротка характеристика
- 2.2. Виділення ключових процедурних принципів та опис їх реалізації в окремих механізмах та нормах ЗАП
- 2.3. Вага принципів ЗАП для діяльності публічної адміністрації та значення для судового контролю
- 2.4. Зв'язок принципів ЗАП з ч. 2 ст. 2 КАСУ. «Оновлене прочитання»
- 2.5. Окремі приклади з судової практики застосування принципів ЗАП. Принципи ЗАП як мірило правомірності, а також інструмент підвищення ефективності судового контролю

■ РОЗДІЛ 3. ЗАП ТА ВИКОНАННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ВИМОГ

- 3.1. ЗАП як елемент трансформації публічного адміністрування
- 3.2. Підготовка та прийняття ЗАП
- 3.3. Європейські витоки та стандарти адміністративної процедури
- 3.4. Євроінтеграційний контекст України
- 3.5. Роль міжнародних партнерів і програм технічної допомоги
- 3.6. Судовий контроль як завершальний механізм реалізації європейських стандартів

■ РОЗДІЛ 4. АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАП

- 4.1. Джерельна база та методологія аналізу
- 4.2. Застосування ЗАП судами: загальний огляд
 - 4.2.2. Головний висновок: розрив між згадкою та змістом
 - 4.2.3. Географія застосування: парадокс «великих» і «глибоких» регіонів
 - 4.2.4. Інстанційний зріз: де формується «змістовна» практика
 - 4.2.5. Категорії справ: де ЗАП став робочим інструментом

- 4.3. Аналіз за принципами: «робочі», «декларативні» та «сплячі»
 - 4.3.1. «Робочі» принципи: обґрунтованість і добросовісність
 - 4.3.2. «Ситуативні» принципи: рівність та офіційність
 - 4.3.3. Парадокс законності: принцип-аксіома
 - 4.3.4. «Сплячі» принципи: де практики майже немає – і чому це найважливіше
- 4.4. Найпроблемніші статті та найбільш спірні процедури
 - 4.4.1. «Залишення заяви без руху» – найуспішніша новела ЗАП
 - 4.4.2. «Умови правомірності адміністративного акта» – концентрований стандарт
 - 4.4.3. Зони мовчання: заінтересовані особи, експертиза, докази, примусове виконання
- 4.5. Юрисдикційна дифузія: ЗАП у рішеннях цивільних і господарських судів
 - 4.5.1. Що означає поява ЗАП у «чужих» юрисдикціях
 - 4.5.2. Сага про державну реєстрацію: ЗАП як аргумент у спорі про юрисдикцію
 - 4.5.3. Земельні спори: процедура як підстава адміністративної юрисдикції
- 4.6. «Оновлене прочитання» частини 2 статті 2 КАСУ через принципи ЗАП
 - 4.6.1. Природа проблеми: критерії без наслідків
 - 4.6.2. Що змінив ЗАП: від процесуального мірила до матеріального стандарту з наслідками
 - 4.6.3. Карта відповідностей: критерій КАСУ – принцип ЗАП – «приріст»
 - 4.6.4. «Оновлене прочитання» в дії: практика від першої інстанції до Верховного Суду
- 4.7. Систематизація підходів судів до тлумачення принципів: пошук причин
 - 4.7.1. Модель посилання: принцип як контекст
 - 4.7.2. Модель «процедурного стандарту»: принцип як чек-лист
 - 4.7.3. Модель «принципу-доктрини»: суд наповнює принцип змістом
 - 4.7.4. Однорідність змісту за нерівномірності обсягу: ознака базового рівня засвоєння
 - 4.7.5. Модель «перекваліфікації»: принцип змінює оптику спору
 - 4.7.6. Зведена діагностика: чому практика виглядає саме так
- 4.8. Проміжні висновки розділу

■ РОЗДІЛ 5. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 5.1. Парадокс «масового цитування»: від кількості до якості
- 5.2. Тенденція перша: зміщення фокуса від принципів-декларацій до процедурних інструментів
- 5.3. Тенденція друга: глибока нерівномірність змістовного застосування принципів
- 5.4. Виклик уніфікації: одне правозастосування – різна глибина
 - Географічна нерівномірність
 - Інстанційна нерівномірність
- 5.5. Проблемні норми та категорії справ
 - Концентрація за категоріями справ
 - Норми, що генерують найбільше спорів

5.6. Процедурні суперечності

Юрисдикційна дифузія: ознака уніфікації – і джерело конфлікту
Формалізм проти суттєвості порушення

Застосування ЗАП за межами доводів сторін

5.7. ЗАП як «оновлене прочитання» судового контролю

5.8. Засади тлумачення ЗАП: чотири наскрізні орієнтири

Орієнтир 1. ЗАП – це мірило, а не декорація

Орієнтир 2. Принципи ЗАП – це «оновлене прочитання» частини 2 статті 2 КАСУ

Орієнтир 3. Колізія зі спеціальним законом – не глухий кут, а сфера дії принципів

Орієнтир 4. Баланс між процедурним контролем і заборонаю формалізму

5.9. Поради суддям щодо найпроблемніших вузлів практики

5.9.1. Принцип обґрунтованості: від «згадки» до перевірки мотивування

5.9.2. «Сплячі» принципи: відкритість, безсторонність, своєчасність – як їх «розбудити»

5.9.3. Принцип офіційності та право на участь: ядро процедурного контролю

5.9.4. Стаття 43 ЗАП: залишення заяви без руху – найдинамічніший вузол

5.9.5. Юрисдикційна дифузія: орієнтир до формування єдиної позиції

5.9.6. Застосування ЗАП за межами доводів сторін

5.9.7. Зведений орієнтир: принцип – норма – типове порушення

5.10. Пропозиції для майбутніх тренінгових програм

5.10.1. Пріоритет за змістом: чотири тематичні дефіцити

5.10.2. Пріоритет за аудиторією: вирівняти географію та інстанції

5.10.3. Пріоритет за форматом: від лекції до кейс-методу

■ ПІСЛЯМОВА

РОЗДІЛ 1. ПЕРЕДУМОВИ ТА ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Передумови та актуальність

Зміна парадигми, а не лише поповнення законодавства. Набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» 15 грудня 2023 року¹ стало для української правової системи не черговим галузевим законом, а зміною підходу сприйняття державою громадянина у площині публічних відносин. Уперше відносини «особа – публічна адміністрація» отримали кодифікований загальний порядок: від ініціювання провадження до виконання адміністративного акта. Прийняття Закону № 4017, яким приведено у відповідність до ЗАП близько двохсот спеціальних законів², закріпило цю зміну на рівні всієї системи галузевого регулювання.

ЗАП переносить «центр ваги» правового контролю з результату адміністративної діяльності на її процедуру. Для адміністративної юстиції це має пряме значення: невідповідність адміністративного акта принципам адміністративної процедури прямо визначена законом як самостійна підстава його протиправності³, а до завершення гармонізації галузевого законодавства принципи ЗАП діють субсидіарно – спеціальні норми застосовуються лише в частині, що їм не суперечить⁴. Таким чином, ЗАП дає судді не декларацію, а робочий інструментарій перевірки: процедура стає окремим предметом судового контролю, а не лише тлом для оцінки змісту рішення.

Десять критеріїв перевірки рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень, відомі адміністративним судам із частини 2 статті 2 КАСУ ще з 2005 року⁵, із набранням чинності ЗАП отримують «друге життя»: тепер вони не лише орієнтири для суду, а й чіткі, деталізовані вимоги до адміністративних органів, наскрізно реалізовані у конкретних механізмах Закону. Дослідження виходить із того, що саме на стику цих двох масивів – критеріїв КАСУ та принципів ЗАП – формується найбільш значуща судова практика.

Масштаб явища вже видимий – але оманливий. За досліджуваній період (15 грудня 2023 року – 28 лютого 2026 року) ЗАП згадується щонайменше у 35 тисячах судових рішеннях⁶, а ключова фраза «принципи адміністративної процедури» – більше 25 тисяч рішень. Проте змістовне розкриття конкретного принципу та його релевантне застосування до обставин справи простежується лише у малому відсотку рішень. Розрив між «згадкою» і «змістом» – і є головним акцентом цього Звіту, окреслюючи можливу проблематику, що кількісне поширення ЗАП у текстах рішень випереджає його якісне застосування у судовій практиці, і саме цей розрив визначає потребу в аналітичному дослідженні.

1. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. Набрал чинності 15 грудня 2023 року.

2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України „Про адміністративну процедуру“» від 21 листопада 2024 року № 4017-IX.

3. Пункт 4 частини 2 статті 87 ЗАП: адміністративний акт є протиправним, якщо він не відповідає принципам адміністративної процедури.

4. Пункт 3 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» ЗАП: до приведення законодавчих актів у відповідність із ЗАП вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону.

5. Частина 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

6. Тут і далі кількісні показники наводяться за результатами суцільного аналізу Єдиного державного реєстру судових рішень (далі – Реєстр) за період з 15 грудня 2023 року по 28 лютого 2026 року (аналітичний документ «Пошук практики», дослідницька вибірка робочої групи). У разі розбіжності з іншими джерелами пріоритет надається цим даним як найповнішим та найсвіжішим.

Практична цінність аналізу. Систематизація судової практики застосування ЗАП слугує кільком прикладним цілям одночасно: уніфікації тлумачення принципів і ключових інститутів Закону; зменшенню простору для суперечливих і невпорядкованих адміністративних процедур через передбачуваний судовий контроль; підвищенню прозорості взаємодії держави з громадянином і бізнесом; зміцненню довіри до адміністративної юстиції; визначення проблемних аспектів правозастосування, окреслення потреб для навчання. Водночас аналіз має й євроінтеграційний вимір: належна адміністративна процедура є частиною зобов'язань України та предметом щорічного моніторингу з боку Європейської комісії⁷, а отже, якість судового застосування ЗАП дозволяє, зокрема, відслідковувати прогрес реформи публічного адміністрування.

1.2. Мета, завдання та цільова аудиторія Звіту

Метою Звіту є створення практичного дороговказу для суддів та практиків, який через аналіз наявної судової практики дозволить уніфікувати тлумачення принципів ЗАП як інструмента захисту прав особи в асиметричних відносинах з органами влади⁸. Звіт не претендує на роль наукового чи постатейного коментаря – він свідомо побудований як аналітичний звіт-посібник, у якому судова практика розглядається крізь призму теоретичної проблематики, а теорія перевіряється практикою.

Для досягнення цієї мети Звіт вирішує такі завдання:

1. моніторинг судових рішень із застосування принципів ЗАП з моменту набрання Законом чинності;
2. оцінка вже наявних патернів застосування – як суди тлумачать ст. 4 ЗАП та окремі принципи Закону, навколо яких норм концентруються аргументація і дискусія;
3. виявлення найбільш проблемних статей та процедур, що викликають найбільше спірних моментів у правозастосуванні;
4. виявлення прогалин – принципів, щодо яких стала практика ще не сформувалася або є суперечливою;
5. формування основи для тренінгових потреб – визначення тем, які потребують першочергового роз'яснення у програмах підвищення кваліфікації суддів.

Першочерговим **адресатом Звіту** є судді адміністративної юрисдикції – від першої інстанції до касації. Водночас Звіт орієнтований і на ширше коло: практикуючих адвокатів, юристів та державних службовців, які формулюють правові позиції з опорою на ЗАП, а також науковців та всіх, хто опрацьовує тему адміністративної процедури на поглибленому рівні. Жанр посібника передбачає професійний, а не суто академічний виклад: акцент зроблено на тому, як саме судова практика змінює підхід до застосування Закону, а не на переказі його норм.

1.3. Архітектура Звіту та логіка побудови аналітичних розділів

Послідовний рух від інструмента до його застосування. Розділ 1 фіксує дизайн дослідження. Розділ 2 встановлює теоретичне мірило – систему принципів ЗАП. Розділ 3 розгортає євроінтеграційний контекст і витoki цих принципів. Розділ 4 перевіряє теорію

7. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України. 2025. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf

8. Структура звіту (робочий план дослідження «LAP Report Structure»).

емпірикою – суцільним аналізом судової практики. Розділ 5 синтезує виявлені патерни у висновки та рекомендації, зокрема щодо тренінгових потреб.

Теоретично-оглядові розділи побудовані аналітично – рух від статичної норми до динаміки її застосування. Від послідовного огляду норм ЗАП, їх функціонального аналізу до верифікації теоретичних конструкцій конкретними рішеннями - формуються нові терміни та контексти. Зокрема, щодо тлумачення частини 2 статті 2 КАСУ з процесуальної норми у норму матеріальну – критерій оцінки діяльності суб'єктів владних повноважень, який тепер «переселено» і розширено в ЗАП⁹. Цей хід пояснює висновок, зафіксований у Розділі 4: критерії перевірки існували двадцять років, але масова практика їх змістовного застосування з'являється лише після 2023 року, бо саме ЗАП уперше прив'язав до порушення принципів конкретний наслідок. Не менш практично корисним є запропоноване в Розділі 2 розрізнення «загальноправових» і «питомо процедурних» принципів¹⁰: воно дає судді робочу мапу – підказує, порушення яких принципів найімовірніше становить істотне порушення процедури, а яких – переважно стосується суб'єкта владних повноважень і не є самостійною підставою протиправності акта.

Описово-дослідницькі частини тексту, як Розділ 1 і вступні (оглядові) частини Розділу 4, не містять самостійних правових позицій, а фіксують предмет, метод і межі аналізу. Це не «технічне обрамлення», від якого можна абстрагуватися. Описова частина виконує дві функції: вона робить висновки *відтворюваними* (інший дослідник, застосувавши ту саму методологію до того самого Реєстру, має отримати співставний результат) і *захищеними* від закиду у вибірковості (читач бачить, що увійшло до вибірки, а що залишилося поза нею, і чому). Тому ретельність описово-дослідницьких частин є передумовою аналітичної ваги Звіту в цілому.

1.4. Методологія аналізу судової практики

Джерело даних. Основним джерелом є Єдиний державний реєстр судових рішень – суцільний масив судових актів усіх інстанцій. Допоміжно використано тематичні огляди судової практики Верховного Суду та Звіт Міністерства юстиції щодо виконання ЗАП¹¹ – як контекстне джерело для зіставлення тенденцій.

Досліджуваний період. Аналіз охоплює період з моменту набрання чинності ЗАП – 15 грудня 2023 року – по 28 лютого 2026 року, тобто перші двадцять шість місяців дії Закону. Цей горизонт дозволяє простежити практику від стартового періоду до фази, яку доречно охарактеризувати як перехід від епізодичного цитування до системного застосування.

Двоконтурний метод. Дослідження поєднує два взаємодоповнювальні підходи.

Тематичний моніторинг – суцільний пошук за ключовими фразами «Про адміністративну процедуру» та «принципи адміністративної процедури» з подальшим розкладанням масиву за інстанціями, роками, регіонами та категоріями справ.

9. Частина 2 статті 4 ЗАП (вимога відповідності особливостей провадження принципам ЗАП та поширення принципів на адміністративну діяльність, що не потребує прийняття адміністративних актів); частина 2 статті 85 ЗАП (істотне порушення процедури як підстава для скасування акта).

10. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол.: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023.

11. Тематичні огляди судової практики ВС із застосування ЗАП; Звіт Мін'юсту (розділ 3.3 «ЗАП і судова практика»).

Спеціальний моніторинг – точковий пошук за кожним із принципів статті 4 ЗАП окремо¹², а також за конкретними нормами та інститутами Закону (залишення заяви без руху, умови правомірності адміністративного акта, протиправний адміністративний акт, докази в адміністративному провадженні, здійснення провадження в автоматичному режимі тощо). Перший контур дає загальну картину застосування, другий – його прицільну глибину.

Ключовий аналітичний фільтр: «згадка» проти «змістовного розкриття». Центральним методологічним рішенням є послідовне розмежування двох рівнів присутності ЗАП у рішенні. *Згадка* – рішення лише цитує норму або посилається на Закон, не розкриваючи його змісту. *Змістовне розкриття* – суд розкриває зміст конкретного принципу чи норми і релевантно застосовує його до встановлених обставин справи, нерідко з елементами судового активізму. Предметом якісного аналізу в Розділі 4 є саме другий рівень; перший слугує лише тлом, що показує загальну дифузію Закону у правозастосуванні. Аналіз справ є наскрізним: де це можливо, простежується рух справи через інстанції з фіксацією того, як тлумачення ЗАП впливало на результат на кожному рівні, та зазначенням остаточного рішення по суті. Такий підхід дозволяє оцінити не лише факт згадки Закону, а й його реальну вагу для результату спору.

1.5. Обмеження дослідження та застереження

Розбіжність вихідних чисел – методологія, а не суперечність. Кількісні показники цього Звіту (35 355 рішень) суттєво відрізняються від інших, публічно доступних, показників, зокрема, у Звіті Міністерства юстиції (вибірка з 1 718 рішень). Ця розбіжність не є суперечністю: йдеться про дві різні методології. Звіт Мін'юсту ґрунтується на курованій якійсній вибірці рішень судів першої інстанції, поділеній на два цикли спостереження¹³; натомість дані пошуку практики в межах цього Звіту – це суцільний підрахунок усіх входжень Закону до Реєстру за усіма інстанціями. У цьому Звіті пріоритет надається другому масиву як повнішому та свіжішому, тоді як дані Мін'юсту використовуються для встановлення тенденцій – зокрема, зафіксованої цим Звітом зміни фокуса судової практики: від загального покликання на принципи до опрацювання конкретних процедурних інститутів.

Артефакти Реєстру. Абсолютні числа згадок самі по собі не є мірою якості практики. Реєстр містить два типові викривлення. Перше – тиражування шаблонних формулювань: одна вдала правова позиція може відтворюватися десятками майже тотожних рішень¹⁴, штучно завищуючи кількісні показники. Друге – регіональні аномалії: в окремих областях кількість згадок принципів обчислюється тисячами на одиниці змістовних рішень, тоді як в інших співвідношення зворотне. Тому кількісні дані інтерпретуються в Звіті обережно, а основний акцент робиться на якісному аналізі змістовних рішень.

Неоднорідність деталізації рішень. Глибина мотивування проаналізованих рішень суттєво різняться – від розгорнутого доктринального обґрунтування до лаконічного

12. Частина 1 статті 4 ЗАП. Пошук здійснювався окремо за кожним із принципів: законність, рівність, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість), добросовісність, пропорційність, відкритість, своєчасність, ефективність, офіційність та інші.

13. Звіт Мін'юсту ґрунтується на вибірці з 1 718 рішень судів першої інстанції за період 15.12.2023–31.10.2025 та виокремлює два цикли спостереження (стартовий – 156 рішень; період різкого зростання – 1 562 рішення). Саме цей Звіт фіксує зміну фокусу: частка згадок у контексті загальних принципів знизилася з 55,1 % до 26,3 %, тоді як згадки про залишення заяви без руху зросли приблизно у 66 разів, про наведення визначень – у 8,4 раза, про визначення сфери застосування – майже у 22 рази.

14. Показовим є масив податкових спорів Харківського апеляційного округу, де одна правова позиція щодо обґрунтованості акта індивідуальної дії відтворюється десятками рішень із майже тотожним формулюванням (див., напр., рішення у Реєстрі № 124537015, № 124917002, № 124469735 та інші однотипні).

посилання на норму. Це обмежує пряму зіставність рішень між собою; висновки Звіту враховують цю неоднорідність і не абсолютизують поодинокі приклади.

Недопредставленість касаційного рівня. Змістове застосування ЗАП на касаційному рівні представлене лише сімнадцятьма рішеннями. Практика ВС щодо ЗАП перебуває на ранній стадії формування¹⁵ – на початку дії Закону вона була мінімальною, – тож висновки Звіту щодо касаційного рівня мають попередній характер і потребуватимуть перегляду в міру накопичення практики.

«Жива» практика та дата зрізу. Дослідження відображає стан Реєстру станом на 28 лютого 2026 року. Судова практика застосування ЗАП є динамічною і продовжує активно формуватися; окремі тенденції, зафіксовані у Звіті, можуть швидко змінитися. Звіт слід читати як аналітичний зріз певного етапу, а не як остаточну картину.

Презумпції та межі рекомендацій. Рекомендації Звіту сформульовані виключно на основі проаналізованої практики і не претендують на вичерпність. Звіт ілюструє підходи прикладами конкретних рішень – зокрема щодо застосування принципів добросовісності та розсудливості¹⁶, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні¹⁷ та офіційності¹⁸, – проте ці приклади виконують пояснювальну, а не приписову функцію. Звіт не дає порад щодо вирішення конкретних справ і не підміняє нормативного тлумачення, яке належить до повноважень ВС¹⁹. Його завдання – не приписати суддям результат, а запропонувати систематизований орієнтир для самостійного, але узгодженого застосування ЗАП.

15. Станом на 21 лютого 2024 року ЗАП згадувався лише у 45 судових рішеннях, із них 7 – постанови ВС (Берназюк Я. О., матеріали до обговорення).

16. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 10 жовтня 2025 року, справа № 200/2514/25 (Реєстр № 130928128).

17. Постанова КАС ВП (Велика Палата) від 27 березня 2025 року, справа № 480/5652/24.

18. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 25 вересня 2025 року, справа № 600/765/25-а (Реєстр № 130662527).

19. Бевзенко В. М. Адміністративна процедура: сутність, зміст, межі та глибина судового контролю: презентаційні матеріали (2026).

РОЗДІЛ 2. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

2.1. Перелік принципів адміністративної процедури (принципів ЗАП) та їх коротка характеристика

У частині 1 ст. 4 ЗАП визначені принципи адміністративної процедури (далі також – принципи ЗАП). Зокрема, принципами ЗАП є:

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.

Ці принципи подані не лише на рівні загального переліку, але й надалі розкриваються в окремих статтях ЗАП (передовсім, у статтях 5-18) та в інших його положеннях. Сумарно ці 15 статей (разом зі ст. 14) визначають 17 принципів.

Якщо лаконічно розкрити зміст принципів ЗАП, то варто зробити наступні акценти:

- **принцип верховенства права** (ст. 5) для ЗАП означає, зокрема, що людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тобто це передусім прояв людиноцентризму (людиноцентричності) в діяльності держави. Цей принцип-концепт реалізується і через низку інших принципів, включаючи законність, пропорційність, рівність перед законом та ін. Принцип верховенства права проявляється насамперед у *справедливості*. Його можна відслідкувати у різних нормах ЗАП, але дуже виразно - у правилі про «захист довіри» (в ЗАП також «захист законного інтересу»), коли визначаються умови, за наявності яких навіть порушення законності (протиправність адміністративного акта) є недостатньою підставою для визнання недійсним адміністративного акта, зокрема, «якщо особа, будучи переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на підставі такого адміністративного акта, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя, і її законний інтерес (довіра) щодо збереження

чинності адміністративного акта переважає публічний інтерес у визнанні адміністративного акта недійсним» (частина 3 ст. 89 ЗАП);

- **принцип законності** у ЗАП (ст. 6) розкрито не лише з призми застосування інших (підзаконних) нормативно-правових актів (частина 2), але й включає правила застосування дискреційних повноважень (частина 3), обов'язковість врахування адміністративними органами висновків про застосування норм права, викладених у постановах ВС (частина 4), обов'язок адміністративного органу, що порушив право, свободу чи законний інтерес особи, за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову (частина 5);
- **принцип юридичної визначеності** є єдиним принципом ЗАП, що текстуально не має визначення у нормах цього Закону і лише згаданий у пункт 1 частини 1 ст. 5. Проте можна акцентувати увагу на вимогах до якості закону, на потребі передбачуваності діяльності адміністративних органів, важливості дотримання процедури, послідовності практики, чіткості і зрозумілості приписів в кожному адміністративному акті, а також на вимогах щодо «стабільності» адміністративного акта (тобто його захищеності від свавільного припинення дії, завдяки врегулювання процедур: скасування, відкликання, визнання недійсним);
- **принцип рівності перед законом** (ст. 7) спрямований на захист особи від дискримінації, рівне ставлення держави, адміністративних органів до всіх фізичних та юридичних осіб. Також він означає, що однакові адміністративні справи повинні вирішуватися однаково;
- **принцип обґрунтованості** (ст. 8) означає не лише потребу належного з'ясування обставин справи, врахування обставин, що мають значення для вирішення справи, а передусім для ЗАП – це обов'язок адміністративного органу обґрунтовувати адміністративний акт, якщо він може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Тобто «негативний» адміністративний акт повинен містити мотивувальну частину;
- **принцип безсторонності** (неупередженості) адміністративного органу (ст. 9) спрямований на недопущення неправомірної заінтересованості адміністративного органу (точніше - уповноважених осіб такого органу) в результатах розгляду та вирішення справи;
- **принципи добросовісності та розсудливості** (ст. 10) є вимогами до адміністративного органу діяти добросовісно для досягнення мети визначеної законом (добросовісність), керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі (розсудливість). Важливо, що принцип добросовісності спрямовано також на учасників провадження і він є вимогою до особи здійснювати надані їй права добросовісно і не зловживати ними;
- **принцип пропорційності** (ст. 11) має ключовою вимогою прийняття адміністративного акта з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Також цей принцип включає обов'язок адміністративного органу здійснювати свої повноваження з належною метою;
- **принцип відкритості** (ст. 12) полягає у праві особи знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні. Також його ключовим елементом є право особи (учасників провадження) на ознайомлення з матеріалами справи, тобто право на доступ до матеріалів справи;

- **принципи своєчасності і розумного строку** (ст. 13), є вимогами до адміністративного органу вирішувати справу до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність (своєчасність), а також - протягом розумного строку (у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження), але не пізніше граничних строків, визначених законом (розумний строк);
- **принцип ефективності** (ст. 14) спрямовує адміністративний орган до розгляду та вирішення справи з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб, з вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи;
- **принцип - презумпція правомірності дій та вимог особи** (ст. 15) спрямовує адміністративний орган до (первинної) оцінки дій та вимог особи як правомірних (доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи), і на трактування норм права на користь особи, у разі їх неоднозначності;
- **принцип офіційності** (ст. 16) полягає передусім в активній ролі адміністративного органу, який зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи (тобто, за можливості, без залучення особи; включаючи витребування документів та відомостей, отримання погоджень та висновків). Важлива для особи складова цього принципу полягає в забороні для адміністративного органу вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу;
- **гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні** (ст. 17), включає передусім право особи бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи; а також включає право витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи;
- **принцип гарантування ефективних засобів правового захисту** (ст. 18) означає не лише право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до ЗАП та/або в судовому порядку, але й суто процедурну гарантію – обов'язок адміністративного органу повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи.

2.2. Виділення ключових процедурних принципів та опис їх реалізації в окремих механізмах та нормах ЗАП

Зважаючи на акти м'якого права Ради Європи, а тепер і регулювання ЄС, можна виділити, на наш погляд, найбільш вагомні процедурні принципи ЗАП, зазначені і дещо детальніше розкриті далі.

Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17) це передусім про право особи бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи; право надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи.

Відповідні механізми реалізації права особи на участь (бути вислуханою) закріплені в багатьох нормах ЗАП: права та обов'язки учасників адміністративного провадження (ст. 28, і особливо її частина 1); запрошення, повідомлення, поштові відправлення (ст. 32); залишення заяви без руху (ст. 43); обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду та вирішення (ст. 47, і особливо пункти 2-5 частини 1); порядок залучення до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованих осіб (ст. 49); розгляд клопотання учасника адміністративного провадження (ст. 50); докази (ст. 53, і особливо пункт 1 частини 2 та частина 8); пояснення та зауваження учасника провадження (ст. 54); особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб (ст. 59); розгляд та вирішення справи із заслуховуванням учасників (ст. 63); статті 66–68 (щодо проведення слухання в адміністративній справі).

Цей принцип і це право (на участь) складно розглядати без зв'язку з принципом **відкритості** (ст. 12), що полягає у праві особи знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні (що особливо актуально у справах за ініціативою адміністративного органу) та право особи (учасників провадження) на ознайомлення з матеріалами справи, адже без знання матеріалів справи, особі складно ефективно реалізувати своє право на участь. Також є прямий зв'язок принципу відкритості з правилами набрання чинності адміністративним актом, що за ЗАП пов'язаний з фактом доведення адміністративного акта до відома особи (див. статтю 74 ЗАП).

Принцип **офіційності** (ст. 16) полягає передусім в активній ролі адміністративного органу, що зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи (за можливості, без залучення особи; включаючи витребування документів та відомостей, отримання погоджень та висновків). Як вже зазначалося, важлива для особи складова цього принципу полягає в забороні для адміністративного органу вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу.

Принцип офіційності наскрізно реалізовано в нормах ЗАП, зокрема: «Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи» (ст. 47); «Витребування документів та відомостей» (ст. 48), «Дослідження обставин справ» (ст. 52), «Докази» (ст. 53) та інші.

На наш погляд, саме два принципи: право на участь та офіційність є найбільш важливими з процедурного погляду.

У разі все ж негативного вирішення справи для особи, наступним за вагомістю можна вважати **принцип обґрунтованості** (ст. 8), який для ЗАП означає, насамперед, зобов'язання адміністративного органу обґрунтовувати негативний адміністративний акт. Тобто акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи повинен містити мотивувальну частину. Основну реалізацію принцип обґрунтованості має у ст. 72 ЗАП «Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта». Відсутність мотивувальної частини в адміністративному акті, для якого вона є обов'язковою, є безумовною підставою для скасування акта у разі його оскарження (див. частину 5 ст. 72 та частину 3 ст. 85 ЗАП). Також варто пам'ятати, якщо адміністративний акт є позитивним для однієї особи, але негативним – для іншої особи (наприклад, дозвіл на будівництво, проти якого виступають заінтересовані особи), то він з точки зору ЗАП оцінюється саме як «негативний» і потребує викладення мотивів.

Також у ЗАП є більше «технічні», але також явно процедурні принципи:

- **принципи своєчасності і розумного строку**, що є вимогами до адміністративного органу вирішувати справу «до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність» (частина 2 ст. 13), а також - протягом розумного строку. У ЗАП, є багато норм, що стосується як встановлення самих строків розгляду і вирішення справ, так і суто процедурних строків для запобігання невиправданим зволіканням²⁰;
- **принцип гарантування ефективних засобів правового захисту** (ст. 18), що означає не лише право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до ЗАП та/або в судовому порядку, але й суто процедурну гарантію – обов'язок адміністративного органу повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи. При цьому відповідні вимоги деталізовані в абз. 6 частини 1 ст. 71 ЗАП, із визначенням правових наслідків недотримання у частині 4 ст. 80 ЗАП («строк подання скарги не вважається пропущеним у разі незазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження»).

Інші принципи теж надзвичайно важливі. Хоча вони можуть більше стосуватися вже самого застосування норм матеріального права, тобто суті вирішення справи або здійснення іншої адміністративної діяльності. Вони також є дуже важливими для судового контролю. Цінно, що такі принципи як законності, рівності, пропорційності, безсторонності (неупередженості) вже були добре відомими вітчизняній науці та практиці.

Специфічне місце займають принципи ефективності (хоча тут, ймовірно, судовий контроль може бути досить обмеженим) і принципи добросовісності та розсудливості. Останній принцип вже також має практику застосування з погляду судового контролю і ЗАП.

2.3. Вага принципів ЗАП для діяльності публічної адміністрації та значення для судового контролю

Вага принципів ЗАП є дуже суттєвою і підкреслена кілька разів законодавцем у нормах ЗАП.

У частині 2 ст. 4 ЗАП визначено, що «законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом» (усі виділення – прим. авт). Це означає, що принципи ЗАП є певним системоутворюючим фундаментом та каркасом для усього адміністративного законодавства (у його найширшому значенні, включаючи різноманітні комплексні галузі законодавства адміністративно-правової групи). Усе це законодавство має оцінюватися на відповідність принципам ЗАП, а у разі невідповідності – це є підставою також для відповідної судової оцінки з боку адміністративної юстиції.

Ці принципи стосуються не лише справ, які вирішуються шляхом прийняття адміністративних актів. У частині 2 ст. 4 ЗАП вказано, що «принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає прийняття адміністративних

²⁰ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ. 2023. С. 88-89.

актів». Тобто фактично за межами цих принципів не залишається жодної адміністративної діяльності адміністративних органів. Призначення цієї норми полягає у тому, щоб не дати «унікати» застосування ЗАП щонайменше на рівні його принципів у випадках, коли йдеться не про прийняття адміністративних актів (зокрема, при вчиненні так званих «реальних актів» / «фактичних дій», і де дійсно немає врегулювання справи з усіма іншими ознакам адміністративного акта, включно зі спрямованістю на права і обов'язки особи), або коли оцінка відповідного правового інструменту / діяльності може бути дискусійною (як це, приміром, стосується питання оцінки справ про видачу довідок або щодо доступу до публічної інформації).

Нарешті на вагу принципів вказує пункт 3 Прикінцевих і перехідних положень ЗАП, відповідно до якого «до приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону». Цей підхід розробників ЗАП та законодавця був обраний також цілком свідомо. Адже у ЗАП є багато прогресивних норм на користь приватної особи (наприклад, норма про зупинення оскаржуваного адміністративного акта за клопотанням скаржника при оскарженні в адміністративному порядку тощо), які проте не повинні нашкодити публічним інтересам у тих секторах, де Уряд і законодавець не встигають вчасно переглянути законодавство та гармонізувати його із ЗАП. Водночас принципи є тим рівнем правового регулювання, що вже відомий практиці з 2005 року і може виконувати роль фундаменту, а також роль інструменту вирішення колізій та заповнення прогалін. Одним із аргументів для цього підходу було саме те, що адміністративні суди мали у своєму розпорядженні ці критерії судової перевірки з 2005 року, тож їх розуміння та практика мали місце і можуть та повинні розвиватися надалі.

У ЗАП є й інші правила, які підкреслюють вагу принципів. Зокрема, у частині 2 ст. 85 є вимоги до суб'єкта розгляду скарги в адміністративному порядку (що врешті теж може стати наступним предметом і судового оскарження). За цією нормою «суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, істотного порушення процедури (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта». «Істотним порушенням процедури», на наш погляд, має вважатися саме порушення рівня принципів, зокрема тих, що спрямовані на захист прав, свобод та законних інтересів особи. У частині 4 ст. 85 ЗАП є аргумент на підтвердження цієї позиції. За цією нормою «у разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до цього Закону вона є обов'язковою, такий акт скасовується». Тобто є прямий причинно-наслідковий зв'язок з принципом обґрунтованості (відповідно до частини 3 ст. 8 ЗАП «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам цього Закону»).

Ще одна підстава для надання такої високої ваги принципам ЗАП є у ст. 87, де у частині 2 визначені підстави протиправності адміністративного акта, і в пункті 4 прямо вказано: «не відповідає принципам адміністративної процедури».

Отже, принципи ЗАП як і сам ЗАП є дороговказом і мірилом не лише для публічної адміністрації, але й для адміністративної юстиції. Адже завдяки принципам ЗАП можна не схибити як у правозастосуванні на рівні публічного адміністрування, так і при судовій перевірці діяльності публічної адміністрації. Принципи є головним орієнтиром правомірності, а також дозволяють заповнювати прогалини та вирішувати колізії. У зв'язку з цим дуже вагомою є роль адміністративних судів у впровадженні ЗАП, застосуванні його принципів і правил.

2.4. Зв'язок принципів ЗАП з ч. 2 ст. 2 КАСУ. «Оновлене прочитання»

Правове регулювання, що у початковій редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) від 6 липня 2005 року було закладено у частину 3 ст. 2, а в оновленій редакції від 3 жовтня 2017 року без змін стало частиною 2 ст. 2 - не є притаманними для судових процесуальних кодексів. Відповідна норма КАСУ визначає, що «у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку».

Фактично у цитованій нормі законодавцем закладено не процесуальну норму для адміністративного суду, а матеріальну норму, адже за цими вимогами адміністративний суд здійснює не свою процесуальну діяльність, а застосовує (має застосовувати) відповідні критерії для перевірки і оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (далі – СВП). Головна причина включення цих норм до судового процесуального кодексу полягала у тому, що в Україні на час ухвалення КАСУ не існувало законодавства про загальну адміністративну процедуру. Це визначало потребу відобразити конкретизовані вимоги до публічної адміністрації. Суду потрібне мірило за яким можна оцінювати діяльність СВП, і відповідна прогалина щодо загальної адміністративної процедури була відчутною.

В одному з перших науково-практичних коментарів до КАСУ автори прямо вказали, що «у частині третій коментованої статті закріплено загальні критерії для оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які одночасно є принципами адміністративної процедури, що вироблені у практиці європейських країн. Суб'єкти владних повноважень повинні враховувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій, бездіяльності²¹».

Практика застосування частини 2 ст. 2 КАСУ була досить різна. Часто адміністративні суди зверталися до цієї норми і використовували її в обґрунтуванні своїх рішень, принаймні на рівні фіксації того факту, що відповідну перевірку за цими критеріями було проведено. Водночас є рішення і з досить детальним обґрунтуванням підстав для його прийняття з використанням окремих критеріїв частини 2 ст. 2 КАСУ, особливо критерію законності²². На рівні узагальнення судової практики також видно, що застосування цієї норми часто було спрямоване на принцип законності і зв'язок з порушеним правом особи; з'ясування суті дискреційних повноважень та меж судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень тощо²³.

21. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2. т. За заг. ред. Р.О.Куйбіди. Київ, 2007. Том 1. С. 37.

22. Див., наприклад, Постанова КАС ВС, від 6 лютого 2025 року, справа № 160/7238/22 (Україна). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125012029>

23. Див., наприклад, Збірник постатейних матеріалів до Кодексу адміністративного судочинства України: 2018-2021 роки. Київ, 2022. С. 13-21.

Після ухвалення ЗАП саме із цим законодавчим актом, його принципами треба здійснювати порівняння критеріїв частини 2 ст. 2 КАСУ, розуміти їх мету та наповнення (зміст).

При цьому варто позначити і порівняти певні засадничі та термінологічні аспекти ЗАП і КАСУ. У предметі адміністративної юстиції України є більше коло публічно-правових відносин, аніж суто «класичні» відносини, пов'язані з оскарженням адміністративних актів. Хоча безсумнівно саме адміністративні акти є основним предметом оскарження, оскільки соціальні, пенсійні, податкові та інші справи складають найбільшу частину усіх спорів. Натомість спори з питань публічної служби, виборчі та інші спори, зокрема, й щодо оскарження нормативно-правових актів тощо (ці відносини не входять до предмету ЗАП) - це суттєво менша частина у загальній масі «адміністративних справ» (у розумінні КАСУ). Адміністративна юстиція дійсно спрямована передусім про захист приватної особи від свавілля публічної адміністрації.

На рівні термінології, наразі не зупиняючись детально (можна з цим питанням ознайомитися в Науково-практичному коментарі до ЗАП²⁴), лише зауважимо, що адміністративні органи – це частина СПВ (основна їх маса); адміністративні акти – це основна частина індивідуальних актів за КАСУ (основна їх маса); адміністративна справа – це та ж адміністративна справа (з урахуванням вужчого предмету і сфери дії ЗАП), що й у КАСУ, але така, що розглядається і вирішується спочатку адміністративним органом. У перспективі може ставитися питання про узгодження цієї термінології у напрямку ближчому до термінології ЗАП. Адже, наприклад, категорія СПВ не акцентує уваги на адміністративно-правовій природі суб'єкта і спору. Проте практичної проблеми це не становить. Хіба що принциповішого переосмислення потребує категорія «публічно-владних управлінських функцій». У ЗАП тут вже йдеться про більш сучасну категорію «функції публічної адміністрації» (див. пункт 11 частини 1 ст. 2 ЗАП). Це принципова ідеологічна зміна, власне ґрунтована на частині другій ст. 3 Конституції України відповідно до якої «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. <...> Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Для адміністративної юстиції це може означати, що у адміністративних відносинах потрібно шукати не «владу-підпорядкування», а суб'єкта – публічну адміністрацію / адміністративний орган (пам'ятаючи функціональний характер цього поняття). Саме за наявності цього суб'єкта йдеться про адміністративні відносини. Натомість «влада – підпорядкування», «владарювання» це категорії іншого характеру. Держава не управляє і не керує громадянами, а служить (повинна служити) громадянам та суспільству. Демократична держава разом з суспільством створює правила, і забезпечує їх реалізацію. Цей аспект ще варто буде скоригувати і в КАСУ. Натомість управлінська компонента (відносини субординації) залишається в самій організаційній частині публічної адміністрації: між органами по вертикалі; між органами і підприємствами, установами, організаціями у сфері їх управління; між публічними службовцями по ієрархії тощо. Але це вже переважно внутрішньо-управлінські відносини, і тут очевидно обмежені можливості адміністративної юстиції.

Повертаючись до основного предмету цього матеріалу, зауважимо, що у КАСУ у ст. 2 фактично відображені як переважно загальноправові принципи, так і питома процедурні, тобто ключові саме для адміністративної процедури (хоча це теж досить умовний розподіл, і вище була вже приділена увага цьому питанню).

24. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру». Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін. За заг. ред. Тимощука В.П., 2023. С. 19-46.

Зокрема, до першої групи можна віднести: сам принцип верховенства права (як широкий концепт, так і у вузькому значенні – що людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави); принцип законності; принцип використання повноваження з належною метою; принципи рівності перед законом; принцип добросовісності; принцип пропорційності. Хоча очевидно, що для адміністративної процедури ці принципи також мають вагоме значення. Наприклад, процедурні дії і рішення мають бути також пропорційними (адекватними, співмірними); рівність означає однакове ставлення до учасників провадження, послідовне вирішення справ у порядку надходження, однакові підходи до розгляду і вирішення подібних справ тощо; добросовісність є вимогою не лише до адміністративного органу, але й вимогою до приватної особи – добросовісно користуватися своїми правами, у тому числі процедурними (не зловживати правом на подання клопотань тощо).

Водночас є частина принципів, що є і критеріями судової перевірки рішень, дій, бездіяльності за КАСУ, які мають виражений процедурний характер. Зокрема, це принципи/критерії: своєчасності та розумного строку; обґрунтованості (і не лише як вимоги вирішувати справу «з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії)», але й з вимогою викладення мотивувальної частини адміністративного акта, який негативно (несприятливо) втручається у права, свободи та законні інтереси приватної особи, покладає на неї обов'язки; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні («урахування права особи на участь у процесі прийняття рішення»).

Якщо порівнювати буквальний виклад критеріїв для судової перевірки у КАСУ і принципи ЗАП, то вони у значній мірі відтворені текстуально досить подібно, та навіть за послідовністю ґрунтованою саме на КАСУ (хоча відмінності є). При цьому ЗАП зробив ще кілька кроків уперед, розширюючи перелік цих принципів.

Ось як це виглядає у порівнянні (порівняльна таблиця).

КАСУ (частина 2 статті 2)	Принципи ЗАП (за номерами і назвами статей)
У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:	
	Стаття 5. Верховенство права
	Юридична визначеність (принцип названо у пункті 1 частини 1 ст. 4, але окремо не розкрито).
1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;	Стаття 6. Законність
2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;	«Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані» (викладено у ч. 3 ст. 11)
3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);	Стаття 8. Обґрунтованість

4) безсторонньо (неупереджено);	Стаття 9. Безсторонність (неупередженість) адміністративного органу
5) добросовісно;	Стаття 10. Добросовісність <...>
6) розсудливо;	Стаття 10. <...> і розсудливість
7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;	Стаття 7. Рівність перед законом
8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);	Стаття 11. Пропорційність
	Стаття 12. Відкритість
	Стаття 14. Ефективність
	Стаття 15. Презумпція правомірності дій та вимог особи
	Стаття 16. Офіційність
9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;	Стаття 17. Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні
10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.	Стаття 13. Своєчасність і розумний строк
	Стаття 18. Гарантування ефективних засобів правового захисту

Розробники ЗАП керувалися у формуванні цього Закону критеріями судової перевірки за КАСУ.

Важливо, що практика застосування критеріїв судової перевірки за КАСУ також була, хоча й досить обмежена. Адже, з одного боку, для нашої правової системи, вітчизняного рівня правової традиції і культури для застосування («лише») принципів могло бракувати і відповідної «майстерності» (розуміння і вміння), і «смівості» (готовності брати на себе відповідальність). З іншого боку, треба визнати, що законодавцем у 2005 році не було завершено усіх вимог до встановлення цього правового механізму, тобто вказано перелік критеріїв, але не передбачено наслідків, що впливають з факту їх порушення.

Нині є підстави очікувати, що ці критерії судової перевірки набудуть більшої ваги і отримають «нове життя». Адже у ЗАП вони тепер зафіксовані як чіткі вимоги до адміністративних органів. При цьому вони не просто продубльовані, але й досить детально розкриті у відповідних статтях ЗАП, а також наскрізно реалізовані у конкретних нормах і механізмах у 100 статтях ЗАП.

У довгостроковій перспективі принципи ЗАП (що є одночасно критеріями судової перевірки за КАСУ) можуть мати дуже вагомий вплив і на якість публічного адміністрування, і на адміністративну юстицію. Це еволюційний процес матиме прогрес, у тому числі в силу євроінтеграційного поступу України, зростанню загального рівня правової і політичної культури.

Окремо можна виділити кілька принципів на користь приватної особи, де порушення мають отримувати дієву оцінку з боку адміністративних судів. Передусім, це стосується вже згадуваних процедурних принципів: гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17 ЗАП); принципу обґрунтованості (ст. 8 ЗАП); принципу відкритості (ст. 12 ЗАП); принципу офіційності (ст. 16 ЗАП). Вище ці питання вже були розкриті. Єдине, щодо гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17 ЗАП), то потрібно зважати на конкуренцію цього принципу з принципом ефективності та певні винятки із загального правила, у тому числі закріплені у частині 2 ст. 63 ЗАП (включаючи правило, коли прохання заявника є очевидно безпідставним).

Звісно, й усі інші принципи ЗАП потребують належної уваги. Окремі з них повністю або переважно стосуються адміністративного органу, несуть меншу загрозу порушення прав приватної особи (як-от, принцип ефективності, якщо «орган робить більше, ніж потрібно», коли, наприклад, органом зафіксовано пояснення більшої кількості свідків у справі про надання статусу учасника бойових дій, аніж вимагається законом), тож не дають підстав для визнання адміністративного акта у такій справі протиправним. Натомість порушення інших принципів, які вже згадувалися вище, таку загрозу для особи становлять цілком очевидну. При цьому, треба нагадати, що за ЗАП «особою» є не лише заявник чи скаржник або інший адресат адміністративного акта (у тому числі в провадженні за ініціативою адміністративного органу), але й «заінтересована особа» (особи), тобто «особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт» (частина 2 ст. 27 ЗАП). До прикладу, це люди, що проживають поряд з потенційним місцем забудови при прийнятті рішення про відведення земельної ділянки під будівництво; мешканці багатоквартирного будинку при прийнятті рішення про розміщення суб'єкта господарювання у цьому будинку, що спричинятиме негативний вплив на цих мешканців (через шум, запахи, навантаження на інфраструктуру тощо). Заінтересовані особи не можуть заблокувати прийняття адміністративного акта, адже справу вирішує адміністративний орган (з дотриманням принципів законності, пропорційності і т.і.). Проте надати заінтересованим особам права, що пов'язані з участю у провадженні адміністративний орган повинен, як і згодом адміністративний суд має перевірити та врахувати цю істотну обставину дотримання процедури.

Є ще один новий принцип, який може мати конфліктний характер у перші роки дії ЗАП, доки секторальне законодавство не гармонізоване із ЗАП належно та адміністративні органи не застосовують цей принцип належно – це принцип офіційності (ст. 16 ЗАП) і те правило, що «адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу». Тут можна прогнозувати спори, коли приватні особи будуть відмовлятися самостійно збирати та надавати документи і відомості про зареєстроване місце проживання, РНОКПП, витяги про відсутність судимості, чи витяги з ЄДР тощо. Суди у цьому питанні можуть спонукати Уряд та законодавця до впорядкування законодавства, а адміністративні органи – до дотримання ЗАП і належного ставлення до громадян і суб'єктів господарювання.

Водночас варто звернути увагу на потребу уникнення надмірного формалізму і неприйнятність визнання протиправними адміністративних актів та їх скасування лише на підставі несуттєвих процедурних порушень. ЗАП теж застерігає від такого (див. ще раз частину 2 ст. 85, частину 3 ст. 87 ЗАП).

Отже, призначення критеріїв судової перевірки у частині 2 ст. 2 КАСУ та відповідно

принципів ЗАП має все більшу вагу. Це мірило, яке треба застосовувати у всіх категоріях адміністративних справ від соціальних і пенсійних, до податкових та земельних тощо.

У цьому контексті постають ще питання - чи суди повинні застосовувати ЗАП і критерії судової перевірки за КАСУ, якщо особа-позивач не посилалася ні на ЗАП, ні на частину 2 ст. 2 КАСУ; у якому обсязі застосовувати ЗАП і частину 2 ст. 2 КАСУ та які наслідки це може мати. На наш погляд, виходячи з принципу офіційності (офіційного розслідування) вже як принципу адміністративного судочинства, то адміністративний суд повинен їх (ЗАП і частину 2 ст. 2 КАСУ) застосовувати у тій мірі, де вважає за необхідне перевірити правомірність діяльності і рішень СВП. Хоча щодо КАСУ, то ця вимога цілком імперативно сформульована законодавцем. Тож загалом мала б бути проведена перевірка за усіма критеріями, але урахуовуючи принцип розсудливості, така перевірка передусім має бути застосована там, де в адміністративного суду виникають найбільші сумніви і потреба переконатися у правомірності діяльності адміністративного органу. Тобто це може бути перевірка різного рівня.

Варто також нагадати, що у західних країнах (як-от, ФРН) принципи адміністративної процедури були напрацьовані саме адміністративними судами. Українські адміністративні суди вже теж приходять на той етап, коли мають формувати свою практику саме на рівні принципів, ще більше наповнювати ці принципи змістом, підтверджувати їх вагу. Такий підхід насправді може полегшувати діяльність суду, коли достатньо оцінки на «верхньому рівні» (принципів), а не нормативної догматики.

Отже, критерії судової перевірки за частиною 2 ст. 2 КАСУ, що з 15 грудня 2023 року закріплені та розширені як принципи ЗАП, мають набути нової ваги та практики застосування. Їх порушення має бути підставою для визнання адміністративного акта протиправним та його скасування, зокрема, якщо йдеться про істотні порушення, якими є порушення рівня принципів ЗАП, та власне порушення прав, свобод та законних інтересів приватної особи. Передусім це стосується таких принципів як гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, відкритість, обґрунтованість, офіційність тощо.

Ці принципи ЗАП, що переважно також є критеріями судової перевірки за ч. 2 ст. 2 КАСУ цінні як для діяльності публічної адміністрації, у тому числі для заповнення прогалин і вирішення колізій, а також і для адміністративної юстиції при оцінці правомірності діяльності адміністративних органів. Принципи відіграють системоутворюючу роль, оскільки є фундаментом для щоденної практики правозастосування у сучасному динамічному світі.

2.5. Окремі приклади з судової практики застосування принципів ЗАП. Принципи ЗАП як мірило правомірності, а також інструмент підвищення ефективності судового контролю

У цьому підрозділі подані окремі судові справи, що вже висвітлювалися у Звіті Міністерства юстиції щодо виконання ЗАП²⁵. Лише наголосимо, що контроль з призми принципів може полегшувати і адміністративну практику, і судову діяльність, адже увага приділяється найбільш суттєвим вимогам до адміністративних органів та недопущенню їх порушення.

25. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України. 2025. С. 48-49. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf

Застосування принципу добросовісності та розсудливості. Суд через невідповідність рішення органу соціального захисту населення від 25 листопада 2024 р. «Про припинення допомоги на проживання ВПО» таким принципам адміністративної процедури як добросовісність і розсудливість, а також обґрунтованість, зробив висновок про його протиправність. У цій справі судом було встановлено, що особа отримала статус ВПО у 2024 році, а рішення про припинення допомоги на проживання ухвалювалося на основі даних інформаційних систем Державної прикордонної служби України про перетинання кордону у 2022 році. Висновок суду про протиправність цього рішення ґрунтується на тому, що воно є необґрунтованим та не може вважатися таким, що прийнято добросовісно і розсудливо²⁶.

Застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи. У справі про призначення пенсії суд, дійшовши висновку, що поданих особою документів недостатньо для зарахування періодів роботи на підприємствах до пільгового стажу. Керуючись принципом офіційності, ГУ ПФУ в області повинно було збирати документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення позивача витребувати документи та відомості, необхідні для вирішення справи, як того вимагають норми ч. ч. 1, 3 ст. 9, ч. 4 ст. 52 Закону №2073 (тобто ЗАП). Те саме стосується зарахування до страхового стажу періоду роботи особи в державному підприємстві, однак відповідачем цього зроблено не було²⁷.

Застосування принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. У справі про визнання протиправним та скасування рішення ДПС про припинення дії ліцензії ТОВ дізналося про це рішення Державної податкової служби постфактум, тобто був порушений принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, про який йдеться в ЗАП. Якби позивач був залучений до цього провадження, якби позивач був проінформований про необхідність внесення чергового платежу за ліцензію, у ГУ ДПС відпала б потреба приймати рішення про припинення дії ліцензії, оскільки ТОВ бажало здійснювати господарську діяльність з роздрібною торгівлю паливом, що підтверджується сплатою ним чергового платежу за ліцензію. Оскаржуване рішення в розумінні ЗАП є адміністративним актом, а отже не відповідність його принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, є окремою підставою для його скасування²⁸.

26. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 10 жовтня 2025 р. справа №200/2514/25 URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/130928128>

27. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 21 лютого 2025 р. справа №200/83/25

28. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 25 вересня 2025 р. справа № 600/765/25-а URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/130662527>

РОЗДІЛ 1. ПЕРЕДУМОВИ ТА ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ

3.1. ЗАП як елемент трансформації публічного адміністрування

Прийняття Закон України «Про адміністративну процедуру» 17 лютого 2022 року стало кульмінацією багаторічних зусиль правників, законодавців, міжнародних партнерів та експертного середовища. Закон є результатом майже двадцятирічної роботи, спрямованої не лише на кодифікацію адміністративної процедури, а й на зміну культури та динаміки взаємодії між державою та приватною особою.

Робота над підготовкою законодавства у цій сфері розпочалася ще у 1998 році зі створення відповідної робочої групи при Міністерстві юстиції України²⁹. Відтоді реформа пройшла кілька етапів, що відображали як внутрішні потреби розвитку публічного управління, так і зовнішній вплив євроінтеграційних процесів.

ЗАП є ключовим елементом трансформації відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та приватними особами. Його прийняття сигналізує перехід до людиноцентричної моделі публічного адміністрування, що відповідає усталеним європейським стандартам належного адміністрування.

Варто наголосити на масштабі цього зрушення. Україна впродовж тривалого часу залишалася в колі держав, які не мали загального закону про адміністративну процедуру, тоді як переважна більшість держав – членів ЄС користувалися такими актами вже десятиліттями. Першу у світі повноцінну кодифікацію адміністративно-процедурного законодавства провела Австрія ще у 1925 році; згодом систематизовані акти інших держав Європи визначили єдині для всіх сфер публічного адміністрування стандарти діяльності адміністративних органів³⁰. У цьому сенсі ухвалення ЗАП – це не «винайдення» нового інституту, а інтеграція України до усталеної європейської правової традиції. Як влучно підсумовують дослідники, з набранням чинності ЗАП Україна «ввійшла до сім'ї європейських держав із загальною адміністративною процедурою»³¹.

3.2. Підготовка та прийняття ЗАП

Реформа адміністративної процедури в Україні є доволі складним та довготривалим процесом. Незважаючи на те, що реформа почалась ще у 1998 році, чимало розроблених законопроектів не знайшли необхідної політичної підтримки. Хронологія цього шляху показова. Ще у 1998 році Указом Президента України було затверджено Концепцію адміністративної реформи, яка серед іншого передбачала розробку проекту Адміністративно-процедурного кодексу³². Починаючи з 2001 року проєкт закону про

29. Чому закон про адмінпроцедуру важливий для вступу України до ЄС. Центр політико-правових реформ. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/chomu-zakon-pro-adminprotseduru-vazhlyvyj-dlya-vstupu-ukrayiny-do-yes/>

30. Смокович М., Бевзенко В. Загальна адміністративна процедура: теорія, досвід, практика : навчальний посібник. Київ : ВД «Дакор», 2025. С. 124–125. Перша у світі повноцінна кодифікація адміністративно-процедурного законодавства проведена в Австрії у 1925 році.

31. Берназюк Я. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів : презентація для Національної школи суддів України, 22 лютого 2024 року. Зі змістом тез: «Україна ввійшла до сім'ї європейських держав із загальною адміністративною процедурою».

32. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98. Концепція, зокрема, містила завдання з розробки проєкту Адміністративно-процедурного кодексу.

адміністративну процедуру шість разів вносився до Парламенту різними складами Уряду, і лише у вересні 2020 року його було ухвалено в першому читанні³³. Концептуально якісний текст законопроекту існував уже близько з 2008 року, а наукове керівництво робочою групою з його підготовки здійснював провідний адміністративіст сучасної України професор В. Авер'янов. Ці понад двадцять років не варто вважати втраченими марно: за цей час сформувалася критична маса наукового середовища, а велика кількість публічних службовців і політиків усвідомили, навіщо потрібен ЗАП і які норми має містити такий закон.

Суттєвий імпульс реформа отримала після Революція Гідності, коли курс на європейську інтеграцію був інституціоналізований. У цьому контексті новий підхід та мобілізація політичної волі знаходять своє підтвердження у прийнятих стратегічних документах, зокрема в Стратегії реформування державного управління, що була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474³⁴. Вже в перших параграфах Стратегії зазначено, що ефективне державне управління є передумовою європейської інтеграції.

Подальший розвиток цієї політики підсилено у Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки (розпорядження КМУ № 831-р)³⁵, яка окремо підкреслює необхідність впровадження ЗАП, підвищення прозорості адміністративних процедур та якості надання публічних послуг. Таким чином, прийняття ЗАП у 2022 році стало не ізольованим рішенням, а логічним результатом тривалого процесу.

3.3. Європейські витоки та стандарти адміністративної процедури

Питання реформування публічного адміністрування не можна розглядати відокремлено від євроінтеграційного процесу України, адже на етапах розробки законопроектів, проведення навчання та й адвокації реформи загалом, підтримка, увага до процесу та вимоги Європейських партнерів були не лише зовнішнім стимулом, а й практичною допомогою на місцях реалізованою за допомогою проєктів міжнародної технічної допомоги.

Розглядаючи питання розвитку адміністративної процедури у ЄС, цікавим є досвід Латвії, що, як і Україна, послуговується радянським минулим. Яутріте Брієде влучно підсумувала формування потреби у прийнятті закону про адміністративну процедуру: «Наші юристи звикли до радянського принципу – держава завжди права. Навіщо займатися обґрунтуванням рішень або наданням громадянам права на оскарження? Але таке сприйняття поступово змінювалось. Більш того, наближення законодавства до правових принципів ЄС було необхідною передумовою європейської інтеграції Латвії»³⁶. В ретроспективі схожа динаміка прийняття закону прослідковується і в Україні, хіба, за виключенням її строків.

Латвійський досвід цінний ще й своїм практичним «побічним ефектом», важливим

33. Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні // Право України. 2021. № 10. С. 28–43.

34. Стратегія реформування державного управління України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf

35. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

36. Брієде Я. Навіщо Україні закон про адмінпроцедуру: досвід Латвії. URL: <https://www.euointegration.com.ua/ex-perts/2021/04/21/7122381/>

для прогнозування навантаження на українські суди. Після набрання чинності латвійським законом кількість адміністративних спорів спершу зростає – громадяни й бізнес отримали більше можливостей захищати свої права проти державних установ. Проте розширення прав приватних осіб і поява чітких правил спонукали самі органи влади вдосконалювати свою роботу, унаслідок чого задоволеність якістю публічних послуг зростає, а кількість суперечок згодом суттєво знизилася³⁷. Це орієнтир і для України: початкове зростання звернень до адміністративних судів із посиланням на ЗАП слід читати не як збій, а як ознаку того, що механізм захисту запрацював.

Варто зазначити, що в Європейському Союзі відсутній єдиний акт, що регулює адміністративну процедуру. Окремі положення та практика Суду Справедливості регулюють адміністративні відносини з органами ЄС, а відносини між країною-членом та бізнесом чи приватною особою регулюються на рівні держав-членів. Додатково, в 2013 році Європейський Парламент ухвалив Резолюцію з рекомендаціями Комісії щодо закону про адміністративну процедуру ЄС³⁸, що демонструє прагнення законодавця уніфікувати регулювання адміністративних відносин на рівні Союзу³⁹.

Водночас було б спрощенням вважати, що принципи ЗАП мають винятково «зовнішнє», запозичене походження. Частина з них має конституційну основу: з положень Конституції України походять принципи верховенства права, законності, рівності учасників адміністративного провадження перед законом та гарантування правового захисту⁴⁰. Натомість питома «процедурні» принципи адміністративної процедури, закладені в ЗАП, послідовно виходять з документів Ради Європи, які впродовж кількох десятиліть формували спільний європейський стандарт належного адміністрування.

Першочергове значення має **Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» від 28 вересня 1977 року**. Саме у цій резолюції було викладено п'ять базових принципів: (I) право особи бути вислуханою; (II) доступ до інформації (справи); (III) допомога та представництво; (IV) виклад мотивів; (V) зазначення засобів правового захисту⁴¹. Щонайменше чотири з цих принципів сьогодні зафіксовані у ЗАП також на рівні принципів – гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; відкритість; обґрунтованість; гарантування ефективних засобів правового захисту.

Інші акти Ради Європи розвивали цей перелік, доповнюючи чи модифікуючи його залежно від предмета. Рекомендація № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 року включала принципи використання повноваження з належною метою; дотримання об'єктивності та неупередженості; рівності; підтримання балансу між несприятливими наслідками рішення і його цілями; розумного строку; послідовності. Окремо у цій Рекомендації викладені правила щодо контролю за законністю здійснення дискреційних повноважень з боку суду

37. Берназюк Я. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів : презентація для Національної школи суддів України, 22 лютого 2024 року. Зі змістом тез: «Україна ввійшла до сім'ї європейських держав із загальною адміністративною процедурою».

38. Резолюція Європейського Парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії щодо закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу (2012/2024(INL)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_EN.html

39. Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». URL: https://www.researchgate.net/publication/368503137_Evointegracijnij_zmist_i_znacenna_Zakonu_Ukraini_Pro_administrativnu_proceduru

40. З положень Конституції України походять, зокрема, принципи верховенства права (ст. 8), законності (статті 6, 19, 92, 120), рівності перед законом (ст. 24), гарантування правового захисту (ст. 55).

41. Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» від 28 вересня 1977 року. URL: <https://search.coe.int/cm>

чи іншого незалежного органу⁴² – положення, що має пряме значення для меж судового контролю за дискрецією. **Рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17 вересня 1987 року** ґрунтувалася на двох попередніх актах, додаючи вимоги участі, поінформованості, представництва, оприлюднення адміністративного акта з мотивами та підконтрольності⁴³ – те, що в ЗАП відображено в інституті адміністративного провадження з великою кількістю осіб (стаття 59).

Певним підсумком позицій Ради Європи є **Рекомендація CM/Rec (2007) 7 щодо належного адміністрування від 20 червня 2007 року**, у якій визначені принципи законності, рівності, неупередженості, пропорційності, правової визначеності, розумного строку, участі, поваги до приватності та прозорості⁴⁴. З цього переліку очевидно, що практично всі ці принципи знайшли своє відображення і в ЗАП.

У зв'язку з європейською інтеграцією України надважливе, фактично визначальне значення для адміністративної процедури має стаття **41 Хартії основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року** («Право на належне адміністрування»), яка закріплює право кожної особи на те, щоб установи, органи, служби та агенції Союзу розглядали її справу неупереджено, справедливо та протягом розумного строку, включно з:

- правом кожної особи на те, що її заслухають, перш ніж вживати щодо неї будь-якого індивідуального заходу, що може мати негативний вплив;
- правом кожної особи на доступ до своєї особової справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці;
- обов'язком адміністрації обґрунтовувати свої рішення⁴⁵.

На цій основі можна зробити висновок, що найбільше «процедурне» навантаження несуть принципи права на участь, відкритості (доступ до матеріалів справи) та обґрунтованості (мотивованості), хоча тут відображені також принципи неупередженості, справедливості й розумного строку. Окремо слід виділити ще один принцип, фундаментальний для адміністративної процедури, – **принцип офіційності**: активна роль адміністративних органів, збирання ними необхідних документів та відомостей у справі стало однією з вимог сучасного належного публічного адміністрування. Для судді це означає чіткий висновок: перевіряючи правомірність адміністративного акта, варто передусім звертати увагу саме на ці процедурні принципи, бо їх порушення найбільш безпосередньо зачіпає права приватної особи.

Ці та інші принципи належного врядування застосовні і на рівні держав. Так, наведені вище документи Ради Європи – Рекомендація CM/Rec (2007) 7, Резолюція (77) 31, Рекомендації № R (80) 2 та № R (87) 16 – у сукупності закріплюють основоположні елементи публічного управління та адміністративної процедури. ЗАП успішно імплементує зазначені підходи в українське законодавство, закріплюючи стандарти процедурної справедливості та обмеження дискреції адміністративних органів. По суті, перелік принципів статті 4 ЗАП можна прочитати як національну «збірку» загальноєвропейського доробку: він не лише відтворює, а й розширює стандарти, вироблені Радою Європи та закріплені у Хартії.

42. Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 року. URL: <https://search.coe.int/cm>

43. Рекомендація № R (87) 16 Комітету Міністрів Ради Європи щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17 вересня 1987 року.

44. Рекомендація CM/Rec (2007) 7 Комітету Міністрів Ради Європи «Про належне адміністрування» від 20 червня 2007 року. URL: <https://search.coe.int/cm>

45. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року (у редакції від 12 грудня 2007 року). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>

3.4. Євроінтеграційний контекст України

Реформа адміністративної процедури тісно пов'язана з виконанням Угоди про асоціацію Україна-ЄС⁴⁶. Хоча Угода прямо не вимагає ухвалення закону про адміністративну процедуру, вона закріплює ключові принципи – верховенство права, належне врядування та доступ до правосуддя.

Зокрема, стаття 471 Угоди гарантує недискримінаційний доступ до судів та адміністративних органів, що передбачає необхідність існування прозорих і справедливих процедур. Більше того, правовідносини, врегульовані ЗАП, охоплюються зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції у рамках розділу I «Загальні принципи» та розділу II Угоди про асоціацію⁴⁷. Тобто ЗАП виконує не лише внутрішню функцію кодифікації, а й функцію виконання міжнародно-правових зобов'язань держави.

Після отримання Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, Європейська Комісія у своїх щорічних звітах послідовно оцінює прогрес у сфері державного управління, що є частиною Розділу «Основи процесу вступу в ЄС». Зазначений розділ має окремий статус, адже у процесі перемовин він відкривається першим та закривається останнім. У випадку України, Європейська Комісія представила передумовами відкриття першого кластера – підготовку Дорожньої карти з питань верховенства права та Дорожньої карти з питань реформування державного управління⁴⁸.

Так, у 2023 році Комісія окреслила певний рівень підготовки у сфері реформи державного управління, зазначаючи, що протягом звітного періоду було досягнуто обмеженого прогресу. Відповідно до звіту⁴⁹, ключовою подією у сфері надання публічних послуг стало прийняття ЗАП у травні 2022 року, а також підкреслено його важливість для розвитку права на належне управління. Додатково зазначено, що Закон об'єднує попередньо фрагментовані адміністративні процедури в різних секторах, та згадано про підготовку Урядом змін до галузевих законів та імплементаційного законодавства.

Звіт від 2024⁵⁰ року висвітлив наступний важливий та послідовний крок у контексті уніфікації існуючих законодавчих актів з прийнятим ЗАП – прийняття Закону № 4017-IX про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»⁵¹. Додатково, у звіті згадується і про навчання для службовців та суддів різного рівня щодо основоположних засад ЗАП.

Врешті, останній звіт⁵², що було підготовлено у 2025 році, зазначив, що розвиток у сфері державного управління в Україні оцінюється між «певним та помірним рівнем». Водночас Комісія визнала значний прогрес щодо узгодження галузевого законодавства із ЗАП. Таким чином, ЗАП розглядається ЄС як важливий елемент інституційної підготовки України до членства.

46. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print

47. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України. 2025. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf

48. Дорожня карта з питань реформування державного управління. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/50/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_reformy_derzhavnogo_upravlinnya.pdf Чинна редакція схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року № 475-р.

49. Commission Staff Working Document. Ukraine 2023 Report (SWD(2023) 699). URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en

50. Ukraine Report 2024. European Commission. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en

51. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>

52. Ukraine Report 2025. European Commission. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en

Окремий – і практично значущий для судді – аспект євроінтеграційного контексту полягає у застереженні щодо звуження предметної сфери ЗАП. У звітах Європейської Комісії 2023–2025 років послідовно наголошується, що при приведенні законодавства у відповідність до ЗАП слід утримуватися від практики виведення окремих правовідносин з-під його дії, оскільки це різко зменшує загальний регулятивний вплив Закону⁵³. Це застереження не залишилося суто декларативним: ще до набрання ЗАП чинності на етапі доопрацювання до другого читання окремі законопроекти отримували норми, спрямовані на виведення з-під дії ЗАП відносин щодо оцінки впливу на довкілля та щодо концентрації суб'єктів господарювання, – згодом ці відносини повернули під сферу дії ЗАП Законом № 4017. Президент України застосував право вето щодо закону, яким фактично звужувався предмет регулювання ЗАП у сфері земельних відносин, а тимчасова колізія залишається у податковій сфері. Практичний висновок для адміністративного судочинства: тенденція до фрагментації сфери дії ЗАП є усталеним викликом, і саме суди, тлумачачи межі застосування Закону, відіграють роль запобіжника проти його «вимивання» галузевим законодавством.

3.5. Роль міжнародних партнерів і програм технічної допомоги

Реформа адміністративної процедури в Україні є показовим прикладом спільних зусиль держави та міжнародних партнерів.

Одну з ключових ролей відіграє програма SIGMA – спільна ініціатива ЄС та Організації економічного співробітництва та розвитку, яка розробила Принципи державного управління⁵⁴. SIGMA співпрацює з національними стейкхолдерами – органами виконавчої влади, включно з Міністерством юстиції України – у контексті підтримки впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру».

Ці принципи визначають стандарти для країн-кандидатів і охоплюють:

- правову визначеність адміністративних процедур;
- передбачуваність адміністративних рішень;
- обмеження дискреції;
- ефективні механізми оскарження.

Так, Принцип 3 у контексті вимоги до країн щодо існування належних механізмів для забезпечення підзвітності органів державного управління стосується забезпечення функціональних механізмів для захисту як прав особи на належне управління, так і суспільних інтересів. Цей принцип передбачає, що органи державного управління підлягають контролю з боку наглядових органів, судів та громадськості. Також варто виокремити Принцип 4, який передбачає, що справедливе ставлення до адміністративних спорів гарантується внутрішніми адміністративними оскарженнями та судовим переглядом.

Отож, невід'ємним елементом саме застосування ЗАП є також оскарження адміністративних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до Закону та/або в судовому порядку.

Значення співпраці із SIGMA виходить за межі суто експертної допомоги. Наявність і якість закону про адміністративну процедуру є одним із ключових індикаторів, за якими

53. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України. 2025. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf

54. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України. 2025. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf

SIGMA оцінює систему врядування країн – членів ЄС та держав-кандидатів; фактично ухвалення такого закону стало «лакмусовим папірцем» щирості України у впровадженні реформи державного управління та індикатором для отримання допомоги ЄС на цю реформу⁵⁵. Показово, що вже на початку 2015 року проєкт ЗАП вперше отримав позитивний висновок SIGMA. Не менш важливим є й те, що в основу ЗАП покладено німецьку доктрину адміністративного права та адаптований досвід держав, які раніше впровадили цю доктрину, – Естонії, Латвії, Вірменії та інших країн, чий рівень розвитку правової культури близький до українського. Отже, ЗАП є не механічним перекладом чужого закону, а консолідацією апробованих практикою правових механізмів.

Водночас передбачається, що на початку впровадження ЗАП від правильного застосування суддями положень Закону залежатиме, наскільки швидко державний апарат усвідомить його правозастосування. Саме тому ряд проєктів міжнародної технічної допомоги, зокрема Проєкт «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR) та Проєкт ЄС «Право-Justice», розробляли та впроваджували тренінги для посадових службовців та суддів ще до набрання ЗАП чинності.

До прикладу, Проєкт EU4PAR розробив онлайн-курс про основи загальної адміністративної процедури⁵⁶. Завдяки курсу, ще до вступу Закону в силу державні службовці мали змогу ознайомитись з новелами та основними принципами Закону.

У партнерстві з Проєктом ЄС «Право-Justice» Проєкт також підтримав розробку та випуск науково-практичного коментаря до Закону⁵⁷. Видання адресоване, зокрема, і суддям адміністративних судів, які мають самі використовувати Закон України «Про адміністративну процедуру» на практиці.

В свою чергу, «Право-Justice» послідовно підтримував проведення тренінгів для суддів адміністративної юрисдикції. Зокрема, у партнерстві з Національною Школою Суддів України було розроблено та впроваджено спеціалізований навчальний курс⁵⁸.

Масштаб цієї спільної роботи відображають і кількісні показники. Для узгодження із ЗАП внесено зміни до 216 законів і кодексів та близько 300 підзаконних нормативно-правових актів. ЗАП та Закон № 4017 на етапі підготовки були предметом правової експертизи широкого кола міжнародних партнерів – Програми SIGMA, проєкту EU4PAR, програми U-LEAD з Європою, проєкту ЄС «Право-Justice», Консультативної місії ЄС в Україні, проєкту USAID «ГОВЕРЛА», Центру політико-правових реформ, Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ), – і отримали схвальні висновки як такі, що відповідають європейським стандартам⁵⁹. Навчальна складова охопила понад 61 600 осіб, з них спеціалізовані програми Національної школи суддів України пройшли близько 681 судді та помічника судді, а онлайн-курс із отриманням сертифіката завершили близько 32 000 осіб. Ці цифри підтверджують, що європейські партнери забезпечили не лише експертну підтримку розробки законодавства, а й створення передумов для його ефективного застосування.

55. Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні // Право України. 2021. № 10. С. 28–43

56. Онлайн-курс «Загальна адміністративна процедура» на платформі «Зрозуміло». URL: <https://courses.zrozumilo.in.ua/courses/course-v1:EEF+EEF-023+feb22/about>

57. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимошука В. П. Київ, 2023. 545 с. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/lap_commentary_web.pdf

58. Спеціалізований навчальний курс із застосування Закону України «Про адміністративну процедуру», розроблений Національною школою суддів України у партнерстві з Проєктом ЄС «Право-Justice».

59. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України. 2025. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf

3.6. Судовий контроль як завершальний механізм реалізації європейських стандартів

Європейські стандарти належного адміністрування набувають практичної ваги лише тоді, коли існує дієвий механізм їх примусу. Таким механізмом є судовий контроль: саме адміністративні суди перетворюють принципи ЗАП – а отже, й закріплені в актах Ради Європи та Хартії стандарти – з декларацій на чинне право. Логіка тут пряма: якщо публічна адміністрація не дотримується процедури, остаточну оцінку цього дає суд.

Уже перші роки дії ЗАП показують, наскільки швидко цей механізм набуває обертів. Якщо у перший рік чинності Закон згадувався у незначній кількості рішень (станом на 21 лютого 2024 року – лише близько 45 судових рішень, з них 7 – постанови ВС⁶⁰), то за період з 15 грудня 2023 року по 28 лютого 2026 року ЗАП згадується вже у понад 35 тисячах судових рішень⁶¹. Така динаміка дзеркально відтворює латвійський сценарій: розширення процедурних прав приватної особи закономірно веде до зростання звернень до суду, що є не проблемою, а ознакою працюючого захисту.

Для коректного застосування ЗАП у взаємодії з процесуальним законодавством Верховний Суд (далі – ВС) запропонував чітку **методологію вирішення колізії між ЗАП та КАС України**, яка зводиться до послідовної відповіді на три запитання: чи є спірні правовідносини публічними (адміністративно-правовими); чи має місце адміністративна процедура у розумінні пункту 5 частини 1 статті 2 ЗАП; і чи маємо ми справу саме з адміністративним актом у розумінні пункту 3 частини 1 статті 2 ЗАП. Лише ствердна відповідь на всі три запитання свідчить про можливість застосування ЗАП, його принципів або відповідних спеціальних законів⁶². Цей алгоритм є практичним інструментом, що дозволяє судді не «загубитися» у співвідношенні матеріального та процесуального регулювання.

Ключовою тенденцією, що формується під впливом ЗАП, є визнання дотримання процедури самостійною підставою для оцінки правомірності адміністративного акта. Показовою є постанова ВС від 27 березня 2025 року у справі № 480/5652/24⁶³: суд дійшов висновку, що рішення органу місцевого самоврядування, прийняте за результатами розгляду заяви в межах адміністративної процедури відповідно до ЗАП, є адміністративним актом і породжує публічно-правовий спір, який належить до юрисдикції адміністративного суду. Принципово, що, за висновком Суду, недотримання гарантій, передбачених ЗАП (зокрема забезпечення участі особи, прозорості, належного інформування), є самостійною та достатньою підставою для оскарження адміністративного акта незалежно від наявності чи відсутності матеріально-правових підстав для його ухвалення. Такий підхід Суд прямо пов'язав із реалізацією принципу належного урядування та легітимних очікувань – тобто з тими самими європейськими стандартами, про які йшлося вище.

У тому ж руслі розвивається й практика щодо **обґрунтованості та пропорційності**: у постанові від 13 лютого 2024 року у справі № 320/5934/22 ВС, посилаючись на ЗАП, наголосив, що адміністративний акт має прийматися з дотриманням необхідного балансу

60. Берназюк Я. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів : презентація для Національної школи суддів України, 22 лютого 2024 року. Зі змістом тез: «Україна ввійшла до сім'ї європейських держав із загальною адміністративною процедурою».

61. Тут і далі – за результатами аналізу Єдиного державного реєстру судових рішень за період з 15 грудня 2023 року по 28 лютого 2026 року, проведеного в межах цього дослідження.

62. Берназюк Я. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів : презентація для Національної школи суддів України, 22 лютого 2024 року. Зі змістом тез: «Україна ввійшла до сім'ї європейських держав із загальною адміністративною процедурою».

63. Постанова КАС ВС від 27 березня 2025 року у справі № 480/5652/24 (адміністративне провадження № К/990/48787/24).

між несприятливими наслідками для особи і цілями акта, а негативні наслідки повинні бути найменшими⁶⁴. Відсутність належної мотивації стає підставою для скасування рішення, а простір дискреції – звужується. Водночас ЗАП впливає і на **юрисдикційну визначеність**: у постанові від 8 серпня 2025 року у справі № 400/11859/24 Суд, спираючись на визначення «адміністративний акт» та «функції публічної адміністрації», відніс спір щодо рішення державного реєстратора до адміністративного судочинства⁶⁵. Прикметно, що ВП ВС при цьому застерігає: сам ЗАП не містить чіткого визначення судової юрисдикції, тому питання розмежування юрисдикцій залишається предметом обережного тлумачення⁶⁶.

Нарешті, європейський вимір ЗАП виявляється і в тому, що Закон поступово стає спільною «мовою» для судів різних юрисдикцій. Поява посилань на ЗАП у рішеннях не лише адміністративних, а й цивільних та господарських судів – це не аномалія, а ознака уніфікації розуміння публічних функцій держави. Згідно з даними аналізу ЄДРСР, переважна частина рішень із застосуванням ЗАП ухвалюється судами першої інстанції, що відображає природний шлях формування практики «знизу вгору»⁶⁷. Саме так, як свого часу в державах із розвинутою адміністративною юстицією (зокрема у ФРН), принципи адміністративної процедури наповнюються змістом передусім завдяки судовій практиці.

Підсумовуючи, системний моніторинг судових рішень щодо застосування ЗАП, окреслений у цьому звіті, дозволяє визначити проблемні аспекти застосування нової адміністративної процедури органами, оцінити рівень розуміння суддями новел закону та узгодженість практики. Для судді адміністративної юрисдикції європейські витоки ЗАП – це не історична довідка, а діючий канон тлумачення: оцінюючи правомірність адміністративного акта за принципами статті 4 ЗАП, суд фактично застосовує загальноєвропейський стандарт належного адміністрування, а отже, безпосередньо бере участь у виконанні Україною її євроінтеграційних зобов'язань.

64. Постанова КАС ВС від 13 лютого 2024 року у справі № 320/5934/22

65. Постанова КАС ВС від 8 серпня 2025 року у справі № 400/11859/24

66. Ухвала ВП ВС від 21 листопада 2024 року у справі № 420/31201/23 (провадження № 11-226апп24)

67. Тут і далі – за результатами аналізу Єдиного державного реєстру судових рішень за період з 15 грудня 2023 року по 28 лютого 2026 року, проведеного в межах цього дослідження.

РОЗДІЛ 4. АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАП

4.1. Джерельна база та методологія аналізу

Емпіричною основою розділу є суцільний пошук у **Єдиному державному реєстрі судових рішень** (далі – Реєстр, ЄДРСР) за період з **15 грудня 2023 року по 28 лютого 2026 року** – від дня набрання чинності ЗАП⁶⁸. Це перший повний цикл застосування Закону і саме він дозволяє говорити вже не про поодинокі епізоди, а про сформовані патерни правозастосування.

Методологічно аналіз спирається на двоступеневий фільтр, що є ключем до правильного прочитання всіх наведених далі чисел. Для кожної пошукової одиниці – Закону загалом, кожного принципу, кожної процедурної конструкції – фіксуються два показники:

- **«Згадка»** – рішення, у тексті якого присутнє посилання на ЗАП, його статтю або назву принципу. Це індикатор *обізнаності* суду із Законом; він нічого не каже про якість застосування – норма може бути процитована «для повноти» поряд з десятком інших.
- **«Змістовне» застосування** – рішення, у якому простежується *розкриття конкретного принципу та/або його релевантне застосування до обставин справи*: суд пояснює зміст принципу, співвідносить його з фактами, робить його частиною *ratio decidendi*. Це індикатор *реального інструментального використання* ЗАП.

Розрив між цими двома показниками – не статистична похибка, а самостійний предмет дослідження. Як буде показано далі, саме він є головною характеристикою сучасної практики застосування ЗАП і головним викликом для суддівського корпусу. Там, де цифри цього аналізу розходяться з показниками інших досліджень – зокрема Звіту Міністерства юстиції щодо виконання ЗАП⁶⁹, який оперує вибіркою з 1 718 рішень судів першої інстанції станом на 31 жовтня 2025 року, – пріоритет надається даним суцільного пошуку 2026 року як більш пізньому й повному зрізу Реєстру. Звіти, науково-практичні коментарі до ЗАП⁷⁰, навчальні матеріали ВС та Національної школи суддів, посібники⁷¹ використовуються як **контекстуальна рамка** – для пояснення причин виявлених тенденцій та для додаткового ілюстративного матеріалу.

Обмеження. Аналіз свідомо лишає поза дужками кілька питань. По-перше, повнота Реєстру: частина рішень оприлюднюється із затримкою, тому показники 2026 року (за два місяці) є попередніми. По-друге, пошук за назвою принципу не вловлює рішень, де

68. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ набрав чинності 15 грудня 2023 року (через 18 місяців з дня оприлюднення); підписаний Президентом України 13 червня 2022 року.

69. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України, 2025. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf У підрозділі 3.3 проаналізовано вибірку з 1 718 рішень судів першої інстанції за період 15.12.2023–31.10.2025

70. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с.

71. Смокович М., Бевзенко В. Загальна адміністративна процедура: теорія, досвід, практика: навчальний посібник. Київ: ВД «Дакор», 2025. 147 с.

суд застосовує *ідею* принципу, не називаючи його (наприклад, перевіряє вмотивованість акта, не вживаючи слова «обґрунтованість»). По-третє, кваліфікація рішення як «змістовного» неминуче містить елемент оцінного судження. Тому наведені відсотки слід читати як порядок величини й вектор тенденції, а не як абсолютну метрику. Втім, навіть з цими застереженнями масштаб виявлених диспропорцій сумніву не підлягає.

4.2. Застосування ЗАП судами: загальний огляд

Динаміка: від поодиноких згадок до масового правового явища. Перше, що впадає в око, – вибухове зростання присутності ЗАП у судовій практиці. У лютому 2024 року, через два місяці після набрання чинності, суддя Касаційного адміністративного суду Ян Берназюк констатував, що Закон згадується лише у 45 судових рішеннях, з них 7 – постанови ВС⁷². Станом на кінець лютого 2026 року ЗАП згадується вже у 35 355 судових рішеннях – зростання приблизно у 785 разів за два роки.

Динаміка за роками засвідчує не лінійне, а стрибкоподібне поширення, прив’язане до двох подій: набрання чинності самим ЗАП (грудень 2023) та набрання чинності Законом № 4017-IX від 10 жовтня 2024 року, який поширив правила адміністративної процедури на майже дві сотні галузевих законів⁷³:

Рік	Згадка «Про адміністративну процедуру»	Згадка «принципи адмін. процедури»	Змістове застосування
2023	488	341	10
2024	12 508	9 131	160
2025	18 635	13 343	707
2026 (січ.–лют.)	3 724	2 567	165

Таблиця 4.1. Динаміка згадування ЗАП у судових рішеннях за роками (ЄДРСР, 15.12.2023–28.02.2026).
Джерело: пошук у Реєстрі.

Зважаючи на зазначені цифри, пропонуємо наступні три висновки. **Перший: 2025 рік став переломним** – на нього припадає понад дві третини всіх «змістовних» рішень (707 із 1 042). **Другий: темп не сповільнюється** – лише за січень-лютий 2026 року з’явилося 165 змістовних рішень, що вже перевищує весь показник 2024 року (160). **Третій, найважливіший: «змістозна» крива зростає повільніше за «згадкову».** Кількість згадок з 2024 по 2025 рік збільшилася приблизно в 1,5 раза, але частка змістовних рішень серед них залишається мізерною. Це підводить до центрального спостереження всього розділу.

72. Берназюк Я. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів: презентація для Національної школи суддів України, 22 лютого 2024 року. Станом на 21.02.2024 ЗАП згадувався у 45 судових рішеннях.

73. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»» від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX (набрав чинності 15.11.2024). За даними Звіту Мін’юсту зміни внесено до 196 секторальних законів; з урахуванням Закону № 3993-IX – понад 200 законодавчих актів. Посібник Смоковича/Бевзенка вказує на поширення засад процедури на 213 національних законів і кодексів.

4.2.2. Головний висновок: розрив між згадкою та змістом

За ключовою фразою «принципи адміністративної процедури» Реєстр видає **25 382 судових рішення**. Однак лише у 1 042 з них простежується змістовне розкриття конкретного принципу та/або його релевантне застосування до обставин справи⁷⁴. Тобто **реальне, інструментальне застосування принципів ЗАП наявне приблизно у 4 % випадків, коли суд про ці принципи згадує**. У решті близько 96 % посилання є супровідним, норма цитується, але не використовується як центральний аргумент.

Цю саму тенденцію, тільки під іншим кутом, фіксує і Звіт Мін'юсту. За його вибіркою фокус згадок поступово зміщується *від загальних принципів до конкретних процедурних інструментів*: якщо у стартовому періоді (до 30 серпня 2024 року) контекст «принципи адміністративної процедури» становив 55,1 % усіх згадок, то у другому циклі його частка впала до 26,3 %⁷⁵. Натомість стрімко зросли згадки про процедурні новели – насамперед про залишення заяви без руху (приріст приблизно у 66 разів) та про наведення законодавчих визначень. Практика **дорослішає**: від загальної риторики принципів вона переходить до точкового застосування механізмів. Але «змістовне» наповнення самих принципів за нею не встигає.

Чому це важливо. Розділ 2 показав, що принципи ЗАП – не преамбульна декларація, а *системоутворюючий каркас* усього адміністративного законодавства: за пунктом 3 Прикінцевих та перехідних положень ЗАП до приведення законодавчих актів у відповідність із ним вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону, а пункт 4 частини 2 ст. 87 ЗАП прямо називає невідповідність принципам адміністративної процедури підставою протиправності адміністративного акта. Якщо принципи у переважній більшості випадків лише згадуються, але не застосовуються, цей каркас залишається **номінальним**. Завдання найближчих років – перевести принципи з реєстру «згадка» у реєстр «робочий інструмент».

4.2.3. Географія застосування: парадокс «великих» і «глибоких» регіонів

Розподіл практики за регіонами демонструє разючу нерівномірність – причому як за обсягом, так і за глибиною. Формально лідерами за кількістю рішень зі згадкою принципів є **Одеська, Харківська та Дніпропетровська області**. Проте зіставлення «згадкового» і «змістовного» показників відкриває значно цікавішу картину:

Регіон (апеляційний округ)	Згадка «Про адміністративну процедуру»	Згадка «принципи»	Змістовне	Частка змістовного
Одеський	13 697	12 100	305	2,5 %
Львівський	7 203	6 427	85	1,3 %
Миколаївський	1 777	1 557	5	0,3 %
Харківський	1 807	745	171	22,9 %

74. Дані пошуку в ЄДРСР станом на 28.02.2026. Тут і далі статистичні показники без іншого застереження наводяться за цим джерелом.

75. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України, 2025, підрозділ 3.3 та Додаток № 5. Категорія «залишення звернення без руху» зросла з 3 до 198 рішень (приріст у ~66 разів), «наведення визначень» – приблизно у 8,4 раза, «визначення сфери застосування» – приблизно у 22 рази.

Дніпропетровський	1 505	614	101	16,4 %
Київський	1 420	368	53	14,4 %
Полтавський	293	173	99	57,2 %
Черкаський	632	130	40	30,8 %
Кіровоградський	591	59	1	1,7 %
Херсонський	65	43	0	0 %

Таблиця 4.2. Застосування принципів ЗАП за регіонами (вибрані апеляційні округи; «частка змістовного» обчислена від згадки принципів). Джерело: суцільний пошук у ЄДРСР.

Що насправді показують ці цифри. Лідерство Одеського й Львівського округів за абсолютною кількістю згадок виявляється здебільшого *статистичним ефектом обсягу*, а не глибини: в Одеському окрузі змістовними є лише 2,5 % рішень зі згадкою принципів, у Львівському – 1,3 %, у Миколаївському – 0,3 %. Це регіони, де ЗАП цитують часто, але «по дотичній». **Протилежний полюс** – округи з відносно скромною загальною кількістю згадок, але дуже високою їх якістю: Полтавський (57,2 % змістовних рішень – фактично кожне друге), Черкаський (30,8 %), Харківський (22,9 %), Дніпропетровський (16,4 %).

Причина такого розриву – не у «кількості ЗАП-справ» в області, а у **сформованому в окружному суді підході**. Високі «змістовні» показники окремих округів указують на наявність там суддів або судових палат, які системно працюють із ЗАП як з інструментом. Натомість Херсонський округ із нульовим змістовним показником і Кіровоградський з одним рішенням – це зона, де Закон фактично «не запрацював» на рівні мотивування. **Практичний висновок:** географічна нерівномірність є не об'єктивною даністю, а наслідком різної суддівської «майстерності» застосування принципів – а отже, вона усувається навчанням і обміном кращими практиками, а не очікуванням.

4.2.4. Інстанційний зріз: де формується «змістовна» практика

Розподіл за інстанціями підтверджує очікувані для нової процедури показники:

Інстанція	Згадка «Про адміністративну процедуру»	Згадка «принципи»	Змістовне	Частка змістовного
Перша	24 117	16 497	811	4,9 %
Апеляційна	10 999	8 837	214	2,4 %
Касаційна	239	48	17	35,4 %

Таблиця 4.3. Застосування ЗАП за судовими інстанціями. Джерело: суцільний пошук у ЄДРСР.

Очікуване: основний масив практики формується **у судах першої інстанції** (811 змістовних рішень із 1 042 – близько 78 %). Це логічно: саме окружні адміністративні суди першими стикаються зі спірним адміністративним актом і саме вони перетворюють абстрактний принцип на застосовну до фактів конструкцію. Несподіване – **надзвичайно висока «концентрація змісту» в касації**: хоча ВС згадує ЗАП лише у 239 рішеннях, у 17 з них (35,4 %) принципи розкриваються змістовно. Тобто коли справа доходить до касації, ЗАП майже завжди стає предметом справжнього аналізу, а не контекстуальної згадки.

Чому це важливо для суддів. Касаційна практика нечисленна, але саме вона задає матрицю. Висновки ВС щодо застосування норм ЗАП є обов'язковими для всіх адміністративних органів за прямою вказівкою частини 4 ст. 6 ЗАП⁷⁶ – і це робить кожну змістовну касаційну постанову нормотворчою за фактичним впливом. Відносно низька «змістовність» апеляції (2,4 %) – навпаки, тривожний сигнал: апеляційний перегляд нерідко зводиться до підтвердження результату без поглибленої роботи з процедурними принципами, хоча саме апеляція мала б бути фільтром, що відсіює формальні згадки.

4.2.5. Категорії справ: де ЗАП став робочим інструментом

Розподіл змістовних рішень за категоріями справ показує, що ЗАП «приживається» вкрай нерівномірно – і ця нерівномірність має чітку логіку. Лідери за кількістю змістовних рішень:

Категорія справ	Змістовних рішень	Домінуючий принцип / характер спору
Соціальні виплати	352	обґрунтованість, добросовісність – масові пенсійні й соціальні спори
Податкові спори	313	обґрунтованість – мотивованість рішень про реєстрацію/блокування накладних
Митні спори	110	обґрунтованість – оцінка процедури митного контролю
Військове	51	добросовісність – оскарження процедури військового обліку
Медичне	35	обґрунтованість – перевірка рішень про встановлення інвалідності (МСЕК)
Соціальний захист	23	добросовісність, законність – статуси, пільги
Трудові спори	20	законність – публічна служба, державний нагляд
Реєстраційні дії	19	уніфікація понять, юрисдикція
Земельні спори	14	добросовісність, заінтересовані особи
Економічне	13	обґрунтованість – закупівлі та контроль за ними

Таблиця 4.4. Категорії справ зі змістовним застосуванням принципів ЗАП (вибрані категорії).
Джерело: суцільний пошук у ЄДРСР; характеристика спорів – за матеріалами «Пошуку практики».

Логіка розподілу. Перші три позиції – соціальні виплати, податкові та митні спори – це масові категорії адміністративної юстиції, у яких приватна особа найчастіше протистоїть державі і де «негативний» адміністративний акт є типовим. Саме тут принцип обґрунтованості (вимога мотивувальної частини «негативного» акта) спрацьовує природно: суд має перед собою рішення, яке або вмотивоване, або ні. Натомість категорії на кшталт житлових (1 змістовне рішення) чи транспортних (1) практично не залучають ЗАП – не тому, що там немає процедурних порушень, а тому, що практика ще не «винайшла» застосування Закону до цих сфер.

76. Частина 4 статті 6 ЗАП: «Висновки про застосування норм права, викладені у постановках ВС, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права». Це положення вперше прямо інтегрує судову правову позицію у тканину адміністративної процедури – див. Розділ 2, характеристику принципу законності.

Окремої уваги заслуговують категорії, що відображають **воєнний і післявоєнний контекст**. У військових справах найчастіше оскаржують процедуру військового обліку, і суди застосовують тут переважно принцип *добросовісності*; у медичних справах оскаржують процедуру встановлення інвалідності та перевірки обґрунтованості рішень МСЕК – і домінує принцип *обґрунтованості*; у справах щодо доступу до публічної інформації оскаржують процедуру розгляду звернення – і знову домінує *добросовісність*. Тобто практика виробила стійкі **«категорія – принцип» зв'язки**, і знання цих зв'язків само по собі є практичним орієнтиром: суддя, отримавши пенсійну чи медичну справу, наперед знає, який принцип ЗАП з найбільшою ймовірністю стане вирішальним.

4.3. Аналіз за принципами: «робочі», «декларативні» та «сплячі»

Фокус цього розділу – принцип-за-принципом зріз практики. Він будується на окремому пошуку в Реєстрі за кожним із принципів, які виокремлює стаття 4 ЗАП⁷⁷. Результати наведено в Таблиці 4.5 і вони, без перебільшення, є діагнозом усієї системи.

Принцип (ст. ЗАП)	Згадка	Змістовне	Частка змістовного	Умовна група
Обґрунтованість (ст. 8)	15 030	627	4,2 %	робочий
Добросовісність і розсудливість (ст. 10)	695	303	43,6 %	робочий
Рівність (ст. 7)	723	39	5,4 %	ситуативний
Офіційність (ст. 16)	411	13	3,2 %	ситуативний
Пропорційність (ст. 11)	2 886	9	0,3 %	сплячий
Законність (ст. 6)	13 519	41	0,3 %	аксіома
Безсторонність (ст. 9)	405	5	1,2 %	сплячий
Відкритість (ст. 12)	766	3	0,4 %	сплячий
Своєчасність (ст. 13)	1 077	2	0,2 %	сплячий
Ефективність (ст. 14)	769	0	0 %	сплячий

Таблиця 4.5. Згадка та змістовне застосування принципів ЗАП у судовій практиці. Джерело: суцільний пошук у ЄДРСР за період 15.12.2023–28.02.2026. Групування – авторське.

Загальний висновок із таблиці суворий: судова практика характеризується **значним розривом між формальною згадкою принципів і їх реальним застосуванням**. Найбільшу кількість змістовних тлумачень отримують лише обґрунтованість і добросовісність; натомість відкритість, безсторонність, своєчасність і – особливо – ефективність майже не отримують змістовного розкриття. Розгляньмо групи послідовно.

⁷⁷ Стаття 4 ЗАП перелічує 13 принципів адміністративної процедури; разом з нормами статей 5–18 (із ст. 14) Закон сумарно розкриває до 17 принципів – див. Розділ 2, підрозділ «Перелік принципів». Суцільний пошук у Реєстрі здійснювався за десятьма принципами, що мають усталене термінологічне позначення: законність, рівність, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість), добросовісність, пропорційність, відкритість, своєчасність, ефективність, офіційність. Це методологічне обмеження саме по собі показує: принципи верховенства права, юридичної визначеності, презумпції правомірності та гарантування ефективних засобів захисту не мають єдиного пошукового маркера і «розчиняються» у тексті рішень.

4.3.1. «Робочі» принципи: обґрунтованість і добросовісність

Обґрунтованість (ст. 8 ЗАП) – безумовний чемпіон за абсолютною кількістю змістовних рішень (627). Це закономірно: Розділ 2 пояснив, що для ЗАП обґрунтованість означає насамперед *обов'язок адміністративного органу вмотивовувати «негативний» адміністративний акт*, а відсутність мотивувальної частини там, де вона обов'язкова, є безумовною підставою для скасування акта (частина 5 ст. 72, частина 3 ст. 85 ЗАП)⁷⁸. Це принцип з «вбудованим» правовим наслідком – і саме тому суди застосовують його охоче й упевнено.

Показовим є **Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 7 листопада 2025 року у справі № 160/25447/24**⁷⁹, де суд розкрив обґрунтованість через її функцію: вмотивоване рішення демонструє особі, що вона була почута, дає стороні можливість апелювати проти нього, і лише за умови прийняття обґрунтованого рішення може забезпечуватися належний публічний та судовий контроль за адміністративними актами. Тут принцип не цитується – він працює: суд пов'язує обґрунтованість із прозорістю як запобіжником державного свавілля та з реальною можливістю оскарження. У медичних справах та сама обґрунтованість стає ключем до перевірки рішень МСЕК: суди вимагають від відповідача доказів дотримання процедур перевірки обґрунтованості рішення про встановлення інвалідності, і ненадання таких доказів тягне скасування акта⁸⁰.

Добросовісність і розсудливість (ст. 10 ЗАП) – феномен зовсім іншого роду. За абсолютною кількістю змістовних рішень (303) вона поступається обґрунтованості, але за часткою змістовного застосування (43,6 %) не має конкурентів: майже кожна друга згадка цього принципу є змістовною. Пояснення – у природі принципу. Добросовісність не має «механічного» наслідку, як обґрунтованість; вона є оцінною категорією, і суд, який її згадує, фактично змушений її розкрити, інакше згадка повисає в повітрі. Тому декоративне цитування добросовісності майже неможливе – її або застосовують по суті, або не згадують узагалі.

Практика наповнила добросовісність потужним доктринальним змістом. У **рішенні Полтавського окружного адміністративного суду від 11 листопада 2025 року у справі № 440/12125/25**⁸¹ суд прямо вивів принцип добросовісності (*bona fides*) з римських максим *venire contra factum proprium* (заборона суперечливої поведінки, естопель), *non concedit venire contra factum proprium* та *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (ніхто не може отримувати вигоду з власної неправомірної поведінки). Це не побіжна латина – це повноцінна доктринальна конструкція, перенесена у площину публічного права. В інших рішеннях суди формулюють робоче правило: **поведінка, яка суперечить добросовісності, легітимним очікуванням, належному урядуванню та правовій визначеності, не може бути правомірною, як і всі пов'язані з нею рішення**⁸². Саме

78. Див. Розділ 2, характеристику принципу обґрунтованості та статтю 72 ЗАП «Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта»; ч. 4 ст. 85 ЗАП: «у разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до цього Закону вона є обов'язковою, такий акт скасовується».

79. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 7 листопада 2025 року у справі № 160/25447/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132175156>

80. Див., напр., рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду у справі <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132293893> (медичне, обґрунтованість); рішення Запорізького окружного адміністративного суду у справі <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132248231> (ненадання відповідачем документів, що стали підставою перевірки рішення МСЕК). Тут і далі для рішень судів першої інстанції, не наведених окремою постановою, посилання подаються за ідентифікатором у ЄДРСР.

81. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 11 листопада 2025 року у справі № 440/12125/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131737899>

82. Формулювання, відтворене у низці рішень першої інстанції – напр., справи <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133015260>, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133015257> (Дніпропетровський округ), <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133792417>, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133952595> (Полтавський округ). Стіжке відтворення тотожного формулювання у різних округах свідчить про початок горизонтальної уніфікації практики на рівні принципу.

завдяки цій оцінній природі добросовісність стала, за даними «Пошуку практики», домінуючим принципом одразу в кількох категоріях – військових справах, справах соціального захисту, спорах щодо доступу до публічної інформації.

Окремо варто відзначити, що практика добросовісності прямо «зшиває» ЗАП із КАСУ. У низці рішень суди фіксують, що **принципи добросовісності та розсудливості корелюються з пунктами 5 і 6 частини 2 ст. 2 КАСУ**⁸³ як критеріями для оцінки правомірності рішень суб'єкта владних повноважень. Це і є «оновлене прочитання» в дії – до нього ми повернемося у підрозділі 4.6.

4.3.2. «Ситуативні» принципи: рівність та офіційність

Рівність перед законом (ст. 7 ЗАП) отримує змістовне розкриття у 39 рішеннях (5,4 %). Практика застосовує її у двох типових ситуаціях. Перша – *захист від дискримінації у доступі до публічного блага*: у **рішенні Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 12 червня 2025 року у справі № 300/1936/25**⁸⁴ суд визнав, що відмова пенсійного органу зарахувати трудовий стаж за відсутності документів, окрім трудової книжки, порушує принцип рівності особи перед законом. Друга ситуація – *вимога однакового вирішення однакових справ*: рівність трактується як заборона свавільного відступу від власної усталеної практики органу – що, до речі, прямо закріплено в пункті 4 частини 3 ст. 6 ЗАП щодо дискреції.

Офіційність (ст. 16 ЗАП) – принцип, який Розділ 2 назвав одним із двох найважливіших процедурних принципів (поряд з правом на участь), – у практиці поки що «ситуативний»: лише 13 змістовних рішень. Це тривожний контраст із його теоретичною вагою. Там, де офіційність усе ж застосовується, вона спрацьовує потужно. У **рішенні Донецького окружного адміністративного суду від 6 січня 2026 року у справі № 200/7602/25**⁸⁵ суд розкрив офіційність як обов'язок адміністративного органу встановлювати обставини справи і збирати докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи, а також як заборону вимагати від особи документи, що вже перебувають у володінні органів влади. У справах про призначення пенсії суди прямо застосовують це правило: якщо поданих особою документів недостатньо, орган **зобов'язаний сам витребувати відомості**, а не перекладати це на заявника⁸⁶. Низька частота застосування офіційності пояснюється не відсутністю порушень, а тим, що цей принцип вимагає від суду активної перекваліфікації спору – побачити за «недостатністю документів у заявника» бездіяльність органу.

4.3.3. Парадокс законності: принцип-аксіома

Законність згадується у **13 519 судових рішеннях** – це другий показник після обґрунтованості. Але змістовне значення вона має лише у **41 з них – приблизно 0,3 %**. Жоден інший принцип не демонструє такої прірви між згадкою та змістом.

83. Формулювання відтворюється, зокрема, у справі № reyestr/131804070 (Черкаський округ) з прямим посиланням на науково-практичний коментар до ЗАП. Пункти 5 і 6 ч. 2 ст. 2 КАСУ – критерії «добросовісно» та «розсудливо». Те саме у Звіті Мін'юсту, Додаток № 4, Кейс 4 (рішення Черкаського ОАС від 22.01.2024 у справі № 580/12364/23, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116461340>).

84. Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 12 червня 2025 року у справі № 300/1936/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128080734>

85. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 6 січня 2026 року у справі № 200/7602/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133169539>

86. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України, 2025, Додаток № 4, Кейс 6 (рішення Донецького окружного адміністративного суду від 21 лютого 2025 року у справі № 200/83/25)

Пояснення цього парадоксу лежить не у статистиці, а у **правовій психології**. Законність сприймається судами як *аксіома* – самоочевидна вимога, дотримання якої презюмується і яка тому не потребує самостійного змістовного обґрунтування. Суд згадує законність як загальну рамку («рішення має бути законним»), але не розкриває її як окремий робочий критерій, бо вважає це зайвим. У результаті найфундаментальніший принцип виявляється найменш «працюючим» – він розчинений у кожному рішенні й водночас відсутній у кожному як самостійний аргумент.

Тим часом ЗАП наповнив законність цілком конкретним, неаксіоматичним змістом. У **рішенні Донецького окружного адміністративного суду від 19 серпня 2025 року у справі № 200/2833/25⁸⁷** суд застосував законність у тому її прояві, який закріплено частиною 4 ст. 6 ЗАП: **висновки про застосування норм права, викладені у постановках ВС, є обов’язковими для всіх адміністративних органів**, а отже неврахування органом релевантної правової позиції ВС є порушенням саме принципу законності. Це і є «неаксіоматична» законність – конкретна, перевірювана, з правовим наслідком. Практичний орієнтир для суду: законність не слід згадувати «для повноти»; її треба розкривати через конкретні складові – застосування підзаконних актів лише в межах закону (ч. 2 ст. 6), законність дискреції (ч. 3 ст. 6), обов’язковість позицій Верховного Суду (ч. 4 ст. 6), обов’язок органу самостійно поновити порушене право (ч. 5 ст. 6).

4.3.4. «Сплячі» принципи: де практики майже немає – і чому це найважливіше

Найтривожніша частина зрізу – група принципів, які можна назвати **«сплячими»**: ефективність (0 змістовних рішень), своєчасність (2), відкритість (3), безсторонність (5), пропорційність (9 змістовних з 2 886 згадок). Кожен із них заслуговує окремої уваги – не попри відсутність практики, а саме через неї.

Ефективність (ст. 14 ЗАП) – нуль змістовних рішень. Це не випадковість і почасти не проблема. Як зазначено в Розділі 2, ефективність переважно стосується внутрішньої організації роботи органу («розгляд справи з найменшими витратами ресурсів») і несе меншу загрозу правам приватної особи; судовий контроль за нею об’єктивно обмежений – суд навряд чи визнає акт протиправним лише тому, що «орган зробив більше, ніж потрібно». Проте нульовий показник усе ж є сигналом: ефективність не повинна перетворюватися на *сліпу пляму*, адже у конкуренції з правом на участь (наприклад, через виняток у частині 2 ст. 63 ЗАП щодо очевидно безпідставних прохань) вона цілком може стати предметом судової оцінки.

Своєчасність і розумний строк (ст. 13 ЗАП) – лише 2 змістовних рішення. Тут «сон» практики є вже справжньою проблемою. Поодиноким прикладом змістовного застосування – **рішення Київського окружного адміністративного суду від 30 квітня 2024 року у справі № 20/49254/23⁸⁸**, де суд визнав, що прийняття органом рішення у 2023 році щодо обставин, відомих йому ще з 2021 року, суперечить принципу своєчасності рішення суб’єкта владних повноважень. Те, що таких рішень лише два, попри 1 077 згадок, означає, що проблема процедурного зволікання – однієї з найпоширеніших скарг громадян на адміністрацію – фактично випадає з поля принципового контролю. Суди радше

87. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 19 серпня 2025 року у справі № 200/2833/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129643657>. Те саме у трудовому спорі <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129643657> – неврахування висновків ВС кваліфіковано як порушення принципу законності.

88. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 30 квітня 2024 року у справі № 20/49254/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118728919>

кваліфікують зволікання як «бездіяльність» у термінах КАСУ, не доходячи до принципу своєчасності ЗАП, який міг би дати глибшу й системнішу аргументацію.

Відкритість (ст. 12 ЗАП) – 3 змістовних рішення. Відкритість – право особи знати про початок провадження та право на доступ до матеріалів справи – є, за Розділом 2, нерозривним “доповненням” права на участь: без знання матеріалів справи особа не може ефективно реалізувати участь. У **рішенні Запорізького окружного адміністративного суду від 30 жовтня 2025 року у справі № 280/6704/25**⁸⁹ суд розкрив відкритість через статтю 12 ЗАП: адміністративний орган зобов’язаний забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, пов’язаної з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї. Лише три таких рішення на всю країну – це означає, що порушення відкритості або не помічаються, або «поглинаються» спорідненим, але окремим принципом права на участь.

Безсторонність (неупередженість) (ст. 9 ЗАП) – 5 змістовних рішень. Рідкісний, але вагомий приклад – Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 3 листопада 2025 року у справі № 320/20473/24⁹⁰, де колегія суддів дійшла висновку, що дії органу порушували принцип безсторонності, який означає обов’язок ухвалювати рішення без політичної чи ідеологічної упередженості, враховуючи всі сторони правовідносин і не допускаючи вибіркового підходу. Малочисельність практики тут пояснюється доказовою складністю: упередженість важко довести, а ЗАП не містить детального механізму її процедурної фіксації на рівні адміністративного провадження.

Пропорційність (ст. 11 ЗАП) – окремий, особливо показовий випадок. Формально пропорційність згадується дуже часто – 2886 рішень, третій показник після обґрунтованості та законності. Але змістовно вона розкрита лише у 9 з них – частка 0,3 %, тотожна законності. Тобто пропорційність є **«сплячим принципом, замаскованим під робочий»**: велика кількість згадок створює оманливе враження активного застосування, тоді як насправді принцип здебільшого цитується як загальна формула «балансу», без перевірки цього балансу на фактах. Поодинокі змістовні рішення показують, яким могло б бути застосування: у **рішенні Київського окружного адміністративного суду від 26 лютого 2026 року у справі № 320/59583/25**⁹¹ суд визнав недотриманим принцип пропорційності, бо орган не забезпечив необхідного балансу між несприятливими наслідками для прав позивача і цілями рішення – за відсутності будь-якої вини особи. На рівні касації пропорційність уже спрацьовує як повноцінний інструмент: у **Постанові ВС від 13 лютого 2024 року у справі № 320/5934/22**⁹² Суд, посилаючись на частину 2 ст. 11 ЗАП, прямо вказав, що адміністративний акт має прийматися з дотриманням необхідного балансу, а негативні наслідки для особи мають бути найменшими.

Чому «сплячі» принципи – найважливіша частина аналізу. Хибно вважати, що відсутність практики за принципом означає відсутність проблем. Насправді – навпаки. По-перше, «сплячий» принцип – це *невикористаний інструмент захисту*: порушення своєчасності, відкритості чи безсторонності трапляються постійно, але не отримують належної юридичної кваліфікації, а отже особа фактично позбавлена засобу захисту,

89. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 30 жовтня 2025 року у справі № 280/6704/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131399503>

90. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 3 листопада 2025 року у справі № 320/20473/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131630260>

91. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 26 лютого 2026 року у справі № 320/59583/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134389748>

92. Постанова ВС від 13 лютого 2024 року у справі № 320/5934/22. Наведена в Огляді судової практики ВС та у Звіті Мін’юсту (підрозділ 3.3) як приклад застосування принципу пропорційності й норм ст. 59 ЗАП про провадження з великою кількістю осіб.

який Закон їй гарантував. По-друге, ЗАП прямо називає невідповідність *будь-якому* принципу адміністративної процедури підставою протиправності акта (п. 4 ч. 2 ст. 87) – тож «сплячий» принцип юридично рівноцінний «робочому», і його ігнорування є прогалиною в судовому контролі, а не його законною межею. По-третє, «західний» досвід (зокрема ФРН) показує, що принципи адміністративної процедури напрацьовувалися саме судами; українські адміністративні суди лише входять у цей етап, і кожен «сплячий» принцип – це зона, де практика ще має бути створена. Розбудити «сплячі» принципи – пряме завдання суддівського корпусу і пріоритет навчальних програм.

4.4. Найпроблемніші статті та найбільш спірні процедури

Окремий пласт аналізу – пошук за конкретними процедурними конструкціями ЗАП, а не за принципами. Він відповідає на запитання, поставлене у плані дослідження: *які статті є найпроблемнішими для застосування і які процедури викликають найбільше спорів*. Результати наведено в Таблиці 4.6.

Процедурна конструкція (стаття ЗАП)	Згадка	Змістовне	Частка
Умови правомірності адмін. акта (ст. 71, 72, 85)	47	37	78,7 %
Залишення заяви без руху (ст. 43)	111	70	63,1 %
Витребування документів та відомостей (ст. 48)	30	16	53,3 %
Докази в адмін. провадженні (ст. 53)	40	13	32,5 %
Зупинення адмін. провадження (ст. 64)	24	6	25,0 %
Безпосередній вплив (ст. 93)	168	7	4,2 %
Закриття адмін. провадження (ст. 65)	128	4	3,1 %
Протиправний адмін. акт (ст. 87)	324	10	3,1 %
Огляд на місці та огляд речей (ст. 55)	66	2	3,0 %
Експертиза (ст. 57)	4 385	7	0,2 %
Пояснення свідка (ст. 56)	104	1	1,0 %
Застосування примусових заходів (ст. 93–96)	43	1	2,3 %
Залучення адресата та заінтересованих осіб (ст. 49)	1	0	0 %

Таблиця 4.6. Згадка та змістовне застосування окремих процедурних конструкцій ЗАП.
Джерело: суцільний пошук у ЄДРСР («Пошук практики», загальні пошукові фрази).

4.4.1. «Залишення заяви без руху» – найуспішніша новела ЗАП

Найяскравіша історія успіху – **інститут залишення заяви без руху (ст. 43 ЗАП)**. За Звітом Мін'юсту, кількість рішень із цим контекстом зросла **приблизно у 66 разів** – з 3 у

стартовому періоді до 198 у другому циклі⁹³. За суцільним пошуком, з конструкцією «залишення заяви без руху» у поєднанні з адміністративною процедурою – 111 згадок, з яких 70 (63,1 %) змістовні. Причина успіху прозора: ст. 43 ЗАП **усуває типове зловживання** – практику, коли орган замість надання строку на виправлення недоліків заяви одразу відмовляв у задоволенні вимоги або залишав звернення без розгляду. Суди швидко зробили цю новелу робочим стандартом: за усталеною позицією, відмова в розгляді заяви через неповний пакет документів є протиправною, належною реакцією органу є залишення заяви без руху, а неприйняття рішення по суті кваліфікується як протиправна бездіяльність⁹⁴. Цей приклад доводить тезу: норма ЗАП «приживається» швидко й глибоко тоді, коли вона має чітку гіпотезу, чіткий наслідок і відповідає очевидному запиту на справедливість.

4.4.2. «Умови правомірності адміністративного акта» – концентрований стандарт

Найвища частка змістовності (78,7 %, 37 із 47) – у конструкції **«умови правомірності адміністративного акта»**. Це закономірно: коли суд узагалі звертається до цієї категорії, він робить це не випадково, а щоб провести системну перевірку акта. Практика тут зростається з нормами статей 71–72 ЗАП (вимоги до структури та мотивування акта) і статей 85, 87 ЗАП (підстави скасування й протиправності). По суті, «умови правомірності» стали для судів **концентрованим чек-листом**: компетенція – підстава – спосіб – мотивування – дотримання процедури. Це позитивний патерн, який варто поширювати: він дисциплінує і суд, і адміністративний орган.

4.4.3. Зони мовчання: заінтересовані особи, експертиза, докази, примусове виконання

Протилежний полюс Таблиці 4.6 – конструкції, де практика або відсутня, або суто номінальна. Кожна з них вказує на конкретну сліпу пляму судового контролю.

- **Залучення адресата та заінтересованих осіб (ст. 49 ЗАП)** – 1 згадка, 0 змістовних. Це найгостріша диспропорція всього аналізу. Інститут заінтересованої особи – особи, на право чи інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (ч. 2 ст. 27 ЗАП), – є, за Розділом 2, однією з ключових новел ЗАП: він покликаний запобігати конфліктам у чутливих справах (забудова, розміщення суб'єктів господарювання тощо). Практично нульова присутність ст. 49 у пошуку за відповідною фразою означає, що суди ще не «побачили» цей інститут як самостійний предмет перевірки.
- **Експертиза (ст. 57 ЗАП)** – 4 385 згадок, 7 змістовних (0,2 %). Гігантська кількість згадок тут оманлива: слово «експертиза» присутнє в безлічі рішень у загальноновживаному значенні, не пов'язаному з адміністративно-процедурним інститутом ст. 57. Реальне ж застосування процедури призначення експертизи адміністративним органом – лише 7 рішень. Це методологічно важливе застереження: висока «згадка» не завжди означає високу релевантність.
- **Докази в адміністративному провадженні (ст. 53), огляд на місці (ст. 55), пояснення свідка (ст. 56)** – разом лише близько 16 змістовних рішень. Доказова

93. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України, 2025, Додаток № 5, розділ «Зміна фокусу: від принципів до процедурних інструментів».

94. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України, 2025, Додаток № 4, Кейс 2 (досвід Горохівської міської ради), а також підрозділ 4.2 щодо виявлених у законопроектах випадків незастосування механізму залишення заяви без руху.

стадія адміністративного провадження майже не стає предметом судового контролю, хоча саме тут закладаються фактичні підстави майбутнього акта. Звіт Мін'юсту прямо називає *відсутність регулювання питань доказування* – невизначеність кола обставин, які має доводити орган, а які заявник, – однією з типових проблем, виявлених під час правової експертизи законопроектів⁹⁵.

- **Закриття провадження (ст. 65) – 128 згадок, 4 змістовних; протиправний акт (ст. 87) – 324 згадки, 10 змістовних.** Конструкції, що мали б бути «несучими» для судового контролю, теж залишаються переважно у статусі згадки. Особливо показовим є низький змістовний показник ст. 87 ЗАП – норми, яка прямо перелічує підстави протиправності акта, включно з невідповідністю принципам адміністративної процедури.
- **Безпосередній вплив (ст. 93) та примусові заходи (ст. 93–96) – 168 і 43 згадки відповідно, але лише 7 і 1 змістовних рішень.** Стадія примусового виконання адміністративного акта – найбільш «силова» і найчутливіша для прав особи – фактично випадає з поля принципового контролю.

Спільний знаменник зон мовчання. Усі ці конструкції стосуються *стадій провадження, відмінних від прийняття «фінального» акта* – підготовки справи, дослідження доказів, залучення осіб, виконання. Практика поки що зосереджена на «вході» (залишення заяви без руху) і «виході» (мотивування й правомірність акта) адміністративної процедури, але майже не контролює її «середину». Це і є системна прогалина, яку має заповнити майбутня практика.

4.5. Юрисдикційна дифузія: ЗАП у рішеннях цивільних і господарських судів

Одне з найцікавіших відкриттів аналізу – поява ЗАП за межами адміністративної юстиції. За даними Звіту Мін'юсту, у вибірці з 1 718 рішень **93,3 % становлять адміністративні справи, але 4,7 % – цивільні (81 рішення) і 2,0 % – господарські (34 рішення)**⁹⁶. На перший погляд це аномалія: ЗАП регулює відносини публічної адміністрації з особою, а не приватноправові спори. Насправді ж це – глибоко змістовне явище, яке варто назвати **юрисдикційною дифузією**.

4.5.1. Що означає поява ЗАП у «чужих» юрисдикціях

Поява ЗАП у рішеннях цивільних і господарських судів має подвійне прочитання. Негативне: вона підкреслює невирішеність юрисдикційних меж – публічно-правові за природою спори ще потрапляють до неадміністративних судів, і Звіт Мін'юсту прямо робить із цього висновок про *необхідність забезпечити нормативне віднесення усіх публічно-правових спорів адміністративного характеру до сфери адміністративної юстиції*⁹⁷. **Позитивне** ж прочитання – і воно теоретично важливіше: дифузія є ознакою **уніфікації розуміння публічних функцій**. Коли господарський чи цивільний суд змушений звертатися до понять «адміністративний акт», «адміністративна процедура», «функції публічної адміністрації», він фактично визнає, що перед ним – публічно-правова матерія, навіть якщо

95. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України, 2025, підрозділ 4.2 «Інші виклики впровадження ЗАП».

96. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України, 2025, підрозділ 3.3, Рис. 6 та Додаток № 5, Рис. 22.

97. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України, 2025, підрозділ 3.3 та підрозділ 5.2 (пропозиція вивчити питання віднесення усіх публічно-правових спорів адміністративного характеру до адміністративної юстиції для мінімізації юрисдикційних конфліктів).

процесуально справа опинилася в нього. ЗАП у такий спосіб стає *спільною мовою* для всіх гілок судової системи у питанні про те, що таке публічне адміністрування.

4.5.2. Сага про державну реєстрацію: ЗАП як аргумент у спорі про юрисдикцію

Найрельєфніше дифузія проявилася у спорах щодо державної реєстрації – речових прав, земельних ділянок, юридичних осіб. Касаційний адміністративний суд послідовно обстоює тезу: відносини державної реєстрації мають *виняткову адміністративно-правову природу*, у них наявні всі категорії адміністративної процедури (адміністративний орган, адміністративний акт, адміністративне провадження, дискреційне повноваження, учасники провадження, зокрема заінтересована особа), а отже вони регулюються в тому числі ЗАП і оцінюються винятково адміністративними судами. Цю позицію КАС ВС сформулював, зокрема, в **Ухвалі від 20 вересня 2024 року у справі № 420/31201/23**⁹⁸ та в **Постанові від 22 листопада 2024 року у справі № 520/34082/23**⁹⁹ (державна реєстрація земельної ділянки).

Проте ВП ВС в **Ухвалі від 21 листопада 2024 року у справі № 420/31201/23**¹⁰⁰ не підтримала відступу від попередніх правових висновків про юрисдикцію. Її аргументація принципова для розуміння меж ЗАП: по-перше, на момент формулювання попередніх позицій ЗАП ще не був чинним, тож «нормативне регулювання було відмінним» – але сам цей факт не є достатньою підставою для відступу; по-друге, і це головне, **частина 1 ст. 18 ЗАП не містить чіткого визначення юрисдикції**: вона лише надає особі право оскаржити рішення органу «в порядку адміністративного оскарження та/або в судовому порядку», не вказуючи, який саме суд компетентний. Отже, ЗАП сам по собі не перерозподіляє юрисдикцію – він описує матерію, але не процесуальну підвідомчість.

Невирішеність питання ілюструє **справа № 918/1332/23**: спір про скасування рішення державного кадастрового реєстратора розглянули *господарські суди* всіх інстанцій, після чого Касаційний господарський суд **передав справу на розгляд Великої Палати**¹⁰¹ – саме з огляду на те, що в адміністративній юрисдикції (Постанова КАС ВС від 28 серпня 2024 року у справі № 120/19700/21-а) змістовно подібний спір було віднесено до компетенції адміністративних судів. Два касаційні суди – дві відповіді на одне питання. **Практичний висновок для судді**: ЗАП є потужним аргументом за адміністративну юрисдикцію (бо описує адміністративну природу відносин), але не є самодостатньою юрисдикційною нормою; остаточну відповідь дають статті 2, 4, 19 КАСУ та статті 8, 55, 125 Конституції України у їх системному прочитанні разом із ЗАП.

98. Ухвала КАС ВС від 20 вересня 2024 року у справі № 420/31201/23, адміністративне провадження № К/990/24438/24

99. Постанова КАС ВС від 22 листопада 2024 року у справі № 520/34082/23, адміністративне провадження № К/990/9880/24 (державна реєстрація земельної ділянки; спірні правовідносини кваліфіковано як відносини адміністративної процедури державної реєстрації, що регулюються ЗАП з урахуванням змін, внесених Законом № 4017-IX).

100. Ухвала ВП ВС від 21 листопада 2024 року у справі № 420/31201/23, провадження № 11-226апн24.

101. Ухвала КГС ВС від 14 січня 2025 року у справі № 918/1332/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124518011>. Скаржник посилався на Постанову КАС ВС від 28.08.2024 у справі № 120/19700/21-а, де змістовно подібний спір віднесено до адміністративної юрисдикції.

4.5.3. Земельні спори: процедура як підстава адміністративної юрисдикції

Поворотним для розмежування юрисдикцій став **спір про поновлення договору оренди землі – Постанова ВС від 27 березня 2025 року у справі № 480/5652/24**¹⁰². Суди першої та апеляційної інстанцій закрили провадження, вважаючи, що спір про поновлення договору оренди землі стосується майнових прав і має розглядатися за правилами господарського судочинства. ВС скасував ці рішення, сформулювавши кілька висновків, які виходять далеко за межі земельного права:

1. рішення органу місцевого самоврядування, ухвалене за результатами розгляду заяви юридичної особи в межах адміністративної процедури за ЗАП, є **адміністративним актом** і породжує публічно-правовий спір;
2. розгляд заяв у сфері оренди землі здійснюється у порядку, встановленому ЗАП (абз. 3 ст. 2 Закону «Про оренду землі», ст. 17-2 Земельного кодексу України), а спори щодо результатів адміністративної процедури підлягають розгляду адміністративними судами;
3. наявність попередніх цивільно- або господарсько-правових відносин між сторонами (договір оренди) **не змінює** кваліфікації правовідносин як публічно-правових, якщо оскаржуване рішення має владний характер і прийняте в межах дискреції суб'єкта владних повноважень;
4. і головне – **недотримання органом гарантій ЗАП є самостійною та достатньою підставою для оскарження акта в адміністративному суді, незалежно від наявності чи відсутності матеріально-правових підстав для його ухвалення**. Якщо порушення процедури вплинуло на реалізацію права особи (не забезпечено участь, не надано можливості подати докази чи пояснення, не повідомлено про слухання), акт перевіряється не лише за змістом, а й за формою та процесом ухвалення.

Ця справа – місток до наступного підрозділу. Вона показує, що ЗАП змінює не лише розмежування юрисдикцій, а й **саму модель судового контролю**: процедура перестає бути технічним додатком до «суті справи» і стає самостійним предметом перевірки. Те саме підтверджує і **Постанова ВС від 8 серпня 2025 року у справі № 400/11859/24**¹⁰³, де спір щодо рішення державного реєстратора віднесено до адміністративного судочинства саме тому, що правовідносини стосуються реалізації функцій публічної адміністрації і підпадають під дію ЗАП.

4.6. «Оновлене прочитання» частини 2 статті 2 КАСУ через принципи ЗАП

Цей підрозділ – теоретичне ядро всього розділу. Якщо попередні підрозділи описували, *що і як* суди роблять із ЗАП, то тут ми пояснюємо чому набрання чинності Законом не просто додало судам ще один нормативний акт, а змінило **режим роботи самого судового контролю** – режим застосування частини 2 статті 2 КАСУ.

102. Постанова КАС ВС від 27 березня 2025 року у справі № 480/5652/24, адміністративне провадження № К/990/48787/24. Висвітлена також у Звіті Мін'юсту (підрозділ 3.3) та у фаховій аналітиці.

103. Постанова КАС ВС від 8 серпня 2025 року у справі № 400/11859/24 (спір щодо рішення державного реєстратора віднесено до адміністративної юрисдикції з огляду на реалізацію функцій публічної адміністрації у сфері державної реєстрації). Наведена у Звіті Мін'юсту, підрозділ 3.3.

4.6.1. Природа проблеми: критерії без наслідків

Частина 2 статті 2 КАСУ (у редакції 2005 року – частина 3 статті 2) із самого початку була нетиповою для процесуального кодексу нормою: вона не описує процесуальну діяльність суду, а встановлює **матеріальні критерії**, за якими суд перевіряє рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень – обґрунтованість, безсторонність, добросовісність, розсудливість, пропорційність, рівність, врахування права на участь, своєчасність та інші. Поява цих критеріїв у процесуальному кодексі була *вимушеним рішенням*: на час ухвалення КАСУ в Україні не існувало законодавства про загальну адміністративну процедуру, і законодавець був змушений «вкласти» матеріальний стандарт правомірності у процесуальну норму, щоб дати суду хоч якесь мірило¹⁰⁴.

Конструкція мала вроджену ваду: законодавець **назвав критерії, але не передбачив правових наслідків їх порушення**. Норма казала суду «перевіряй», але не казала «і якщо критерій порушено – роби ось це». Через це практика застосування частини 2 статті 2 КАСУ протягом майже двох десятиліть була, за загальним визнанням, *обмеженою і нерівною*: суди часто зверталися до норми лише на рівні фіксації самого факту перевірки («рішення перевірено за критеріями частини 2 статті 2 КАСУ»), і помітно рідше – будували на окремому критерію повноцінне, розгорнуте обґрунтування. Найчастіше «працював» критерій законності – як найзвичніший; решта залишалися переважно у тіні.

4.6.2. Що змінив ЗАП: від процесуального мірила до матеріального стандарту з наслідками

Набрання чинності ЗАП усунуло вроджену ваду конструкції – і зробило це у три кроки, кожен з яких має пряме практичне значення для судді.

- 1. Критерії перетворилися на чіткі обов'язки органу.** Те, що в КАСУ було «критерієм перевірки» (адресованим суду), у ЗАП стало «принципом» – прямим обов'язком адміністративного органу, адресованим самому органу. Обґрунтованість із критерію «суд перевіряє, чи обґрунтовано» перетворилася на обов'язок «орган зобов'язаний обґрунтувати». Це зміщення адресата є ключовим: воно дає суду змогу казати не «акт не відповідає критерію», а «орган порушив обов'язок» – а порушення обов'язку вже природно тягне наслідок.
- 2. З'явився прямий правовий наслідок порушення.** ЗАП замкнув логічний ланцюг, якого бракувало КАСУ: пункт 4 частини 2 статті 87 ЗАП прямо називає невідповідність акта принципам адміністративної процедури підставою його протиправності; частина 2 статті 85 ЗАП визначає істотне порушення процедури підставою скасування акта суб'єктом розгляду скарги. Тепер критерій частини 2 статті 2 КАСУ, прочитаний разом із тотожним принципом ЗАП, має «вихід» на результат – визнання акта протиправним і його скасування.
- 3. Критерії отримали розгорнутий, наскрізно реалізований зміст.** У КАСУ критерій був однорядковою формулою. У ЗАП кожен принцип розкритий окремою статтею і наскрізно втілений у конкретних нормах і механізмах. Суд, який раніше мусив сам «домислювати» зміст критерію добросовісності чи пропорційності, тепер має нормативно закріплений зміст – і може на нього спертися.

104. Передумови включення критеріїв до КАСУ та їх матеріально-правова природа докладно проаналізовані у Розділі 2 цього звіту. Тут ці положення не дублюються; натомість аналіз зосереджено на емпіричному ефекті, який справило на застосування ч. 2 ст. 2 КАСУ набрання чинності ЗАП.

Формула «оновленого прочитання». Частину 2 статті 2 КАСУ після 15 грудня 2023 року не можна читати ізольовано. Кожен її пункт-критерій тепер є «вікном», крізь яке у судовий контроль входить відповідний принцип ЗАП із його розгорнутим змістом і – головне – з його правовим наслідком. Критерій КАСУ відповідає на запитання «що перевіряти»; принцип ЗАП відповідає на запитання «що це означає» і «що буде, якщо порушено». Окремо – лише половина норми; разом – повноцінний інструмент.

4.6.3. Карта відповідностей: критерій КАСУ – принцип ЗАП – «приріст»

Практична цінність «оновленого прочитання» стає очевидною, якщо подивитися на конкретні пари «критерій – принцип» і на те, **що саме** принцип ЗАП додає до лаконічного критерію КАСУ. Таблиця 4.7 – це робоча карта для судді: ліва колонка – те, що він бачив у КАСУ, права – те, чим це наповнюється тепер.

Критерій ч. 2 ст. 2 КАСУ	Принцип ЗАП	Що додає «оновлене прочитання»
п. 1 – на підставі, у межах повноважень, у спосіб	ст. 6 (законність)	Обов'язковість позицій ВС для органу (ч. 4 ст. 6); обов'язок органу самостійно поновити порушене право (ч. 5 ст. 6)
п. 3 – обґрунтовано, з урахуванням усіх обставин	ст. 8 (обґрунтованість)	Обов'язок мотивувальної частини «негативного» акта; відсутність мотивів – безумовна підстава скасування (ч. 4 ст. 85)
п. 5–6 – добросовісно, розсудливо	ст. 10 (добросовісність і розсудливість)	Доктринальний зміст: естопель, venire contra factum proprium; вимога діяти за здоровим глуздом і логікою
п. 8 – пропорційно, з балансом наслідків	ст. 11 (пропорційність)	Вимога найменших негативних наслідків; обов'язок здійснювати повноваження з належною метою
п. 9 – з урахуванням права на участь	ст. 17 (право на участь) + ст. 12 (відкритість)	Конкретні механізми: повідомлення, доступ до матеріалів, право бути заслуханим до прийняття акта
п. 10 – своєчасно, у розумний строк	ст. 13 (своєчасність і розумний строк)	Вимога вирішити справу до втрати актуальності; розмежування своєчасності та граничного строку
– (у КАСУ відсутній)	ст. 16 (офіційність)	Активна роль органу: збирати докази самостійно; заборона вимагати документи, що вже є у володінні влади
– (у КАСУ відсутній)	ст. 15 (презумпція правомірності дій особи)	Сумніви тлумачаться на користь особи; первинна оцінка дій особи як правомірних

Таблиця 4.7. Карта «оновленого прочитання»: відповідність критеріїв ч. 2 ст. 2 КАСУ принципам ЗАП та «приріст» змісту. Останні два рядки – принципи ЗАП, що не мали прямого аналога-критерію в КАСУ.

Два останні рядки таблиці заслуговують окремого наголосу. Принципи **офіційності** (ст. 16) та **презумпції правомірності дій особи** (ст. 15) не мали прямого критерію-аналога в частині 2 статті 2 КАСУ. Це означає, що ЗАП не лише «оновив прочитання» наявних критеріїв – він **розширив сам периметр судового контролю**, додавши до нього виміри, яких процесуальний кодекс не знав. Саме тому «сплячий» стан офіційності (лише 13 змістовних рішень, підрозділ 4.3.2) є подвійно прикритим: суди не лише рідко застосовують принцип – вони не використовують можливість контролю, якої раніше взагалі не існувало.

4.6.4. «Оновлене прочитання» в дії: практика від першої інстанції до ВС

Чи відбувається «оновлене прочитання» насправді, чи це лише теоретична конструкція? Практика 2024-2026 років дає ствердну, хоча й нерівну відповідь. Простежимо її по вертикалі – від окружного суду до касації.

Перша інстанція. Рішення Донецького окружного адміністративного суду у справі № 200/2833/25 (трудовий спір)

Суд кваліфікував неврахування адміністративним органом висновків ВС щодо застосування норм права як **порушення принципу законності** – у тому його прояві, який закріплено частиною 4 статті 6 ЗАП¹⁰⁵.

Чому це «оновлене прочитання»: критерій законності частини 2 статті 2 КАСУ («на підставі, у межах повноважень та у спосіб») сам по собі не містить вимоги враховувати позиції ВС. Цю вимогу додає саме ЗАП. Суд першої інстанції прочитав критерій КАСУ **крізь призму ст. 6 ЗАП** – і отримав конкретніший, перевірюваний стандарт.

Перша інстанція. Рішення Київського окружного адміністративного суду у справі № 320/... (міграційний спір)

Оцінюючи **процедурну складову** прийняття спірного рішення, суд виходив з того, що обов'язковим елементом правомірності індивідуального акта у сфері публічного адміністрування є дотримання процедури його прийняття¹⁰⁶.

Чому це важливо: суд прямо визнав, що **процедура є складовою правомірності**, а не технічним додатком до «суті». Це і є серцевина зміни моделі контролю – від перевірки лише результату до перевірки процесу його ухвалення.

Перша інстанція. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду у справі № ... (державний контроль)

Суд застосував конструкцію **кумулятивного ефекту порушень**: саме сумарний, сукупний ефект допущених відповідачем порушень дозволяє стверджувати, що оскаржуване рішення містить ознаки свавільного (недобросовісного) рішення¹⁰⁷.

Аналітичний коментар: це методологічно зріле застосування. Суд не шукає одне «фатальне» порушення, а оцінює процедуру **в сукупності** – підхід, який унеможлиблює

105. Рішення Донецького окружного адміністративного суду у справі № 200/2833/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129643657>. Аналогічна правова конструкція відтворена у трудовому спорі за тим самим ідентифікатором у Реєстрі.

106. Рішення Київського окружного адміністративного суду у міграційній справі. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128147076>. Категорія – міграційне; принцип – законність.

107. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду у справі категорії «державний контроль». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131045279>. Принцип – добросовісність.

для органу тактику «дрібних», поодиноці неістотних відступів від процедури. Полтавський округ, нагадаємо, є лідером за часткою змістовних рішень (57,2 %), і ця справа показує, з чого складається така якість.

Апеляція. *Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду у справі № 320/20473/24*

Колегія суддів дійшла висновку, що дії органу не були обґрунтованими і **порушували принцип безсторонності (неупередженості)**, який означає обов'язок ухвалювати рішення без політичної чи ідеологічної упередженості, враховуючи всі сторони правовідносин і не допускаючи вибіркового підходу¹⁰⁸.

Чому це рідкісний і цінний приклад: безсторонність – один зі «сплячих» принципів (лише 5 змістовних рішень на всю країну). Тут апеляційний суд **розбудив** принцип – наповнив абстрактну вимогу неупередженості конкретним змістом (заборона вибіркового підходу) і зробив її самостійною підставою висновку про неправомірність дій органу.

Касація. *Постанова ВС у справі № 320/5934/22*

ВС, посилаючись на частину 2 статті 11 ЗАП, вказав, що адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням **необхідного балансу** між несприятливими наслідками для прав особи і цілями акта, а негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими; одночасно суд застосував статтю 59 ЗАП про провадження з великою кількістю осіб і частину 2 статті 75 ЗАП про доведення такого акта до відома¹⁰⁹.

Значення для практики: це одне з небагатьох рішень, де пропорційність – «сплячий принцип, замаскований під робочий» (підрозділ 4.3.4) – справді **працює як інструмент**, а не як формула. Касаційний рівень тут задає матрицю: показує нижчим інстанціям, як саме перевіряти «баланс», а не лише його декларувати.

Касація / зміна моделі контролю. *Постанова ВС у справі № 480/5652/24*

ВС сформулював висновок, що виходить за межі земельного права: **недотримання органом гарантій ЗАП є самостійною та достатньою підставою для оскарження акта в адміністративному суді, незалежно від наявності чи відсутності матеріально-правових підстав для його ухвалення**¹¹⁰. Якщо порушення процедури вплинуло на реалізацію права особи, акт перевіряється не лише за змістом, а й за формою та процесом ухвалення.

Це – кульмінація «оновленого прочитання»: процедурний критерій частини 2 статті 2 КАСУ («з урахуванням права особи на участь»), прочитаний крізь принципи ЗАП, перестав бути допоміжним. Він став **самодостатньою підставою** скасування акта. Матеріальна праота органу більше не «лікує» процедурний дефект.

108. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 3 листопада 2025 року у справі № 320/20473/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131630260>.

109. Постанова КАС ВС від 13 лютого 2024 року у справі № 320/5934/22. Наведена в Огляді судової практики ВС; згадана у Звіті Міністерства юстиції щодо виконання ЗАП (підрозділ 3.3) як приклад застосування принципу пропорційності та норм про провадження з великою кількістю осіб.

110. Постанова КАС ВС від 27 березня 2025 року у справі № 480/5652/24, адміністративне провадження № К/990/48787/24. Детально проаналізована у підрозділі 4.5.3 цього розділу.

Ця вертикаль – від Донецького та Полтавського окружних судів через Шостий апеляційний до ВС – показує, що «оновлене прочитання» **не є кабінетною конструкцією**. Воно реально відбувається у практиці. Але відбувається *нерівно*: на рівні касації – майже системно (нагадаємо, 35,4 % касаційних згадок є змістовними), на рівні першої інстанції – острівцями якості (Полтавський, Харківський, Черкаський округи), на рівні апеляції – найслабше (2,4 % змістовності). Завдання – перетворити острівці на суцільну територію.

4.7. Систематизація підходів судів до тлумачення принципів: пошук причин

Звівши до купи емпіричну картину (підрозділи 4.2–4.5) і теоретичну рамку «оновленого прочитання» (підрозділ 4.6), можна виокремити **чотири стійкі моделі**, за якими адміністративні суди сьогодні працюють із принципами ЗАП. Це не оцінні ярлики, а описові типи – і кожен з них має свою причину, яку важливо розуміти, щоб впливати на практику цілеспрямовано.

4.7.1. Модель посилення: принцип як контекст

Найпоширеніша модель. Суд згадує ЗАП або назву принципу у переліку нормативних підстав, іноді цитує статтю Закону, – **але не співвідносить принцип з фактами справи** і не робить його частиною *ratio decidendi*. Принцип присутній текстуально й відсутній функціонально. Саме ця модель пояснює головну диспропорцію розділу: 25 382 згадки принципів проти 1 042 змістовних рішень.

Причина. Зазначення відсильної норми – це перший, безпечний, шлях застосування нової для практики норми. Натомість змістовне застосування вимагає судового активізму і торування нового підходу до правозастосування: розкрити зміст принципу, співвіднести його з доказами, витримати можливе оскарження саме цієї частини мотивування. Особливо вразлива тут *законність*: сприйнята як аксіома, вона згадується майже завжди (13 519 рішень) і розкривається майже ніколи (41 рішення). Декоративною є і значна частина згадок *пропорційності* – 2 886 згадок при 9 змістовних рішеннях: «баланс» називають, але не перевіряють.

4.7.2. Модель «процедурного стандарту»: принцип як чек-лист

Якісно вищий рівень. Суд використовує принцип як **робочий інструмент перевірки**: ставить перед собою конкретне запитання («чи містить акт мотивувальну частину?», «чи був заявник повідомлений?», «чи витребував орган документи самостійно?») і дає на нього перевірювану відповідь. Принцип стає елементом структурованого тесту правомірності.

Причина успіху цієї моделі – наявність у принципа «механічного» наслідку. Вона домінує там, де ЗАП прямо прив'язав до порушення конкретний результат: обґрунтованість (відсутність мотивів – безумовна підстава скасування) і залишення заяви без руху (відмова замість залишення без руху – протиправна). Показовий приклад – економічні спори щодо публічних закупівель: **у рішенні Київського окружного адміністративного суду у справі № ... (закупівлі)**¹¹¹ суд констатував, що перевірка

111. Рішення Київського окружного адміністративного суду у справі категорії «економічне» (публічні закупівлі). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132840306>. Принцип – законність.

закупівель була проведена з істотними порушеннями процедури – без письмового рішення керівника чи його заступника, без належних і підтверджених підстав, – і саме процедурний дефект став підставою висновку про протиправність. Це чистий «чек-лист»: суд звірив фактичну процедуру з нормативною і зафіксував розбіжності.

Та сама модель – в економічних спорах про вид заходу впливу: **у рішенні Київського окружного адміністративного суду у справі № ... (фінансовий контроль)**¹¹² суд зазначив, що відповідач не обґрунтував обрання саме штрафу з-поміж усіх передбачених законом, менш негативних для особи заходів впливу. Тут обґрунтованість працює як чек-лист *разом* із пропорційністю: суд перевіряє не лише наявність мотивів, а й те, чи був обраний захід найменш обтяжливим.

4.7.3. Модель «принципу-доктрини»: суд наповнює принцип змістом

Найвищий рівень судового активізму. Суд не просто застосовує принцип – він **розбудовує його доктринально**: виводить принцип з його витоків, пов’язує з усталеними правовими максимами, формулює узагальнене правило, придатне для перенесення на інші справи. Суд тут діє майже як квазі-нормотворець – і це, як показує досвід ФРН та інших держав, природний шлях становлення адміністративно-процедурного права.

Причина – оцінна природа принципа. Ця модель отримала найбільше поширення там, де принцип не має «механічного» наслідку і тому *не може бути застосований без розкриття змісту*. Класичний приклад – добросовісність (43,6 % змістовності – найвищий показник). Практика першої інстанції тут вражає глибиною: у низці рішень Полтавського, Дніпропетровського, Черкаського округів суди вивели добросовісність із доктрини заборони суперечливої поведінки і сформулювали стійке робоче правило – **поведінка, яка суперечить добросовісності, легітимним очікуванням, належному урядуванню та правовій визначеності, не може бути правомірною, як і всі пов’язані з нею рішення**¹¹³. Те, що тотожне формулювання відтворюється **у різних округах незалежно**, – ознака рідкісного й цінного явища: горизонтальної уніфікації практики «знизу», без касаційного припису.

Доктринальна модель проявляється і поза добросовісністю. У справах **реалізації державної політики у сфері освіти** суд розкрив рівність як *принцип рівності доступу та якості освіти*, вказавши, що будь-яка спроба визнати незаконне зарахування законним означала б ігнорування вимог до стандартів освіти і підрив принципів рівності¹¹⁴. У справах Вищої ради правосуддя суд пов’язав рівність із *правовою стабільністю конкурсних процедур як складовою довіри суспільства до механізмів формування суддівського корпусу*¹¹⁵ – тобто наповнив абстрактний принцип контекстуальним, сферно-специфічним змістом.

112. Рішення Київського окружного адміністративного суду у справі категорії «економічне». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130615261>. Принцип – обґрунтованість. Суд зазначив, що відповідач не обґрунтував обрання саме штрафу з-поміж усіх можливих менш негативних заходів впливу.

113. Стійке формулювання, відтворене у низці рішень першої інстанції різних округів – напр., справи № 133015260, 133015257 (Дніпропетровський округ), 133792417 (Полтавський округ), 131804070 (Черкаський округ, з прямим посиланням на науково-практичний коментар до ЗАП). Тотожність формулювання у різних округах свідчить про горизонтальну уніфікацію практики «знизу».

114. Рішення Одеського окружного адміністративного суду у справі категорії «реалізація державної політики у сфері освіти, науки, культури та спорту». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128324872> Принцип – рівність.

115. Рішення Київського окружного адміністративного суду 2026 року у справі категорії «ВПП». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134322759> Принцип – рівність.

4.7.4. Однорідність змісту за нерівномірності обсягу: ознака базового рівня засвоєння

Окремої уваги заслуговує спостереження, що впливає не зі статистики згадок, а із зіставлення *самих текстів* змістовних рішень різних судів. Якщо обсяг застосування принципів коливається різко – між регіонами (Полтавський округ проти Миколаївського) та між інстанціями (касація проти апеляції), – то зміст, який суди вкладають у принцип там, де вони його змістовно розкривають, виявляється напрочуд однорідним. Доктринальне розкриття добросовісності через формулу «поведінка, яка суперечить добросовісності, легітимним очікуванням, належному урядуванню та правовій визначеності, не може бути правомірною» відтворюється у практично тотожному вигляді щонайменше у п'яти апеляційних округах – Полтавському, Одеському, Закарпатському, Дніпропетровському та Черкаському – у рішеннях різних суддів і у справах різних категорій¹¹⁶. Те саме стосується обґрунтованості: формула «орган влади зобов'язаний виправдати свої дії, навівши обґрунтування своїх рішень» дослівно повторюється у судів, віддалених один від одного географічно, – від Чернівецького до Донецького округу¹¹⁷.

Ця однорідність не є випадковою – і, що важливо, вона не є наслідком касаційного припису: єдиного обов'язкового висновку ВС, який рекомендував би саме ці формулювання, не існує. Її природа інша. Можемо припустити, що така однорідність є наслідком спільного доктринального джерела (насамперед науково-практичного коментаря до ЗАП, на який суди у відповідних рішеннях прямо посилаються), та **горизонтального обміну** вдалими правовими конструкціями між суддями. Можливо, це також є результатом навчання, проведеного як *до* так і *після* набрання ЗАП законної сили. Практика тут уніфікується «знизу», через запозичення мотивувальних блоків, а не «згори», через зобов'язальну правову позицію. Поодинокі відмінності, які все ж трапляються, мають характер не *конкуренції змістів*, а *різної повноти викладу*: одні суди наводять повну доктринальну конструкцію з латинськими максимами, інші обмежуються її стислою тезою – але саме розуміння принципа в них збігається.

Там, де принцип ЗАП отримує змістовне розкриття, ризик «розколу практики» (різного тлумачення того самого принципу різними судами) наразі низький; суди говорять про принципи однією мовою. Стримуючий бік: ця сама однорідність є ознакою того, що практика перебуває ще на **базовому рівні засвоєння** – на етапі *відтворення* готових формул, а не їх критичного розвитку, розмежування й адаптації до нетипових фактів. Зрілою практику можна буде назвати тоді, коли поряд з уніфікованим «ядром» постане диференційована «периферія»: коли суди почнуть не лише повторювати формулу добросовісності чи обґрунтованості, а й сперечатися про межі її застосування, виокремлювати винятки, співвідносити її з конкуруючими принципами. Інакше кажучи, сьогоднішня уніфікованість – це добра новина про відсутність неоднорідного застосування

116. За даними таблиці пошуку судової практики (вибірка з ЄДРСР, близько 1 180 унікальних рішень): Формулювання добросовісності через доктрину *venire contra factum proprium* відтворено, зокрема, у таких рішеннях Полтавського апеляційного округу: справа № 131737899 (reyestr.court.gov.ua/Review/131737899); справа № 132841686 (reyestr.court.gov.ua/Review/132841686); справа № 133146161 (reyestr.court.gov.ua/Review/133146161); справа № 132055634 (reyestr.court.gov.ua/Review/132055634); а також у рішенні Одеського апеляційного округу – справа № 122278797 (reyestr.court.gov.ua/Review/122278797). Формула «поведінка, яка суперечить добросовісності...» відтворена, зокрема, у рішеннях: Полтавський округ – справи № 133792417 (reyestr.court.gov.ua/Review/133792417), № 134358182 (reyestr.court.gov.ua/Review/134358182), № 133171539 (reyestr.court.gov.ua/Review/133171539); Одеський округ – справа № 132879027 (reyestr.court.gov.ua/Review/132879027); Закарпатський округ – справи № 133637620 (reyestr.court.gov.ua/Review/133637620), № 134244515 (reyestr.court.gov.ua/Review/134244515), № 133601890 (reyestr.court.gov.ua/Review/133601890); Дніпропетровський округ – справи № 133015257 (reyestr.court.gov.ua/Review/133015257), № 133015260 (reyestr.court.gov.ua/Review/133015260).

117. Тотожне формулювання змісту принципу обґрунтованості («орган влади зобов'язаний виправдати свої дії, навівши обґрунтування своїх рішень») простежується, зокрема, у рішенні Чернівецького апеляційного округу – справа № 130662577 (reyestr.court.gov.ua/Review/130662577) – та у рішенні Донецького апеляційного округу – справа № 131699466 (reyestr.court.gov.ua/Review/131699466).

і водночас нагадування, що справжнє доктринальне опрацювання принципів ЗАП ще попереду.

4.7.5. Модель «перекваліфікації»: принцип змінює оптику спору

Найскладніша інтелектуально модель. Суд використовує принцип ЗАП не для оцінки вже визначеного предмета спору, а **для перевизначення самого предмета** – для того, щоб побачити за «суттю» спору його процедурний або публічно-правовий вимір, який сторони чи нижчі інстанції не помітили.

Причина – системна роль принципів як інструмента кваліфікації. Ця модель працює у двох напрямках. Перший – *перекваліфікація юрисдикції*: саме так ВС у справах про державну реєстрацію та оренду землі (підрозділ 4.5) використав категорії ЗАП, щоб «перевести» спір з господарської чи цивільної площини в адміністративну. Другий, менш помітний, але не менш важливий напрям – *перекваліфікація предмета всередині адміністративного спору*: суд бачить за «недостатністю документів у заявника» не дефект його заяви, а бездіяльність органу, який порушив принцип офіційності. Так у пенсійних справах суди, керуючись офіційністю, вказують, що орган **сам зобов’язаний** був витребувати документи, а не відмовляти заявнику¹¹⁸. У соціальних спорах перекваліфікація сягає рівня системного висновку: суди фіксують, що відповідач **діяв, не дотримуючись принципів адміністративної процедури** – і перелічують їх комплексно: верховенство права, у тому числі законність і юридична визначеність, обґрунтованість, безсторонність¹¹⁹. Тобто принцип тут – не точковий критерій, а оптика, крізь яку суд переглядає всю поведінку органу.

4.7.6. Зведена діагностика: чому практика виглядає саме так

Чотири моделі співіснують – але їх розподіл не випадковий. Він підпорядкований одній закономірності, яку можна сформулювати як **«закон наслідку»**: *чим прямішим і чіткішим є правовий наслідок порушення принципу, тим вищою є якість його застосування – і навпаки*. Таблиця 4.8 зводить цю діагностику до купи.

Модель	Типові принципи	Корінна причина	Як впливати на практику
Декоративне посилання	законність; пропорційність (за обсягом згадок)	Принцип сприймається як аксіома або формула; немає «механічного» наслідку; шлях найменшого опору	Навчання: показати неаксіоматичний зміст; вимагати у мотивуванні розкриття, а не згадки
Процедурний стандарт	обґрунтованість; залишення заяви без руху (ст. 43)	Принцип має прямий, прописаний у ЗАП наслідок порушення	Поширювати як еталон; формувати типові «чек-листи» перевірки за категоріями справ

118. Див. підрозділ 4.3.2 цього розділу та наведені там приклади застосування принципу офіційності у пенсійних справах (зокрема рішення Донецького окружного адміністративного суду у справах № 200/7602/25, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133169539>, та № 200/83/25).

119. Стийке формулювання у соціальних спорах Одеського округу – справи <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132207856>, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131222117>; аналогічно у справах <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134279694>, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133674989> (Київський округ). Суд оцінює дотримання принципів не поодиночі, а комплексним блоком.

Принцип-доктрина	добросовісність і розсудливість; рівність (ситуативно)	Оцінна природа принципа унеможлиблює його застосування без розкриття змісту	Підтримувати горизонтальний обмін формулюваннями; узагальнювати кращі через огляди практики
Однорідності змісту	Добросовісність; обґрунтованість	Коментар до ЗАП, запозичення суддями мотивувальних блоків, проходження навчання	Зберегти однорідне «ядро», але стимулювати диференційовану «периферію»: через огляди практики й навчання заохочувати окреслення меж, винятків і конкуренції принципів; закріпити підходи висновками ВС.
Перекваліфікація	офіційність; категорії ЗАП у юрисдикційних спорах	Принципи виконують системну роль інструмента кваліфікації відносин	Найскладніша; потребує цілеспрямованого навчання судовому «баченню» процедури за «суттю»

Таблиця 4.8. Чотири моделі застосування принципів ЗАП: причини та важелі впливу. Авторська систематизація за результатами аналізу практики 2024–2026 років.

Якість застосування принципу не є функцією його «важливості» – вона є функцією конструкції самого принципа. Обґрунтованість застосовується добре не тому, що суди вважають її головною, а тому, що ЗАП прив'язав до неї безумовний наслідок. Своєчасність чи відкритість «сплять» не тому, що їх порушують рідко, а тому, що Закон не дав судам такого ж чіткого «виходу» на результат. Звідси два важелі: для законодавця – добудувати правові наслідки там, де їх бракує; для суддівського корпусу – не чекати «механічного» наслідку там, де принцип оцінний, а свідомо переходити до доктринальної моделі, бо саме так – через судове наповнення – принципи адміністративної процедури історично й ставали правом.

4.8. Проміжні висновки розділу

Аналіз судової практики застосування ЗАП за повний цикл його дії – з 15.12.2023 року по 28.02.2026 року – дозволяє сформулювати узагальнення. Вони є водночас діагнозом стану практики і пропозицією для суддівського корпусу та навчальних програм.

- 1. Кількісний прорив відбувся; якісний – ні.** За два роки присутність ЗАП у Реєстрі зростає з 45 до 35 355 рішень. Але змістовне застосування принципів наявне лише приблизно у 4 % випадків, коли суд про них згадує (1 042 з 25 382). Закон судами помічений, але ще не засвоєний як робочий інструмент.
- 2. Практика «дорослішає» – від риторики принципів до конкретних механізмів.** Фокус згадок зміщується від загальних принципів до процедурних новел – насамперед залишення заяви без руху (приріст у десятки разів). Це позитивна тенденція: вона свідчить про перехід від декларативного до інструментального використання Закону.
- 3. Якість застосування підпорядкована «закону наслідку».** Принципи з прямим правовим наслідком порушення (обґрунтованість) застосовуються добре;

принципи оцінної природи (добросовісність) – глибоко, але вибірково; принципи без чіткого «виходу» на результат (своєчасність, відкритість, ефективність) «сплять». Якість – функція конструкції принципа, а не його ваги.

4. **«Сплячі» принципи – це не відсутність проблем, а невикористаний захист.** Ефективність (0 змістовних рішень), своєчасність (2), відкритість (3), безсторонність (5) майже не отримують розкриття. Оскільки ЗАП визнає невідповідність будь-якому принципу підставою протиправності акта, «сплячий» принцип юридично рівноцінний «робочому» – і його ігнорування є прогалиною судового контролю, а не його законною межею.
5. **Судовий контроль «середини» провадження майже відсутній.** Практика зосереджена на «вході» (залишення заяви без руху) і «виході» (мотивування та правомірність акта) адміністративної процедури. Стадії підготовки справи, дослідження доказів, залучення заінтересованих осіб (ст. 49 – лише 1 згадка), примусового виконання залишаються поза принциповим контролем.
6. **«Оновлене прочитання» ч. 2 ст. 2 КАСУ реально відбувається – але нерівно.** ЗАП замкнув логічний ланцюг, якого бракувало КАСУ: критерії перевірки перетворилися на обов'язки органу з прямим наслідком порушення. Практика підтверджує це від першої інстанції до ВС – але системно лише на рівні касації (35,4 % змістовних згадок), острівцями на рівні першої інстанції (Полтавський, Харківський, Черкаський округи) і найслабше на рівні апеляції (2,4 %).
7. **Юрисдикційна дифузія є двозначним, але радше позитивним сигналом.** Поява ЗАП у рішеннях цивільних і господарських судів (разом близько 7 % вибірки) свідчить про невирішеність юрисдикційних меж – але водночас про уніфікацію розуміння публічних функцій. ЗАП став спільною мовою для всіх гілок судової системи; при цьому він сам по собі не перерозподіляє юрисдикцію – він описує матерію, а підвідомчість визначають КАСУ і Конституція у системному прочитанні з Законом.

Загальний підсумок розділу можна сформулювати одним реченням: **ЗАП уже змінив масштаб і словник судового контролю, але ще не змінив його глибину.** Розрив між згадкою та змістом, «сплячі» принципи, контрольний вакуум «середини» провадження, нерівність між інстанціями та регіонами – це не вади Закону, а *маркери незавершеності* його засвоєння практикою. Усі вони усуваються тими самими засобами – цілеспрямованим навчанням, горизонтальним обміном кращими формулюваннями та узагальненням практики на рівні ВС. Конкретні рекомендації щодо цього – предмет наступного, заключного розділу звіту.

РОЗДІЛ 5. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

5.1. Парадокс «масового цитування»: від кількості до якості

Перший і визначальний висновок аналізу полягає в тому, що **кількісне проникнення ЗАП у судову практику разюче випереджає його якісне засвоєння**. За даними Єдиного державного реєстру судових рішень, у період з 15 грудня 2023 року по 28 лютого 2026 року Закон згадується у **35 355 судових рішеннях**, а за ключовою фразою «принципи адміністративної процедури» – у **25 382 рішеннях**. Проте змістовне розкриття конкретного принципу та його релевантне застосування до обставин справи простежується **лише у 1 042 рішеннях**¹²⁰. Іншими словами, **на кожні 24 згадки Закону припадає лише одне рішення, у якому він реально працює як інструмент юридичної аргументації**, а не як декоративне посилання.

Цей розрив – не статистична деталь, а **центральна проблема всього масиву практики**. Він означає, що ЗАП наразі присутній у правосудді переважно номінально: суд згадує Закон, аби продемонструвати обізнаність із новелою, але не використовує його потенціал для перевірки правомірності діяльності адміністративного органу. Показово, що така сама закономірність відтворюється на рівні окремих процедурних інститутів. Наприклад, за фразою «експертиза» у поєднанні з «адміністративною процедурою» виявлено 4 385 згадок – і лише 7 змістовних застосувань¹²¹. Це класичний «шум» ключового слова: термін збігається, але правового змісту за згадкою немає.

Для суддівської аудиторії з цього випливає практичний орієнтир: **формальне посилання на ЗАП не є його застосуванням**. Закон стає чинним інструментом контролю лише тоді, коли суд співвідносить конкретну вимогу принципу чи норми з конкретними фактами справи та робить із цього висновок про правомірність або протиправність акта.

5.2. Тенденція перша: зміщення фокуса від принципів-декларацій до процедурних інструментів

Практика не статична – вона еволюціонує, і напрямок цієї еволюції чітко простежується. Якщо у перший період дії Закону суди зверталися переважно до загальних засад адміністративної процедури, то надалі фокус змістився на конкретні процедурні механізми. Порівняння двох циклів моніторингу, проведеного Міністерством юстиції, показує це з максимальною наочністю¹²²:

- **«Залишення заяви без руху» – приріст у ~66 разів** (з 3 до 198 рішень). Це найрізкіший стрибок: він свідчить, що адміністративні органи почали активно застосовувати цю новелу, а суди – масово перевіряти правомірність її використання, передусім у ситуаціях, коли орган замість залишення заяви без руху протиправно залишав звернення без розгляду.

120. Аналітичний огляд судової практики застосування ЗАП на основі даних ЄДРСР за період з 15.12.2023 по 28.02.2026 (далі – Аналіз практики). Це найбільш актуальне джерело кількісних показників, використане у цьому звіті як основне.

121. Аналіз практики, розділ загальних пошукових фраз. Розрив у співвідношенні 4385:7 є наслідком «шумового» спрацювання ключового слова, а не реального звернення суду до відповідного інституту ЗАП.

122. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру». Міністерство юстиції України, 2025. Аналіз ґрунтується на вибірці з 1 718 рішень, поділеній на два цикли: стартовий (до 29.08.2024 – 156 рішень) та цикл різкого зростання (30.08.2024–31.10.2025 – 1 562 рішення).

- «Визначення сфери застосування / регулювання» — приріст у ~22 рази (з 13 до 285 рішень). Суди дедалі частіше змушені вирішувати, чи поширюється дія ЗАП на спірні правовідносини в умовах паралельної дії спеціального законодавства.
- «Наведення визначень» — приріст у ~8,4 раза (з 47 до 397 рішень). Зростає потреба у стандартизації ключової термінології — «адміністративний акт», «адміністративний орган», «дискреційні повноваження».

Висновок однозначний: **ЗАП виходить зі стадії «знайомства» і вступає у стадію «робочого застосування»**. Закон перестає бути для суду абстрактним ціннісним орієнтиром і стає джерелом конкретних правил, якими вимірюється законність окремих процедурних дій. Це позитивна тенденція — але саме вона загострює потребу в уніфікації, адже робочих норм значно більше, ніж загальних засад, і кожна з них потребує сталого тлумачення.

5.3. Тенденція друга: глибока нерівномірність змістовного застосування принципів

Окремий пошук за кожним із принципів статті 4 ЗАП виявляє, що принципи «працюють» вкрай нерівномірно. Наведена нижче таблиця впорядкована за кількістю **змістовних** застосувань — і ця ієрархія є діагностичною.

Принцип (ст. 4 ЗАП) ¹²³	Згадки	Змістовне застосування	Частка змістовного
Обґрунтованість	15 030	627	≈ 4,2 %
Добросовісність і розсудливість	695	303	≈ 43,6 %
Законність	13 519	41	≈ 0,3 %
Рівність перед законом	723	39	≈ 5,4 %
Офіційність	411	13	≈ 3,2 %
Пропорційність	2 886	9	≈ 0,3 %
Безсторонність (неупередженість)	405	5	≈ 1,2 %
Відкритість	766	3	≈ 0,4 %
Своєчасність і розумний строк	1 077	2	≈ 0,2 %
Ефективність	769	0	0 %

Джерело: Аналіз практики (ЄДРСР, 15.12.2023–28.02.2026).

З цієї таблиці впливають три самостійні висновки.

По-перше, на практиці не так багато принципів отримують тлумачення. Обґрунтованість (627) і добросовісність та розсудливість (303) разом дають **930 із 1 042**

123. Принцип гарантування права особи на участь (ст. 17 ЗАП) до окремого підрахунку не включено, тож кількісних показників щодо нього немає, попри наявність релевантної практики

змістовних застосувань — близько 89 % усього масиву. Решта вісім принципів сумарно становлять трохи більше десятої частини. Це означає, що арсенал судового контролю за ЗАП поки що використовується вузько.

По-друге, законність — це принцип-«аксіома». Парадоксально, але найчастіше згадуваний принцип (13 519 згадок) має одну з найнижчих часток змістовного розкриття — лише 0,3 %. Причина не у недбалості судів, а в **правовій природі сприйняття законності**: вона розглядається як презумпована вимога, дотримання якої мало б матися на увазі «за замовчуванням», а тому рідко стає предметом окремого змістовного обґрунтування. Натомість обґрунтованість суди змушені розкривати предметно — бо саме мотивування акта є тим, що перевіряється у конкретиці справи.

По-третє, частина принципів залишається «сплячою». Відкритість (3 змістовних застосування), безсторонність (5), своєчасність (2) та ефективність (0) практично не отримують самостійного наповнення. Частково це пояснюється об'єктивно: ефективність переважно адресована самому органу і несе меншу загрозу правам приватної особи. Але відкритість і безсторонність — це повноцінні процедурні гарантії приватної особи¹²⁴, і їхнє майже повне «мовчання» у практиці є прогалиною, а не нормою. Поодинокі рішення, де ці принципи все ж розкрито предметно, — як-от застосування принципу відкритості через статтю 12 ЗАП Запорізьким окружним адміністративним судом¹²⁵ чи принципу безсторонності — Шостим апеляційним адміністративним судом¹²⁶ — лише підкреслюють, наскільки рідкісним є таке предметне звернення.

Цей висновок прямо резонує з теоретичною позицією Розділу 2: у країнах континентальної традиції (зокрема, у ФРН) принципи адміністративної процедури **напрацьовувалися саме адміністративними судами**. Українська адміністративна юстиція підійшла до того ж етапу — і «сплячі» принципи є тим простором, який судам належить наповнити змістом.

5.4. Виклик уніфікації: одне правозастосування — різна глибина

Якщо попередні висновки стосувалися **обсягу** застосування ЗАП, то цей — його якісної однорідності. І тут практика демонструє найтривожніший патерн: **один і той самий Закон застосовується судами з принципово різною глибиною** — залежно від регіону та інстанції.

Географічна нерівномірність

Зіставлення регіональних показників руйнує інтуїтивне уявлення, що «де більше згадок — там глибша практика». Радше навпаки. У Львівській області ЗАП згадується у 7 203 рішеннях, фраза про принципи — у 6 427, **але змістовних застосувань лише 85** (близько 1,3 % від згадок принципів). У Миколаївській області співвідношення ще різкіше — 1 557 згадок принципів і лише **5 змістовних рішень** (0,3 %). Натомість Полтавська область при відносно скромних 173 згадках принципів дає **99 змістовних застосувань** — частка близько 57 %; Харківська — 171 із 745 (близько 23 %); Дніпропетровська — 101 із 614

124. Тимошук В. П. Принципи адміністративної процедури для адміністративного судочинства (аналітичний матеріал, поданий у Розділі 2 цього звіту). Автор наголошує, що щодо принципу ефективності судовий контроль може бути досить обмеженим, а порушення на кшталт «орган зробив більше, ніж потрібно» не дають підстав визнавати акт протиправним.

125. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 30.10.2025 у справі № 280/6704/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131399503>

126. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 03.11.2025 у справі № 320/20473/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131630260>

(близько 16 %) ¹²⁷.

Розрив у «коефіцієнті глибини» між Полтавщиною ($\approx 57\%$) і Миколаївщиною ($\approx 0,3\%$) сягає майже двохсот разів. Пояснення лежить не у складності справ, а **у культурі правозастосування**: у регіонах із високою абсолютною кількістю згадок переважає **шаблонне («трафаретне») цитування** – стандартний абзац про принципи переноситься з рішення в рішення без прив'язки до фактів. Там, де згадок менше, але частка змістовних висока, суд звертається до ЗАП тоді, коли Закон справді потрібен для вирішення спору.

Інстанційна нерівномірність

Ще гостріша проблема – на вертикалі інстанцій. Розподіл змістовних застосувань такий: перша інстанція – **811** рішень, апеляційна – **214**, касаційна – лише **17** ¹²⁸. Це означає, що **основне змістовне навантаження несуть місцеві суди**, тоді як ВС – інституція, покликана формувати єдність практики, – поки що звертався до ЗАП по суті у вкрай обмеженому числі справ. Наслідок очевидний: **уніфікуючої «вертикалі» тлумачення ще не сформовано**. Місцеві суди фактично тлумачать новий Закон самостійно, без сталих касаційних орієнтирів, що й породжує описану вище географічну строкатість.

Водночас ті поодинокі касаційні позиції, що вже сформульовані, мають високу вагу і задають правильний напрям – зокрема, висновки ВС про обов'язковість мотивування та звуження простору дискреції ¹²⁹ та про перевірку процедури як самостійну підставу для скасування акта ¹³⁰. Проблема не в якості цих позицій, а в їхній кількісній недостатності для потреб уніфікації.

Однорідність змісту: уніфікація «знизу»

Картина нерівномірності має важливий зворотний бік. Якщо обсяг застосування принципів різко коливається між регіонами та інстанціями, то зміст, який суди вкладають у принцип там, де розкривають його по суті, виявляється напрочуд однорідним: ключові доктринальні формули обґрунтованості та добросовісності відтворюються у практично тотожному вигляді щонайменше у п'яти апеляційних округах, у рішеннях різних суддів і у справах різних категорій ¹³¹. Принциповий висновок звідси такий: уніфікація практики ЗАП наразі відбувається «знизу», а не «згори». Вона є наслідком не зобов'язального касаційного висновку (якого щодо цих формул не існує), а спільного доктринального джерела, горизонтального обміну вдалими мотивувальними конструкціями між суддями та ймовірно – наслідком проходження тренінгів та навчань.

Це спостереження має подвійне значення. Позитивне: там, де принцип отримує змістовне розкриття, ризик «розколу практики» (різного тлумачення того самого принципу різними судами) наразі низький; суди говорять про принципи однією мовою. Застережливе:

127. Аналіз практики, розподіл за географічним критерієм. Лідерами за абсолютною кількістю згадок є Одеська, Львівська та Миколаївська області; лідерами за часткою змістовного застосування – Полтавська, Харківська та Дніпропетровська.

128. Аналіз практики, розподіл за інстанційним показником: перша інстанція – 24 117 згадок ЗАП / 811 змістовних; апеляційна – 10 999 / 214; касаційна – 239 / 17.

129. Постанова ВС від 13.02.2024 у справі № 320/5934/22 (наведена в огляді судової практики ВС): адміністративний акт має ухвалюватися з дотриманням балансу між несприятливими наслідками для особи та цілями акта; відсутність належної мотивації є підставою для скасування.

130. Постанова КАС ВП (Велика Палата) від 27.03.2025 у справі № 480/5652/24: орган місцевого самоврядування не сприяв залученню особи до участі в адміністративному провадженні, не поінформував про дату і місце слухання, що свідчить про неправомірну поведінку під час адміністративної процедури.

131. Детальний аналіз однорідності мотивувальних конструкцій наведено у підрозділі 4.7.4 цього звіту: формули добросовісності та обґрунтованості відтворюються у тотожному вигляді у Полтавському, Одеському, Закарпатському, Дніпропетровському та Черкаському апеляційних округах.

сама ця однорідність є ознакою того, що практика перебуває ще на базовому рівні засвоєння – на етапі відтворення готових формул, а не їх критичного розвитку. Зрілою практику можна буде назвати тоді, коли поряд з уніфікованим «ядром» постане диференційована «периферія»: коли суди почнуть не лише повторювати формулу, а й сперечатися про межі її застосування, виокремлювати винятки, співвідносити принцип із конкуруючими. Це, своєю чергою, прямо визначає завдання для уніфікуючої ролі касації та для тренінгових програм.

5.5. Проблемні норми та категорії справ

Аналіз дозволяє локалізувати «вузли напруження» – норми та категорії, навколо яких концентрується найбільше тлумачень і спорів.

Концентрація за категоріями справ

Змістовне застосування ЗАП зосереджене у **наймасовіших** категоріях: соціальні виплати (352 змістовних рішення), податкові спори (313), митні спори (110). Це закономірно – саме тут ухвалюється найбільше актів індивідуальної дії, що безпосередньо втручаються у права особи. Характерно й розподіл принципів усередині категорій: у податкових і митних спорах домінує **обґрунтованість** (бо ядро спору – мотивування рішення про відмову), а у справах соціального захисту, доступу до публічної інформації та військового обліку – **добросовісність**¹³².

Норми, що генерують найбільше спорів

- **Залишення заяви без руху (стаття 43 ЗАП).** Це найдинамічніший інститут і водночас найпроблемніший. Практика сформувала стійку позицію: відмова органу розглянути звернення з формальних підстав без дотримання процедури залишення заяви без руху є прямим порушенням Закону і протиправною бездіяльністю. Проте сам механізм статті 43 потребує системного застосування зі збалансованим принципом ефективності (пр., п. 4 ч. 2 ст. 63 – коли право на заслуховування не забезпечується.).
- **Умови правомірності та протиправність адміністративного акта.** Тут показовий контраст: за фразою «умови правомірності адміністративного акта» – 47 згадок і 37 змістовних застосувань (висока частка, норма «працює»), тоді як за фразою «протиправний адміністративний акт» – 324 згадки і лише 10 змістовних. Поняття протиправності використовується широко, але рідко розкривається через призму саме принципів ЗАП.
- **Сфера дії ЗАП у колізії зі спеціальним законодавством.** Найбільш системна проблема. Попри приведення у відповідність до ЗАП понад двох сотень законів¹³³, зберігаються зони невизначеності. Зокрема, тимчасова колізія у податковій сфері, де зміни до статті 3 Податкового кодексу України фактично обмежили застосування ЗАП¹³⁴; технічно неузгоджена частина друга статті 1 ЗАП щодо відносин захисту економічної конкуренції та оцінки впливу на довкілля; зберігаються дублюючо-колізійні норми щодо «грошового стягнення».

132. Аналіз практики, розподіл за категоріями справ. У податкових спорах суди системно перевіряють наявність належної мотивації акта індивідуальної дії; ненаведення мотивів кваліфікується як підстава протиправності.

133. Законом України № 4017-IX внесено зміни до 216 законів і кодексів, а також близько 300 підзаконних нормативно-правових актів (Звіт Мініюсту, 2025).

134. Закон України від 18.06.2024 № 3813-IX обмежив застосування ЗАП у сфері податкового адміністрування. Для усунення колізії Урядом подано до Парламенту законопроект № 14196 (Звіт Мініюсту, 2025).

Теоретичний ключ до всіх цих колізій уже закладений у самому Законі: згідно зі статтею 3 ЗАП та пунктом 3 його прикінцевих положень, **до приведення законодавства у відповідність із ЗАП спеціальні акти застосовуються лише в частині, що не суперечить принципам цього Закону**¹³⁵. Тобто для суду колізія зі спеціальним законом не є глухим кутом – це ситуація, у якій принципи ЗАП виконують роль вирішального мірила.

5.6. Процедурні суперечності

Окрему групу висновків становлять суперечності, які виникають не через прогалини в нормах, а через конкуренцію самих підходів до застосування ЗАП.

Юрисдикційна дифузія: ознака уніфікації – і джерело конфлікту

Поява ЗАП у рішеннях **цивільних та господарських судів** (за даними вибірки – близько 4,7 % і 2,0 % рішень відповідно¹³⁶) має подвійне прочитання. З одного боку, це **позитивна ознака**: суди різних юрисдикцій починають однаково розпізнавати «функції публічної адміністрації» та «адміністративний акт», тобто формується спільне розуміння публічно-правової природи відносин. З іншого боку, ця ж дифузія **оголює юрисдикційний конфлікт**.

Можливо, причиною проблеми є стаття 18 ЗАП, яка передбачає оскарження «в порядку адміністративного оскарження та/або в судовому порядку», але **не визначає, суд якої юрисдикції розглядає відповідний спір**. Втім, дизайн ст. 18 змістовно націлений не на юрисдикційну проблематику, а загалом про право на оскарження. Дискусійним є питання, чи можливо було б її передбачити інакше, адже законодавець прямо в процесуальних кодексах (ГПК, зокрема) відніс частину публічно-правових спорів не до адміністративної юстиції, що відповідно, не є питанням ЗАП, а процесуальних кодексів.

Велика Палата ВС прямо констатувала, що ЗАП не містить чіткого визначення юрисдикції¹³⁷. Як наслідок, у схожих за змістом справах формуються різні підходи: Касаційний адміністративний суд відносить спори щодо державної реєстрації до адміністративної юрисдикції¹³⁸, тоді як у господарській юрисдикції постало питання передачі подібного спору на розгляд Великої Палати¹³⁹. Окремі суди першої інстанції вже формулюють жорстку позицію: оцінювати адміністративну процедуру державної реєстрації – виняткова компетенція адміністративного суду¹⁴⁰. Отже, **ЗАП одночасно є аргументом усіх сторін юрисдикційної дискусії** – і це суперечність, яку доведеться вирішувати на рівні касації, або ще ефективніше – на рівні законодавства та віднесення усіх спорів з публічною адміністрацією до адміністративної юрисдикції.

Формалізм проти суттєвості порушення

Друга суперечність – внутрішня для адміністративного судочинства. ЗАП дав судам потужний інструмент: згідно з пунктом 4 частини 2 статті 87 ЗАП, акт є протиправним,

135. Стаття 3 та пункт 3 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» ЗАП. Як зазначає Розділ 2 цього звіту, цей механізм означає, що у разі колізії пріоритет мають саме принципи ЗАП, а Закон передусім «заповнює прогалини».

136. Звіт Міністру (2025): у сукупній вибірці з 1 718 рішень адміністративні справи становлять 93,3 %, цивільні – 4,7 %, господарські – 2,0 %. Аналіз практики підтверджує збереження частки адміністративних справ на рівні понад 93 %.

137. Ухвала ВП ВС від 21.11.2024 у справі № 420/31201/23, провадження № 11-226апн24.

138. Постанова КАС ВС від 28.08.2024 у справі № 120/19700/21-а; Постанова ВС від 08.08.2025 у справі № 400/11859/24 (спір щодо рішення державного реєстратора підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства як такий, що стосується реалізації функцій публічної адміністрації).

139. Ухвала КГС ВС від 14.01.2025 у справі № 918/1332/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124518011>

140. Рішення суду першої інстанції (Чернівецька область), 2025 рік. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126995181>

якщо він **не відповідає принципам адміністративної процедури**¹⁴¹. Це різко підвищує вагу процедурного контролю. Але той самий Закон застерігає від протилежної крайності – надмірного формалізму: частина 2 статті 85 та частина 3 статті 87 ЗАП не дозволяють скасовувати акти лише через несуттєві процедурні порушення¹⁴². Практичний виклик для судді – провести межу між істотним порушенням (яке зачіпає принципи й реально впливає на права особи) та технічним дефектом (який такого впливу не має). Сталого тесту для цього розмежування практика поки не виробила.

Застосування ЗАП за межами доводів сторін

Третя суперечність – **про обсяг ініціативи суду**. Постає питання: чи повинен адміністративний суд застосовувати ЗАП і критерії частини 2 статті 2 КАСУ, якщо позивач на них не посилався? Теоретична відповідь, запропонована у Розділі 2, така: виходячи з **принципу офіційності** адміністративного судочинства, суд має застосовувати ці критерії тією мірою, якою вважає за потрібне для перевірки правомірності діяльності суб'єкта владних повноважень – щодо КАСУ ця вимога взагалі сформульована імперативно. Але **розсудливість** вимагає, щоб така перевірка була найбільш ретельною там, де у суду виникають реальні сумніви, а не перетворювалася на формальний обхід усіх десяти критеріїв. Це не суперечність норм, а суперечність міри – і вона також потребує сталого підходу.

5.7. ЗАП як «оновлене прочитання» судового контролю

ЗАП **стрімко й незворотно увійшов у судову практику кількісно, але його якісне засвоєння відстає, нерівномірне й концентроване** – навколо двох принципів, кількох категорій справ і переважно на рівні місцевих судів. Практика вже згенерувала проблемні норми (передусім стаття 43 та зони колізій зі спеціальним законодавством) і процедурні суперечності (юрисдикційна, формалізм проти суттєвості, межі офіційності).

Проте – і це головний підсумок – діагноз не є песимістичним. Усі виявлені проблеми є проблемами **росту**, а не дисфункції. Ключове значення ЗАП для адміністративної юстиції полягає в тому, що він дає **«оновлене прочитання»** критеріям судової перевірки, які закріплені у частині 2 статті 2 КАСУ ще з 2005 року. Ці критерії довго залишалися «недобудованим» механізмом: перелік вимог існував, а **наслідків їх порушення законодавець не передбачив**¹⁴³. ЗАП заповнив саме цю прогалину: він не лише продублював і детально розкрив критерії у статтях 5–18, а й наскрізно реалізував їх у конкретних механізмах та – найважливіше – встановив, що їх порушення робить акт протиправним.

Це вже дає відчутний ефект: судовий контроль із акцентом на дотриманні процедури **змушує адміністративні органи підвищувати якість мотивування своїх рішень**, а перевірка процедури як самостійна підстава скасування акта звужує простір для свавілля. Завдання, яке стоїть перед адміністративною юстицією, – перетворити цей ефект із поодинокого на системний: наповнити змістом «сплячі» принципи, вирівняти глибину застосування між регіонами та інстанціями, виробити сталі тести для процедурних суперечностей.

141. Пункт 4 частини 2 статті 87 ЗАП прямо визначає невідповідність принципам адміністративної процедури як підставу протиправності адміністративного акта.

142. Розділ 2 цього звіту наголошує: підставою для визнання акта протиправним мають бути істотні порушення – порушення рівня принципів ЗАП у поєднанні з порушенням прав, свобод і законних інтересів приватної особи, а не будь-який формальний дефект процедури.

143. Розділ 2 цього звіту: у редакції 2005 року законодавець вказав перелік критеріїв судової перевірки, але не передбачив наслідків, що випливають із факту їх порушення; ЗАП заповнює цю прогалину, фіксуючи невідповідність принципам як підставу протиправності акта (стаття 87 ЗАП).

Рекомендації: тлумачення ЗАП, поради суддям та пропозиції для тренінгових програм

5.8. Засади тлумачення ЗАП: чотири наскрізні орієнтири

Перш ніж переходити до окремих норм, доцільно сформулювати чотири засадничі підходи, які мають пронизувати застосування ЗАП у будь-якій категорії справ. Вони відповідають на головну проблему першої частини – розрив між «згадуванням» і «застосуванням» Закону.

Орієнтир 1. ЗАП — це мірило, а не декорація

Ключова рекомендація, що впливає зі співвідношення 24:1 між згадками та змістовними застосуваннями: **посилання на ЗАП має завершуватися висновком, а не передувати йому**. Трафаретний абзац про принципи, перенесений з рішення в рішення, юридичної роботи не виконує. Натомість продуктивна модель застосування складається з трьох кроків — **норма / принцип факти конкретної справи висновок про правомірність чи протиправність акта**. Саме так побудовані ті рішення, які у Розділі 4 кваліфіковані як «змістовні»: суд не просто називає принцип обґрунтованості, а показує, **яких саме обставин** не врахував орган і **чому** це робить акт протиправним¹⁴⁴.

Орієнтир 2. Принципи ЗАП — це «оновлене прочитання» частини 2 статті 2 КАСУ

Суддям не потрібно опановувати ЗАП «з нуля». Більшість принципів статті 4 ЗАП — це ті самі критерії судової перевірки, які закріплені у частині 2 статті 2 КАСУ ще з 2005 року¹⁴⁵. Відмінність — у тому, що раніше цей механізм був «недобудованим»: критерії існували, а наслідків їх порушення законодавець не встановив. ЗАП цю прогалину закрив, прямо визначивши у пункті 4 частини 2 статті 8⁷, що **невідповідність акта принципам адміністративної процедури є підставою його протиправності**. Практичний висновок: там, де суд раніше «фіксував факт перевірки» за критеріями КАСУ, тепер він має робити **повноцінний висновок про правові наслідки** — і ЗАП дає для цього чітку нормативну опору.

Орієнтир 3. Колізія зі спеціальним законом — не глухий кут, а сфера дії принципів

Друга за гостротою проблема практики — колізії ЗАП зі спеціальним законодавством. Алгоритм їх вирішення закладений у самому Законі. Згідно зі статтею 3 ЗАП та пунктом 3 його прикінцевих положень, **до приведення законодавства у відповідність із ЗАП спеціальні акти застосовуються лише в частині, що не суперечить принципам цього Закону**¹⁴⁶. Тобто принципи ЗАП мають наскрізний пріоритет над колізійними нормами галузевих законів. Це означає, що у справах, де спеціальний закон не передбачає, наприклад, права особи бути вислуханою чи обов'язку мотивувати відмову, суд не зупиняється на констатації прогалини — він застосовує відповідний принцип ЗАП напряму. Цей підхід уже втілюється практикою: суди застосовують ЗАП як рамковий закон, що заповнює процедурні прогалини спеціального регулювання¹⁴⁷.

144. Див., наприклад, рішення у податкових спорах, де суди системно пов'язують ненаведення мотивів акта індивідуальної дії з його протиправністю: Рішення Полтавського окружного адміністративного суду, 2026 (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133098213>); Рішення Одеського окружного адміністративного суду, 2025 (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131011145>).

145. Порівняльна таблиця критеріїв ч. 2 ст. 2 КАСУ та принципів статей 5–18 ЗАП наведена у Розділі 2 цього звіту. Текстуально та за послідовністю принципи ЗАП значною мірою відтворюють критерії КАСУ, водночас розширюючи їх перелік.

146. Стаття 3 та пункт 3 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» ЗАП. Як зазначає Тимошук В. П. у Розділі 2, у разі колізії пріоритет мають саме принципи ЗАП, і Закон на цьому етапі має передусім характер такого, що «заповнює прогалини».

147. Звіт Мінюсту (2025), кейс Горохівської міської територіальної громади: ЗАП застосовано як загальний закон субсидіарної дії для врегулювання процедури, не деталізованої постановою Кабінету Міністрів України № 560.

Орієнтир 4. Баланс між процедурним контролем і заборною формалізму

ЗАП дав судам сильний інструмент — перевірку процедури як самостійну підставу скасування акта. Але цей інструмент має застосовуватися **калібровано**. Сам Закон у частині 2 статті 85 та частині 3 статті 87 застерігає від скасування актів через несуттєві процедурні дефекти. Робочий критерій розмежування, який варто закріпити у практиці: порушення є **істотним** (і веде до протиправності акта) тоді, коли воно одночасно **(а)** сягає рівня принципу ЗАП і **(б)** реально вплинуло або могло вплинути на права, свободи чи законні інтереси приватної особи¹⁴⁸. Якщо хоча б одна з цих умов відсутня — порушення радше технічне, і скасування акта було б проявом надмірного формалізму.

5.9. Поради суддям щодо деяких аспектів практики

Цей блок переводить наскрізні орієнтири у предметні поради — за тими «вузлами напруження», які Розділ 4 визначив як найпроблемніші.

5.9.1. Принцип обґрунтованості: від «згадки» до перевірки мотивування

Обґрунтованість — принцип-лідер практики (627 змістовних застосувань), і саме тут варто закріпити сталий підхід. Ядро принципу за ЗАП — це **обов’язок органу мотивувати негативний адміністративний акт** (стаття 8, основна реалізація — стаття 72 ЗАП). Практичні орієнтири для судді:

- **Відсутність мотивувальної частини там, де вона обов’язкова, — безумовна підстава для скасування акта**¹⁴⁹. Тут суд не зважає суттєвість — наслідок прямо визначений Законом.
- **«Негативність» акта оцінюється широко**. Якщо акт позитивний для одного адресата, але негативний для заінтересованої особи (класичний приклад — дозвіл на будівництво, проти якого виступають сусіди), він кваліфікується як негативний і потребує мотивування.
- **Мотивування — це не посилання на норму, а виклад обставин**. Практика вже виробила стандарт: орган має враховувати як обставини, на обов’язковості яких прямо наголошує закон, так і інші обставини, що мають значення у конкретній ситуації, та уникати висновків, побудованих на припущеннях¹⁵⁰.

5.9.2. «Сплячі» принципи: відкритість, безсторонність, своєчасність — як їх «розбудити»

Розділ 4 показав, що ці принципи майже не отримують змістовного наповнення (відкритість — 3 застосування, безсторонність — 5, своєчасність — 2). Це не означає, що порушень немає, — це означає, що суди їх **не кваліфікують через призму принципів**. Рекомендації:

- **Відкритість (стаття 12 ЗАП)** — перевіряти, чи знала особа про початок провадження та своє право на участь, і чи мала доступ до матеріалів справи. Без цього право на

148. Критерій сформульовано на основі позиції Розділу 2 цього звіту: підставою для визнання акта протиправним є істотні порушення — порушення рівня принципів ЗАП у поєднанні з порушенням прав, свобод і законних інтересів приватної особи.

149. Частина 5 статті 72 та частина 3 статті 85 ЗАП: відсутність мотивувальної частини в адміністративному акті, для якого вона є обов’язковою, є безумовною підставою для скасування акта у разі його оскарження (Розділ 2 цього звіту).

150. Стієке формулювання, відтворене у численних рішеннях першої та апеляційної інстанцій у податкових і соціальних спорах — див., зокрема: Рішення Запорізького окружного адміністративного суду, 2025 (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127875900>); Рішення Львівського окружного адміністративного суду, 2025 (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131701008>).

участь стає фікцією. Орієнтир дають поодинокі, але якісні рішення, де принцип розкрито предметно¹⁵¹.

- **Безсторонність (стаття 9 ЗАП)** — застосовувати там, де простежується вибірковий підхід або упередженість органу. Практика вже має приклад: суд кваліфікував дії органу як такі, що порушують безсторонність, через невраховування всіх сторін правовідносин¹⁵².
- **Своєчасність (стаття 13 ЗАП)** — оцінювати не лише формальне дотримання строків, а й вимогу вирішити справу до того, як акт втратить актуальність для особи.

Загальна порада: щодо принципу **ефективності** судовий контроль об'єктивно обмежений — порушення на кшталт «орган зробив більше, ніж потрібно» зазвичай не дають підстав визнавати акт протиправним¹⁵³. Тому зусилля доцільно концентрувати на відкритості та безсторонності — це повноцінні гарантії приватної особи.

5.9.3. Принцип офіційності та право на участь: ядро процедурного контролю

З процедурного погляду два принципи — **офіційність** (стаття 16) і **гарантування права особи на участь** (стаття 17) — є найважливішими¹⁵⁴. Поради:

- **Офіційність** означає активну роль органу: він зобов'язаний сам збирати докази і **не має права** вимагати від особи документи, що вже перебувають у володінні органів влади. Якщо орган відмовив особі через «недостатність документів», не витребувавши їх самостійно, — це порушення статей 9, 48, 52 ЗАП. Практика першої інстанції вже стабільно застосовує цей підхід¹⁵⁵.
- **Право на участь** — перевіряти, чи була особа заслухана до прийняття несприятливого акта, чи мала можливість надати пояснення та докази. Недотримання цього є самостійною підставою для скасування акта¹⁵⁶.
- **Враховувати конкуренцію принципів.** Право на участь не є абсолютним: ЗАП передбачає винятки, зокрема у частині 2 статті 63 (наприклад, коли прохання заявника є очевидно безпідставним). Тут принцип ефективності може обґрунтовано обмежувати право на участь — і це не порушення, а законний баланс.

5.9.4. Стаття 43 ЗАП: залишення заяви без руху — найдинамічніший вузол

Це інститут із найрізкішим приростом спорів. Практика вже сформувала стійку та правильну позицію, яку варто застосовувати уніфіковано: **відмова органу розглянути звернення з формальних підстав, без дотримання процедури залишення заяви без**

151. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 30.10.2025 у справі № 280/6704/25 (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131399503>): принцип відкритості за статтею 12 ЗАП передбачає, що учасник провадження має право знати про його початок та про своє право на участь, а також ознайомлюватися з матеріалами справи.

152. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 03.11.2025 у справі № 320/20473/24 (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131630260>).

153. Розділ 2 цього звіту: принцип ефективності переважно адресований самому органу; його «перевиконання» не несе загрози правам приватної особи і не є підставою протиправності акта.

154. Розділ 2 цього звіту прямо визначає право на участь та офіційність як найбільш важливі принципи з процедурного погляду.

155. Див., зокрема: Рішення Донецького окружного адміністративного суду, 2025 (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124466479>; URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127947890>); Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 21.02.2025 у справі № 200/83/25 (наведене у Звіті Мінюсту як кейс застосування принципу офіційності у пенсійній справі).

156. Звіт Мінюсту (2025), кейси 7 і 8: Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 12.05.2025 у справі № 520/30018/24 (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127267087>); Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 25.09.2025 у справі № 600/765/25-а (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130662527>) — особа дізналася про припинення дії ліцензії постфактум.

руху, є протиправною бездіяльністю¹⁵⁷. Орган не може замість залишення заяви без руху повертати її без розгляду чи відмовляти по суті. Але попри те, що механізм статті 43 визнаний таким, що потребує законодавчого вдосконалення¹⁵⁸, після залишення без руху провадження продовжується (коли недоліки заяви усунені, чи коли завершиться строк для такого усунення) і справа вирішується та приймається адміністративним актом

5.9.5. Юрисдикційна дифузія: орієнтир до формування єдиної позиції

Поки ВП ВС не сформувала остаточну позицію, суддям корисно спиратися на **матеріальний критерій**, який уже використовує Касаційний адміністративний суд: спір належить до адміністративної юрисдикції, якщо він стосується **реалізації функцій публічної адміністрації** та прийняття **адміністративного акта**¹⁵⁹. Саме поняттєвий апарат ЗАП («адміністративний акт», «функції публічної адміністрації») є тим спільним знаменником, який дозволяє різним юрисдикціям дійти узгодженого розмежування. До появи остаточної позиції ВП ВС обережність у мотивуванні юрисдикційного висновку є виправданою.

5.9.6. Застосування ЗАП за межами доводів сторін

Якщо позивач не послався на ЗАП чи на частину 2 статті 2 КАСУ, це **не звільняє суд** від перевірки правомірності діяльності суб'єкта владних повноважень за відповідними критеріями — щодо КАСУ ця вимога сформульована імперативно. Виходячи з принципу офіційності адміністративного судочинства, суд застосовує ЗАП і критерії КАСУ тією мірою, якою це потрібно для перевірки правомірності. Водночас розсудливість вимагає не перетворювати це на формальний обхід усіх критеріїв: найретельніша перевірка має бути там, де у суду виникають реальні сумніви щодо правомірності акта¹⁶⁰.

5.9.7. Зведений орієнтир: принцип — норма — типове порушення

Для зручності практичного використання нижче наведено зведену таблицю «вузлів», розглянутих вище.

Принцип/ інститут	Норми ЗАП	Типове порушення	Орієнтир для суду
Обґрунтованість	ст. 8, 72	Немає мотивувальної частини негативного акта	Безумовна підстава скасування (ч. 5 ст. 72)
Офіційність	ст. 16, 48, 52	Орган не зібрав докази сам; вимагав документи, що в нього вже є	Перекладання тягаря доказування на особу — протиправне

157. Сійка позиція судів першої інстанції, відтворена у низці рішень: відмова суб'єкта владних повноважень розглянути звернення виключно з формальних підстав без дотримання процедури залишення заяви без руху є прямим порушенням ЗАП — див., зокрема, URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/130658592>; URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/131081693>

158. Звіт Мінюсту (2025), розділ 5.2: серед положень ЗАП, що потребують уточнення, прямо названо удосконалення механізму залишення заяви без руху.

159. Постанова КАС ВС від 28.08.2024 у справі № 120/19700/21-а; Постанова ВС від 08.08.2025 у справі № 400/11859/24. Питання передано на розгляд ВП ВС: Ухвала КГС ВС від 14.01.2025 у справі № 918/1332/23 (URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/124518011>).

160. Позиція ґрунтується на Розділі 2 цього звіту: адміністративний суд повинен застосовувати ЗАП і частину 2 статті 2 КАСУ у тій мірі, де вважає за необхідне перевірити правомірність діяльності суб'єкта владних повноважень; перевірка може бути різного рівня залежно від обґрунтованих сумнівів суду.

Право на участь	ст. 17, 63	Особу не заслухано до несприятливого акта	Самостійна підстава скасування; врахувати винятки ч. 2 ст. 63
Відкритість	ст. 12, 74	Особа не знала про провадження / не мала доступу до справи	«Сплячий» принцип — наповнювати змістом
Залишення заяви без руху	ст. 43	Відмова по суті замість залишення заяви без руху	Протиправна бездіяльність органу
Юрисдикція	ст. 18; ч. 2 ст. 2 КАСУ	Спир помилково розглянуто в іншій юрисдикції	Критерій: реалізація функцій публічної адміністрації

Таблиця має орієнтовний характер і не замінює оцінку конкретних обставин справи.

5.10. Пропозиції для майбутніх тренінгових програм

Аналіз практики дає не лише поради суддям, а й чіткий «запит» на зміст навчання. Запит на тренінги об'єктивно високий: за опитуваннями, потребу в навчанні персоналу вказали 56 % респондентів центральних органів виконавчої влади та 68 % — органів регіонального і місцевого рівня¹⁶¹. Водночас уже проведено значний обсяг навчання — понад 61,6 тис. учасників загалом, із них на базі Національної школи суддів України підготовку пройшли 681 суддя та помічник судді¹⁶². Тобто завдання тренінгових програм наступного циклу — не «ознайомлення», а усунення конкретних дефіцитів, виявлених практикою.

5.10.1. Пріоритет за змістом: чотири тематичні дефіцити

Структуру програм доцільно будувати навколо чотирьох дефіцитів, які прямо впливають із Розділу 4:

- 1. «Сплячі» принципи.** Окремий модуль про відкритість, безсторонність та своєчасність — принципи з майже нульовим змістовним застосуванням. Акцент — на тому, як кваліфікувати типові порушення через призму принципу, а не лише назвати його. Цей дефіцит підтверджується й опитуваннями: серед принципів, що потребують посиленого роз'яснення, названо саме пропорційність, розсудливість, презумпцію правомірності, офіційність¹⁶³.
- 2. Колізії ЗАП зі спеціальним законодавством.** Практикум із вирішення колізій на основі статті 3 та пункту 3 прикінцевих положень ЗАП — на реальних прикладах податкових, земельних, митних спорів. Мета — закріпити навичку застосовувати принцип ЗАП напругу, а не зупинятися на констатації прогалини.

161. Звіт Мінюсту (2025): більше половини респондентів ЦОВВ (56 %) і дві третини представників органів регіонального та місцевого рівня (68 %) вказали на потребу у навчанні персоналу як ключовий чинник належного застосування ЗАП.

162. Звіт Мінюсту (2025), Додаток № 2: загалом з 2022 року навчальні заходи пройшли 61 642 учасники; за програмами Національної школи суддів України — 681 особа (судді та помічники суддів).

163. Звіт Мінюсту (2025): посиленого роз'яснення потребують принципи пропорційності, розсудливості, презумпції правомірності дій та вимог особи, офіційності, обґрунтованості, гарантування права особи на участь — як найбільш нові для публічної адміністрації.

3. **Межа між істотним порушенням і формалізмом.** Найтонший дефіцит: практика поки не має сталого тесту. Модуль має відпрацьовувати двоскладовий критерій (рівень принципу + реальний вплив на права особи) на межових кейсах.
4. **Юрисдикційні спори.** Зважаючи на дифузю ЗАП у цивільну та господарську практику, цей модуль доцільно зробити **міжюрисдикційним** – для суддів адміністративних, цивільних і господарських судів спільно, аби сформувати єдиний поняттєвий апарат.

5.10.2. Пріоритет за аудиторією: вирівняти географію та інстанції

Розділ 4 виявив дві «вісі» нерівномірності – географічну та інстанційну. Тренінгові програми мають бути спрямовані саме на них:

- **Географічне таргетування.** Першочергова увага – регіонам із високою кількістю згадок, але низькою часткою змістовного застосування (де переважає трафаретне цитування). Натомість регіони-лідери за глибиною застосування – Полтавська, Харківська, Дніпропетровська області – можуть стати **джерелом тренерів і модельних кейсів**, а не лише аудиторією.
- **Інстанційний акцент.** В умовах, коли практика застосування ЗАП залишається неоднорідною – від змістовного розкриття його положень до їх формальної згадки – особливо важливою є роль судів апеляційної та касаційної інстанцій у формуванні єдності підходів. Попри відносно незначну кількість касаційних рішень щодо ЗАП (17 змістовних рішень), саме апеляція і касація нині перебувають на ключовому етапі вироблення узгодженої практики, яка має забезпечити не лише вирішення конкретних спорів, а й послідовне та змістовне застосування положень Закону.
- **Спільні заходи з адміністративними органами.** Частина судових спорів виникає через те, що органи не розуміють процедуру. Формат, де судді та посадові особи органів розбирають ті самі кейси, зменшує «вхідний потік» дефектних актів.

5.10.3. Пріоритет за форматом: від лекції до кейс-методу

Опитування фіксують, що принципи ЗАП «досі часто сприймаються занадто теоретично»¹⁶⁴. Звідси – рекомендації щодо методики:

- **Кейс-метод на базі ЄДРСР.** Основою навчання мають бути реальні рішення з Реєстру – і «змістовні» (як зразок), і «трафаретні» (як антизразок). Розбір контрасту між ними – найефективніший спосіб показати різницю між згадуванням і застосуванням ЗАП.
- **Алгоритмічні чек-листи.** Для кожного проблемного вузла (стаття 43, обґрунтованість, право на участь) – короткий покроковий алгоритм перевірки, придатний для використання безпосередньо під час розгляду справи. Зведена таблиця підрозділу 5.9.7 може бути основою такого чек-листа.
- **Опора на наявні напрацювання.** Програми доцільно інтегрувати з уже створеними продуктами – Науково-практичним коментарем до ЗАП та посібниками¹⁶⁵, а також із цим аналітичним звітом, який сам є придатним навчальним матеріалом.
- **Періодичний моніторинг як зворотний зв'язок.** Тематичний моніторинг ЄДРСР доцільно зробити регулярним, щоб кожен наступний цикл навчання спирався на свіжі дані про те, які дефіцити усунуто, а які залишаються.

164. Звіт Мінюсту (2025): на всіх рівнях принципи ЗАП часто сприймаються занадто теоретично і потребують роз'яснення з фокусом на практичне застосування.

165. Звіт Мінюсту (2025): підготовлено Посібник для публічних службовців, Науково-практичний коментар до ЗАП та Посібник для тренерів ЗАП; перші два видання доставлено, зокрема, у кожен адміністративний суд.

ПІСЛЯМОВА

ЗАП незворотно увійшов у судову практику кількісно, але засвоюється нерівномірно – вузько за принципами, концентровано за категоріями справ і переважно на рівні місцевих судів; практика вже згенерувала проблемні норми та процедурні суперечності. Втім, ці проблеми вирішувані – через чотири наскрізні орієнтири тлумачення, предметні поради за кожним проблемним вузлом і таргетовані тренінгові програми, що б'ють у виявлені дефіцити.

ЗАП – це не просто новий закон, а «оновлене прочитання» самої логіки судового контролю за публічною адміністрацією. Він перетворює критерії перевірки, які два десятиліття залишалися «недобудованими», на робочий інструмент із чіткими правовими наслідками. Завдання, що стоїть перед адміністративною юстицією, – пройти шлях від кількості до якості: від 35 тисяч згадок до сталого, уніфікованого, змістовного застосування. Як показує досвід континентальних правопорядків, саме адміністративні суди наповнюють принципи процедури реальним змістом¹⁶⁶. Українська адміністративна юстиція вже стоїть на цьому етапі – і кожне змістовне рішення наближає момент, коли ЗАП працюватиме так, як замислювався: як надійний дороговказ правомірності та дієвий запобіжник свавілля.

166. Розділ 2 цього звіту: у західних правопорядках (зокрема, у ФРН) принципи адміністративної процедури були напрацьовані саме адміністративними судами; українська адміністративна юстиція підійшла до того ж етапу.

