

УДК 342.922.95:347.998

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.68>

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

Петелька В.І.,

*аспірант кафедри адміністративного права та процесу  
факультету № 3 ІПФПНП**Львівського державного університету внутрішніх справ*

### **Петелька В.І. Окремі проблеми вирішення адміністративно-правових спорів в Україні.**

Статтю присвячено актуальним тенденціям розвитку наукових положень щодо адміністративно-правових спорів у сфері адміністративної юстиції. Актуальність дослідження обумовлена значимістю адміністративно-правових спорів щодо забезпечення прав людини та основоположних свобод. Наголошено, що методологічна основа дослідження обумовлена об'єктом та предметом і включає філософські, загальні та спеціально-наукові методи: діалектичний, історичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, методи аналізу та синтезу. Система використаних методів пізнання була спрямована на вирішення поставлених завдань та досягнення мети наукової роботи. Об'єктом дослідження є врегульовані правом суспільні відносини, що виникають у зв'язку із взаємодією органів державної влади та місцевого самоврядування, інших органів, які реалізують публічні функції з фізичними та юридичними особами щодо прийняття індивідуальних чи нормативних адміністративних актів. Предметом дослідження виступають норми українського та міжнародного законодавства про адміністративно-правові спори; судова практика; доктринальні джерела адміністративного права; офіційні аналітичні матеріали. Зазначено, що діяльність органів публічної влади, незважаючи на прийняття закону України «Про адміністративну процедуру» та великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, не отримала у публічному праві сучасного законодавчого фундаменту. Наголошено, що судова система стикається з невизначеністю у публічній сфері конфліктних відносин, адже зачіпаються інтереси приватних осіб. Однією з важливих проблем сьогодення є: формування єдиної і несуперечливої, правової дійсності теорії і практики адміністративного судочинства, удосконалення правового регулювання відповідних відносин. Визначено, що у контексті європейської інтеграції має інтерес питання щодо розуміння адміністративно-правових спорів у західноєвропейській доктрині. Дослідження дозволило уточ-

нити зміст категорії адміністративно-правового спору щодо процедурної частини та у контексті адміністративної дискреції.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, інформаційна взаємодія позов, прокурор, органи публічної влади.

### **Petelka V.I. Separate problems of resolving administrative and legal disputes in Ukraine.**

The article is devoted to current trends in the development of scientific provisions regarding administrative-legal disputes in the field of administrative justice. The relevance of the study is due to the importance of administrative and legal disputes regarding the provision of human rights and fundamental freedoms. It is indicated that the methodological basis of the research is determined by the object and subject and includes philosophical, general and special scientific methods: dialectical, historical, comparative-legal, formal-logical, methods of analysis and synthesis. The system of used methods of cognition was aimed at solving the tasks and achieving the goal of scientific work. The object of the research is social relations regulated by law, which arise in connection with the interaction of state authorities and local self-government, other bodies that implement public functions with natural and legal entities regarding the adoption of individual or normative administrative acts. The subject of the study is the norms of Ukrainian and foreign legislation on administrative-legal disputes, the practice of application by administrative bodies and courts, doctrinal sources of administrative law, official analytical materials. It was noted that the activities of public authorities, despite the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» and a large number of secondary legal acts, did not receive a modern legislative foundation in public law. Formation of a single and consistent adequate socio-economic and legal theory of administrative justice, improvement of legal regulation of relevant relations is one of the important problems of public law. It was emphasized that the judicial system faces uncertainty in the public sphere of conflict relations

It was determined that in the context of European integration, the issue of understanding administrative-legal disputes in the Western European doctrine is of interest. The study made it possible to clarify the content of the category of administrative-legal dispute regarding the procedural part and in the context of administrative discretion.

**Key words:** administrative proceedings, information interaction of lawsuits, prosecutor, public authorities.

**Постановка проблеми.** Проведення в Україні адміністративної реформи торкнулося існуючого порядку взаємовідносин державного апарату з суспільством. З ухваленням Кодексу адміністративного судочинства України стало набагато менше питань щодо застосування норм публічного права для розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів.

Правова держава має потужний інструмент контролю за публічним управлінням, що здійснюється за допомогою діяльності судових органів, покликаних відновлювати справедливість у відносинах суспільства та держави, забезпечувати захист фізичних і юридичних осіб від негативних дій і рішень органів публічної влади.

**Мета дослідження** визначити окремі проблеми вирішення адміністративно-правових спорів в Україні.

**Стан опрацювання проблематики.** Дослідження зазначеної проблематики відображені у роботах науковців: В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Бевзенка, А. Берлача, Ю. Битяка, П. Діхтєвського, І. Гриценка, Є. Додіна, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, Р. Мельника, В. Настюка, О. Остапенка, А. Селіванова, О. Харитонові, Я. Шевченко, Ю. Шемшученка і інших. Адаптація законодавства України до вимог ЄС вимагає проведення правових досліджень з метою впровадження ефективних форм вирішення адміністративно-правових спорів.

**Виклад основного матеріалу.** Інститут адміністративного судочинства містить прогалини та колізії. Судова практика показує існування проблем, які можуть вирішуватися шляхом внесення змін до чинного законодавства. Сфера дії адміністративних норм досить широка і потребує глибоких знань. Існує безліч причин виникнення адміністративних спорів. Проблема визначення адміністративно-правового спору породжує низку труднощів, що виникають у ході судового вирішення таких спорів.

Судова система стикається з невизначеністю у цій сфері конфліктних відносин, оскільки публічна сфера торкається і приватних інтересів осіб. Дослідники, котрі займаються вивченням природи адміністративно-правових спорів, про-

понують різні варіанти поняття адміністративно-правового спору, що зрештою призводить до різного бачення сутності поняття.

На думку Н. Писаренко, В. Сьоміна, адміністративно-правові спори – це спори, що виникли у зв'язку із здійсненням функцій державними органами та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, які підлягають розгляду та вирішенню у судовому чи адміністративному порядку. Вчені вказують на те, що такі спори виникають з публічно-правових відносин, які можна поділити на адміністративні справи, які можуть мати правовий характер і вирішуються в судовому чи адміністративному порядку, та спори адміністративно-процедурного характеру [1, с. 19–21].

Д. Лученко розглядає адміністративно-правовий спір як спір, що виникає з адміністративно-правових відносин, що складаються у зв'язку із здійсненням владних повноважень органами публічної адміністрації. Даючи визначення адміністративно-правового спору, він вказує на суб'єктний склад і сферу виникнення, що дозволяє зробити розмежування від цивільно-правового спору [2, с. 19–21].

Д. Явдокименко визначає адміністративно-правовий спір як конфлікт інтересів, зіткнення правових норм, які не підпорядковані один одному [3, с. 58]. До прихильників конфліктної природи адміністративно-правового спору можна віднести таких науковців, як М. Гаврильців і Г. Лук'янову, які визначають адміністративно-правовий спір як відносини, що виникають у зв'язку з конфліктом чи розбіжностями між юридично нерівними суб'єктами, одним із яких є орган державної влади, інший – орган або посадова особа, яка здійснює публічне управління [4, с. 137].

Однак слід зазначити, що нерівність суб'єктів є не зовсім вірним формулюванням, оскільки в адміністративно-правовому спорі суб'єкти рівні у правах. Юридична нерівність суб'єктів має місце до вступу їх у спір, коли орган влади чи інший орган (посадова особа) реалізують владні повноваження та приймають рішення (дії) щодо інших осіб.

Ю. Лозинський і Я. Павлович-Сенета характеризують адміністративно-правовий спір як «відповідну реакцію об'єкта управління на управлінський вплив з боку державних органів, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів управління [5, с. 378].

Можна зробити висновок, що спір не завжди означає протиборство сторін, але може виступати у формі розбіжності як спосіб знаходження найкращого вирішення проблеми.

М. Смокович, особливу увагу приділяє ознакам адміністративно-правового спору. Це дозволяє відмежувати їхню відмінність від інших видів

спорів. Вчений визначає адміністративно-правові спори як комплексні матеріально-процесуальні адміністративні правовідносини, які мають на увазі наявність протиріч сторін даних правовідносин, викликаних конфліктом інтересів у сфері публічного (державного) управління [6, с. 43].

А. Фоменко розглядає адміністративно-правовий спір як незгоду суб'єкта з прийнятим щодо нього рішенням. Незгода має бути виражена в офіційній формі, мати документальний вираз і доведена до відома владного органу, який ухвалив це рішення [7, с. 132]. Форма висловлювання може бути представлена позовом і в іншій, передбаченій чинним законодавством формі, що тягне правові наслідки. Слід зазначити, що публічний характер адміністративно-правових спорів визначає, що вирішення спорів несе юридичну користь для конкретної приватної сторони та для суспільства.

Вирішуючи конкретний спір з органом публічної влади або посадовою особою, суд створює своєрідну практику, яка сприяє зниженню виникнення схожих спірних ситуацій у майбутньому. Звертаючись до судової практики, можна простежити наявність структурних елементів у спорі.

За матеріалами рішень Верховного Суду, громадянка А. звернулася до суду з позовною заявою про визнання незаконною бездіяльність державного виконавця та покладення обов'язку зняти обмеження на виїзд з України, посилаючись на те, що їй не було вручено постанову про порушення виконавчого провадження та постанову про обмеження на виїзд з України, при цьому наявну заборгованість з виконавчого провадження було погашено в повному обсязі.

У вересні 2022 р. під час виїзду з України громадянці А. було вручене повідомлення про обмеження на виїзд з України на підставі відповідного рішення державного виконавця. Громадянка А. знала, що є боржником з виконавчого провадження. У травні 2022 р. громадянин Б., який є сином громадянки А., повністю погасив заборгованість, про що державний виконавець був повідомлений громадянкою А. належним чином.

Постанови, дії (бездіяльність) державного виконавця та інших посадових осіб Державної виконавчої служби України можуть бути оскаржені в суді сторонами виконавчого провадження (стягувачем і боржником) та іншими особами, які вважають, що порушені їхні права та законні інтереси, створені перешкоди здійсненню прав і законних інтересів незаконно покладено обов'язок (ч. 1 ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження» [8]).

Рішенням суду першої інстанції адміністративну позовну заяву було задоволено. Суд ви-

ходив з того, що на адресу адміністративного позивача не було направлено ухвалу про обмеження на виїзд за межі України, заборгованість по виконавчому провадженню була погашена в повному обсязі, про що державного виконавця було повідомлено належним чином, проте виконавче провадження закінчено не було, як і не було знято обмеження.

У даному випадку суб'єктом, який володіє владними повноваженнями виступає державний виконавець. Громадянка А., як керована сторона, виступає з реакцією у відповідь на управлінський вплив з боку державних органів, яка виражається в незгоді з прийнятим рішенням.

Розбіжності, що виникли, висловилися в суперечності суб'єктів з приводу правомірності винесеного рішення державного виконавця, яке порушило права громадянки А., був обмежений її виїзд за кордон України, про що громадянка А. дізналася лише в аеропорту (об'єкт і предмет спору).

У заяві особа вказала на факти оплати заборгованості, повідомлення державного виконавця у порядку, передбаченому чинним законодавством, та норми Кодексу адміністративного судочинства України про право звернутися до суду з вимогами про оскарження рішення державного виконавця та виступила з вимогою про визнання бездіяльності державного виконавця незаконним [9]. Спір був вирішений у судовому порядку.

Узагальнюючи вищенаведені позиції вчених, судову практику з адміністративних справ, можна сформулювати таку дефініцію: адміністративно-правовий спір є суперечність, що виявляється у формі юридичного конфлікту, виражена офіційно, має публічний характер, що виникає між суб'єктами, один з яких обов'язково наділений державно-владними управлінськими повноваженнями, виражене у порушенні прав, обов'язків і законних інтересів осіб у зв'язку з реалізацією публічно-управлінських функцій, яке може бути вирішене у судовому та позасудовому порядку відповідно до чинного законодавства.

Поряд із проблемами в теорії адміністративно-правових спорів є низка питань, з якими стикається правозастосовник. Аналізуючи судову практику у справах про вирішення адміністративно-правових спорів, можна виділити проблеми, що виникають під час подання позовної заяви та при процедурі вирішення спору.

Однією з актуальних є проблема визначення предмета спору. Наприклад, громадянин звернувся до суду з адміністративною позовною заявою про визнання незаконним рішення Комісії з питань направлення для проходження базової військової служби територіального центру комплектування та соціальної підтримки про

відмову в задоволенні його заяви про заміну військової служби за призовом на альтернативну (невійськову) службу, покладення обов'язку прийняти відповідне рішення.

Окружним адміністративним судом у прийнятті такої заяви йому було відмовлено, оскільки, на думку суду, Комісії з питань направлення для проходження базової військової служби не є суб'єктом, наділеним публічними повноваженнями, та спір має вирішуватись у порядку цивільного судочинства.

Однак Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду визнав такі висновки помилковими, заснованими на неправильному тлумаченні та застосуванні норм законодавства, що регулюють правовідносини, які виникли. Конституційне право громадянина на заміну військової служби на альтернативну невійськову службу, передбачене ч. 4 ст. 35 Конституції України, регулюється законами «Про військовий обов'язок і військову службу» та «Про альтернативну (невійськову) службу» [10–12]. Цими нормативно-правовими актами закріплено право громадянина на оскарження до суду рішень Комісії з питань направлення для проходження базової військової служби.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду наголосив, що відносини між громадянином і державою, пов'язані з призовом на військову службу, мають публічний характер, у зв'язку з чим названа категорія справ підлягає розгляду за правилами КАС України. Судові акти були скасовані, позовна заява була направлена до суду першої інстанції для розгляду по суті.

Визначення підвідомчості спору ускладнюється коли у спірній ситуації є адміністративний і цивільно-правовий компоненти. Оскільки кожні спірні правовідносини мають свої індивідуальні особливості, питання розмежування предметів регулювання КАС України та Цивільного процесуального кодексу України виникатимуть на практиці [13].

Варто зазначити, що з моменту початку дії Кодексу адміністративного судочинства України Верховним Судом було надано роз'яснення щодо деяких проблемних питань, у тому числі й визначення підвідомчості. Разом з тим вирішити всі проблеми, що виникають, неможливо, оскільки з'являються не тільки нові категорії справ, але й особливості кожної конкретної спори можуть перевести схожу по суті справу в сферу інших відносин.

Правосуддя має бути процесуально ефективним, оскільки від його правильності та своєчасності залежить забезпечення права і свободи громадян. При неправильному визначенні позивачем виду судочинства недоцільно відмовляти у прийнятті позовної заяви, оскільки це гальмує

процес вирішення спору, перешкоджає відновленню порушених прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

Окремою проблемою в адміністративному судочинстві є забезпечення участі прокурора у судовому процесі. Відповідно до ст. 53 «Участь у судовому процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб» КАС України, прокурор має право звернутися до суду з позовною заявою на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, невизначеного кола осіб чи інтересів України, місцевих утворень.

В адміністративному судочинстві під час розгляду та вирішення справ представницька функція прокуратури здійснюється у двох формах:

- захист інтересів громадянина у випадку, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист;

- захист законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [14].

При прийнятті адміністративної справи, за якою участь прокурора є обов'язковою, до провадження суд зобов'язаний сповістити про це прокурора. Однак у судовій практиці мають місце випадки, коли прокурор не був повідомлений і справа була розглянута без його участі. Таке рішення підлягає скасуванню, а справа спрямовується на новий розгляд.

На органи прокуратури покладено функцію захисту інтересів суспільства, осіб, які потребують захисту, тому законодавцем визначено категорії справ обов'язкової участі органів прокуратури в адміністративному судочинстві.

Наказом Офісу Генерального прокурора від 21.08.2020 р. № 389 визначено необхідність забезпечення обов'язкової участі прокурора в усіх судових інстанціях та надання їм мотивованого висновку у справах щодо інтересів держави [15].

Тому суд під час підготовки адміністративної справи, що стосується справ щодо інтересів держави, до судового розгляду зобов'язаний забезпечити своєчасне повідомлення органів прокуратури, щоб уникнути затягування строків судового розгляду. Для забезпечення своєчас-



ної та якісної взаємодії між судом та органами прокуратури пропонується норми Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) узгодити з нормами Системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів (система «Трембіта»), що забезпечить інформаційну безпеку у контексті безпеки інформації [16, с. 51].

Така взаємодія нині здійснюється в органах виконавчої влади, правоохоронних органах. При надходженні позову до суду та прийнятті його до провадження адміністративна справа реєструється у системі ЄСІТС. У спеціальному розділі вибирається категорія, до якої належить справа. Після реєстрації за системою міжвідомчої електронної взаємодії повідомлення про прийняття до провадження справи надходить до відповідного органу прокуратури.

**Висновки.** Підсумовуючи, можна констатувати, що є певний комплекс проблем які має вирішити законодавець. Дані проблеми пов'язані з пробілами в Кодексі адміністративного судочинства і правовою дійсністю, що постійно змінюється, і виникненням нових видів відносин, які вимагають правової регламентації. Зазначені пропозиції сприятимуть забезпеченню швидкого та належного судового захисту порушених чи оспорюваних прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, що виникають із публічних правовідносин.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків: Право, 2011. 136 с.
2. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 148–156.
3. Явдокименко Д. Адміністративно-правовий спір як елемент адміністративного процесу. *Право та державне управління*. 2016. № 3 (24). С. 56–62.
4. Гаврильців М., Лук'янова Г. Поняття та юридична природа спорів, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 136–141.
5. Лозинський Ю.Р., Павлович-Сенета Я.П. Публічно-правовий спір і його значення для вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 377–379.
6. Смокович М.І. Юрисдикція адміністративних судів: теорія і практика судочинства. Монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2022. 288 с.
7. Фоменко А.Є. Правова природа та сутність адміністративно-правових спорів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4 (89). С. 130–137.
8. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1404-19/conv>.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
10. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-vr%80#Text>.
11. Про альтернативну (невійськову) службу: Закон України від 12.12.1991 р. № 1975-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1975-12>.
12. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2232-12>.
13. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон від 18.03.2004 № 1618-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
14. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
15. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді: Наказ Офісу Генерального прокурора від 21.08.2020 р. № 389. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0389905-20#Text>.
16. Yesimov S., & Borovikova V. Methodological foundations of information security research. *Social and Legal Studios*. 2023. 6 (1), 49–55.