

КОЖЕВНИКОВ А. Ю.,  
адвокат

УДК 347.998.85

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.30>

## ЗМІСТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ ТА ЗНАЧЕННЯ ЙОГО РОЗУМІННЯ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

Наукова стаття присвячена дослідженню питання змісту публічно-правового спору та його ролі в інтерпретації й удосконаленні законодавства про адміністративне судочинство в Україні. В умовах активного впровадження європейських стандартів та викликів, пов'язаних із воєнним станом, розкриття сутності та особливостей публічно-правових спорів набуває особливої актуальності. Стаття спрямована на глибокий аналіз даного правового явища, його впливу на правозастосування та можливості вдосконалення законодавства з метою забезпечення надійного захисту прав і свобод громадян у їх взаєминах із державою.

У статті констатується, що публічно-правові спори є ключовим елементом адміністративного судочинства, визначаючи взаємодію між громадянами та органами державної влади. Особлива увага приділяється ролі судів у вирішенні таких спорів, яка включає не тільки забезпечення справедливості та законності, але й підтримку довіри громадян до правової системи. Також відзначено важливість адаптації українського адміністративного законодавства до європейських стандартів, що сприятиме підвищенню ефективності правового захисту в умовах сучасних викликів.

Обґрунтовується позиція, що в контексті євроінтеграції та воєнного стану особливо важливо звертати увагу на гармонізацію адміністративного судочинства з європейськими практиками. Це включає необхідність удосконалення процесуальних норм, які регулюють розгляд публічно-правових спорів, зокрема через посилення судового контролю за діями органів державної влади. Також наголошується на важливості забезпечення правового захисту громадян у випадках, коли їхні права можуть бути обмежені в інтересах національної безпеки.

Робиться висновок, що вдосконалення правового регулювання публічно-правових спорів і підвищення ефективності адміністративного судочинства є ключовими елементами зміцнення правової держави. Зазначене сприятиме стабільності та довірі громадян до судової системи України, особливо в умовах викликів, пов'язаних із воєнним станом. Стаття пропонує рекомендації щодо вдосконалення законодавства та судової практики, які можуть бути корисними для подальшого розвитку адміністративного судочинства в Україні.

**Ключові слова:** публічно-правовий спір, адміністративне судочинство, євроінтеграція, адміністративний процес, воєнний стан, законодавство, правовий захист.

### **Kozhevnykov A. Yu. The content of a public legal dispute and the significance of its understanding for improving the legislation on administrative proceedings**

The scientific article is devoted to the study of the content of a public legal dispute and its role in the interpretation and improvement of legislation on administrative proceedings in Ukraine. In the context of the active implementation of European standards and challenges related to martial law, the disclosure of the essence and features of Public Law disputes becomes particularly relevant. The article is



aimed at an in-depth analysis of this legal phenomenon, its impact on law enforcement and the possibility of improving legislation in order to ensure reliable protection of citizens' rights and freedoms in their relations with the state.

The article states that public law disputes are a key element of administrative proceedings, determining the interaction between citizens and state authorities. Special attention is paid to the role of courts in resolving such disputes, which includes not only ensuring justice and legality, but also maintaining citizens' trust in the legal system. They also noted the importance of adapting Ukrainian administrative legislation to European standards, which will help improve the effectiveness of legal protection in the face of modern challenges.

The article substantiates the position that in the context of European integration and martial law, it is especially important to pay attention to the harmonization of administrative proceedings with European practices. This includes the need to improve the procedural rules governing the consideration of public law disputes, in particular by strengthening judicial control over the actions of state authorities. It also emphasizes the importance of ensuring legal protection of citizens in cases where their rights may be restricted in the interests of national security.

It is concluded that improving the legal regulation of public law disputes and improving the efficiency of administrative proceedings are key elements of strengthening the rule of law. This will contribute to the stability and trust of citizens in the judicial system of Ukraine, especially in the face of challenges related to martial law. The article offers recommendations for improving legislation and judicial practice, which may be useful for the further development of administrative proceedings in Ukraine.

**Key words:** *public legal dispute, administrative proceedings, European integration, administrative process, martial law, legislation, legal protection.*

**Постановка проблеми.** В умовах воєнного стану зростає кількість публічно-правових спорів, пов'язаних із правами та свободами громадян, їх обмеженням, а також із забезпеченням національної безпеки. Це створює додаткові виклики для адміністративної юстиції, вимагаючи від судової системи швидкого та якісного реагування на нові правові реалії. Водночас тривають масштабні зміни в національному законодавстві, спрямовані на адаптацію до викликів сьогодення, що зумовлює необхідність перегляду та вдосконалення існуючих правових норм, які регулюють адміністративні спори.

Публічно-правовий спір є ключовим елементом адміністративного судочинства, що відображає конфлікт між громадянами або організаціями та державними органами щодо реалізації прав і свобод, закріплених законодавством. Вивчення змісту такого спору та його впливу на тлумачення й удосконалення законодавства є актуальним завданням сучасної правової науки. Незважаючи на значний інтерес до проблематики адміністративного судочинства, питання про сутність публічно-правового спору та його значення в контексті правозастосування залишається недостатньо дослідженим. Визначення правової природи та особливостей публічно-правового спору не лише сприятиме глибшому розумінню адміністративного процесу, але й дозволить вдосконалити законодавчу базу, забезпечуючи більш ефективний захист прав і свобод громадян у публічних правовідносинах.

Актуальність дослідження змісту публічно-правового спору та його ролі в інтерпретації й удосконаленні законодавства про адміністративне судочинство особливо зростає в контексті євроінтеграційних процесів, воєнного стану та активних змін у законодавстві України. У процесі євроінтеграції Україна бере на себе зобов'язання адаптувати своє законодавство до норм і стандартів Європейського Союзу, що включає реформування адміністративного судочинства з метою підвищення його ефективності та відповідності європейським правовим традиціям.



Дослідження публічно-правових спорів у цьому контексті є критично важливим для забезпечення стабільності правової системи, зміцнення правової держави та підвищення довіри громадян до судової влади. Це також сприятиме гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами, що є ключовим фактором для успішної євроінтеграції України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання дослідження сутності та окремих ключових понять адміністративного судочинства розглядалося у працях В. Авер'янова, В. Бевзенка, Л. Бутирського, С. Демченка, В. Кононець, О. Костенко, С. Ківалова, Р. Куйбіди, І. Проць, О. Пасенюка, А. Саліванова, М. Смоковича, А. Ярошенка та інших. Проте, наявність невирішених загально-теоретичних питань щодо розуміння правової природи публічно-правового спору та проблем у правозастосовній практиці свідчить, що дане питання залишається актуальним та потребує подальшого наукового вивчення.

**Метою даної статті** є всебічний аналіз та виявлення основних особливостей публічно-правових спорів, визначення їх впливу на ефективність адміністративної юстиції, а також на розробку рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання та судової практики в цій сфері для забезпечення більш надійного захисту прав і свобод громадян у взаємовідносинах із державою.

**Виклад основного матеріалу.** Об'єктивна необхідність у процедурі судового захисту певних прав, свобод, законних інтересів виникає у випадках, коли можна констатувати або припускати наявність спору про них. Поняття спору про право активно розроблялося в період розвитку процесуальної теорії на початку незалежності нашої держави [1].

На наш погляд, найбільш обґрунтовані та повні висновки щодо змісту цього поняття сформульовані в класичних працях по відповідній темі. Аналізуючи погляди багатьох дослідників, варто відзначити справедливе спростування матеріально-правового поняття спору, оскільки, по-перше, учасниками спору можуть бути особи, які не є суб'єктами спірних матеріальних правовідносин (процесуальні позивачі). По-друге, спір може виникати і за фактичної відсутності будь-яких матеріальних правовідносин, але за умови переконаності однієї зі сторін в їх існуванні [2].

В науковій літературі було запропоновано визначення поняття спору про право, яке з незначними корективами може використовуватися сьогодні при характеристиці судових спорів, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин [3, с. 142–147]. Уточнивши термінологію стосовно сучасного українського адміністративного судочинства, можна стверджувати, що під публічно-правовим спором розуміються передані на розгляд суду розбіжності юридично зацікавлених осіб щодо суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів, повноважень у сфері адміністративних та інших публічних правовідносин, що виникли за відсутності можливості їх примусової реалізації.

Зазначене вище визначення висвітлює ту обставину, що спірність (оспорювання) права традиційно передбачається не тільки у випадках його прямого порушення або вираженого незгоди з його існуванням і (або) змістом, але й у випадках, коли необхідна примусова реалізація права, яка неможлива без отримання рішення суду (наприклад, примусова реалізація прав, що впливають з факту недійсності оспорюваної угоди, вимагає визнання цієї угоди судом недійсною, навіть якщо обидві сторони до звернення до суду фактично не сперечалися з фактом недійсності). У таких випадках розбіжності презюмуються.

Аналогічним чином в сучасному адміністративному судочинстві України розглядаються адміністративні справи, в яких примусова реалізація тих чи інших публічних повноважень можлива лише при визнанні судом права на таку реалізацію (наприклад, визнання судом права на примус до госпіталізації громадянина, права на обмеження свободи пересування піднаглядної особи). У всіх таких випадках логічно виходити зі спірності відповідних публічних повноважень (прав на їх примусову реалізацію), тим більше що на практиці адміністративні відповідачі після порушення провадження у справі в суді нерідко оскаржують їх існування і (або) зміст (наприклад, оскаржують наявність підстав для примусової госпіталізації, для обмеження свободи пересування) [4].



Доцільно погодитися з аргументованими судженнями про те, що елементами спору про право є суб'єкти, предмет і підстава. При цьому суб'єктами публічно-правових спорів є будь-які особи, які можуть бути суб'єктами відповідних публічних правовідносин. Предметом спору виступають вимоги, що випливають із цих правовідносин, а підставами – обставини, на які спираються або можуть спиратися ці вимоги та заперечення проти них [5].

Оскільки суб'єктами публічно-правових спорів можуть бути будь-які особи, що є суб'єктами різноманітних публічних правовідносин, класифікація спорів за суб'єктним складом навряд чи може значно допомогти у виявленні та поясненні основних особливостей судочинства.

Всі публічно-правові спори можуть бути умовно класифіковані за галузевою приналежністю спірних матеріальних публічних правовідносин (наприклад, на спори, що виникають з бюджетних, виборчих, податкових правовідносин тощо). Однак слід визнати, що конкретна галузева приналежність матеріальних правовідносин далеко не завжди визначає суттєві процесуальні особливості розгляду спорів. Наприклад, за загальними універсальними правилами розглядаються спори, що випливають з різних публічних правовідносин: бюджетних, земельних, податкових, правовідносин у сфері виконавчого провадження тощо.

Ключовим елементом публічно-правового спору, який визначає основні особливості судочинства, є предмет спору (вимога). Від предмета, насамперед, залежать такі ключові особливості судочинства в адміністративній справі:

- 1) роль суду у встановленні обставин спору (підстави спору);
- 2) повноваження суду при вирішенні спору;
- 3) роль суду у виконанні судового рішення.

За предметом спору всі спори, розглянуті в адміністративному судочинстві, можна розділити на два види:

1) спори, що порушуються за адміністративними позовами громадян, організацій та інших осіб, предметом яких є вимога перевірки законності та (або) обґрунтованості рішення, дії (бездіяльності), нормативного або ненормативного правового акта особи, наділеної публічними повноваженнями, з метою захисту прав, свобод та законних інтересів;

2) спори, що порушуються за адміністративними позовами осіб, наділених публічними повноваженнями, предметом яких є вимога про визнання права на примусову реалізацію повноважень (наприклад, право на примусове стягнення податкової заборгованості, на примусову госпіталізацію, на примусове обмеження свободи пересування піднаглядної особи в певний час доби тощо).

З огляду на важливі ознаки публічних правовідносин, активна роль суду в адміністративному судочинстві в Україні має слугувати захисту публічних інтересів, а також прав, свобод і законних інтересів слабкої сторони, а не підтримувати інтереси сильної сторони публічно-правового спору [6, с. 171–183]. Інакше це може завдати серйозної шкоди самій ідеї адміністративного судочинства як особливого виду судової діяльності. Наприклад, якщо суд в Україні, вирішуючи публічно-правовий спір, проявлятиме підвищену процесуальну активність виключно на підтримку державних органів, а не осіб, що вступають із ними у правовий спір, це може спричинити суспільні сумніви щодо неупередженості суду та справедливості правосуддя. Зважаючи на те, що довіра громадян до правосуддя в адміністративних справах цементує довіру суспільства до публічної влади, неправильне розуміння і здійснення судом своєї ролі в адміністративному судочинстві може призвести до серйозних політичних і соціальних криз довіри та нестабільності в суспільстві.

У зв'язку з цим, у спорах, що порушуються на підставі адміністративних позовних заяв громадян, організацій та інших осіб, де предметом є вимога щодо перевірки законності та (або) обґрунтованості рішення, дії (бездіяльності) або акта суб'єкта публічної влади, суд має найширші повноваження для захисту прав, свобод і законних інтересів, які є предметом спору.

При вирішенні таких адміністративних справ суд, з метою найбільш ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян та організацій, не обмежується підставами



і доводами заявлених вимог, а також їх предметом (наприклад, суд може зобов'язати орган публічної влади виконати певні дії, навіть якщо адміністративний позивач про це не просив). Саме суд здійснює безпосередній контроль за виконанням рішень у таких справах [7].

З іншого боку, у спорах, порушених за адміністративними позовами осіб, наділених публічними повноваженнями, предметом яких є вимога про визнання права на примусову реалізацію повноважень, суд зазвичай не повинен заповнювати недоліки пред'явленої вимоги (наприклад, якщо вона недостатньо обґрунтована) або виходити за межі цієї вимоги виключно в інтересах адміністративних позивачів. У таких справах суд не здійснює безпосередній контроль за виконанням свого рішення (це завдання належить компетентному органу публічної влади або посадовій особі). Проте і в таких справах може бути доречною активна роль суду в з'ясуванні обставин спору, якщо це спрямовано на захист значущих публічних інтересів (наприклад, на захист життя і здоров'я громадян) [8].

Ця класифікація публічно-правових спорів дозволяє виявити і пояснити основні особливості судочинства за певними категоріями адміністративних справ. Більш конкретні процесуальні правила розгляду і вирішення таких справ (спеціальні вимоги до змісту адміністративної позовної заяви, рішення суду, правила щодо складу учасників, термін розгляду справи, обставини, що входять у предмет доказування) в кінцевому підсумку формуються з урахуванням змісту матеріального законодавства, що застосовується при розгляді відповідних справ.

Вважаємо, що коло спорів другої категорії, які складають більшість публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві України, в майбутньому слід суттєво звужити.

Загалом, санкціонування судом здійснення певних публічних повноважень (попередній контроль за їх виконанням), коли суд фактично розділяє або навіть бере на себе відповідальність за реалізацію повноважень виконавчої влади, не зовсім відповідає призначенню судової влади. Суд повинен бути неупередженим арбітром у спорах про захист прав, свобод і законних інтересів слабшої сторони публічного правовідносини, а не засобом для реалізації повноважень виконавчої влади. Остання повинна самостійно нести повну відповідальність за здійснення своїх повноважень, не перекладаючи цей тягар на суди.

Надмірно широкий попередній судовий контроль за реалізацією повноважень органами виконавчої влади може призвести не лише до зниження їх реальної відповідальності за стан справ у певних сферах управління, але й до зниження авторитету судової влади, яка за таких умов може перетворитися на інструмент виконавчої влади.

**Висновки.** У підсумку дослідження змісту публічно-правового спору та його ролі в інтерпретації й удосконаленні законодавства про адміністративне судочинство можна зробити такі висновки:

1. Публічно-правовий спір є центральним елементом адміністративного судочинства, що визначає основні напрямки взаємодії громадян і держави у правовій площині. Чітке розуміння сутності такого спору дозволяє судовим органам ефективно захищати права і свободи громадян, забезпечуючи справедливість і законність у взаємовідносинах із органами державної влади.

2. Аналіз публічно-правових спорів виявляє існуючі прогалини та недоліки в національному законодавстві, що регулює адміністративне судочинство. Це, в свою чергу, дозволяє визначити шляхи для удосконалення правових норм, що є необхідним для забезпечення відповідності законодавства сучасним викликам, зокрема в умовах євроінтеграції та воєнного стану.

3. Впровадження європейських стандартів у адміністративне судочинство України потребує перегляду підходів до розгляду публічно-правових спорів. Це включає гармонізацію процесуальних норм із вимогами європейського права та підвищення стандартів захисту прав і свобод громадян.

4. В умовах воєнного стану зростає актуальність публічно-правових спорів, що вимагає від судової системи гнучкості та оперативності в реагуванні на нові виклики. Це включає необхідність забезпечення правового захисту в ситуаціях, де права громадян можуть бути





обмежені для забезпечення національної безпеки. На основі проведеного дослідження пропонується низка рекомендацій для вдосконалення адміністративного судочинства в Україні. Зокрема, необхідно посилити судовий контроль за діями органів державної влади, забезпечити більшу прозорість і підзвітність цих органів, а також удосконалити процесуальні механізми, що дозволять більш ефективно вирішувати публічно-правові спори.

Загалом, вдосконалення правового регулювання публічно-правових спорів і підвищення ефективності адміністративного судочинства є ключовими чинниками зміцнення правової держави та сприяють стабільності та довірі громадян до судової системи України.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України. Підручник. За заг. ред. Т. О. Коломoeць. К. : Істина, 2007. 457 с.
2. Юровська В. В. Методи адміністративного права : питання теорії та практики. Монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.
3. Kononets V. P. Practice of application by administrative courts of legislation in cases of appeals of decisions, actions or inaction of state executor. *KELM*. 2020. № 6. С. 142–147.
4. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваїте, 2014. 376 с.
5. Юнін О.С., Мороз В.П. Адміністративно-правове забезпечення примусового виконання судових рішень в Україні : навч. посіб. Дніпро : ДДУВС. 2023. 148 с.
6. Костенко О., Ярошенко А. Здійснення державного контролю у сфері публічних закупівель. *Юридичний журнал «Право України»*. 2020. № 10. С. 171–183. DOI <https://doi.org/10.33498/loou-2020-10-171>.
7. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини концептуальні засади та правова природа : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 Одеса, 2004. 435 с.
8. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права. Навчальний посібник. За заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. К. : Старий світ, 2006. 576 с.

