

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.24>**Марія Гаврильців,***канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ***Галина Лук'янова,***канд. юрид. наук,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

## ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНА ПРИРОДА СПОРІВ, ЩО РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

*Стаття присвячена дослідженню юридичної природи адміністративних спорів, які відмежовані від інших конфліктних ситуацій на основі суб'єктного складу та характеру спірних правовідносин. Публічно-правовим спором визнано виражену в юридичних діях сторін суперечність із приводу реалізації прав і свобод у сфері публічних правовідносин.*

**Ключові слова:** правовий спір, публічно-правовий спір, спір про право, публічні правовідносини, адміністративне судочинство.

**Постановка проблеми.** Розвиток України як правової держави повинен відбуватись одночасно з удосконаленням організаційно-правового механізму охорони й захисту прав і свобод людини та громадянина. Необхідний елемент цього механізму – ефективна судова система, здатна задовольнити стандарти верховенства права у сфері захисту прав людини у публічних правовідносинах, що забезпечує можливість оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Після набуття незалежності в Україні простежується посилення уваги до дослідження проблеми вирішення публічно-правових спорів, що зумовлено багатьма причинами. Насамперед це пов'язано з реформуванням політико-правової і організаційної сфери держави та побудовою самодостатньої системи інститутів громадянського суспільства для функціонування основних форм народного волевиявлення та захисту прав людини і громадянина у сфері публічних правовідносин.

**Стан дослідження.** Публічно-правовий спір неодноразово ставав предметом наукового аналізу багатьох вчених, насамперед представників адміністративно-правової науки: В. Авер'янова, О. Бринцева, М. Жернакова, І. Завальнюк, Е. Катаєва, С. Ківалова, І. Коліушка, В. Кривцова, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, Ю. Педька, А. Осадчого, В. Перепелюка, Н. Писаренко, О. Рябченко, В. Сьоміної, К. Тимошенко, Г. Ткач, Н. Хлібороб, А. Черникова та інших.

**Метою статті** є дослідження поняття та юридичної природи спорів у сфері публічних правовідносин, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства, на основі відмежування адміністративних спорів від інших конфліктних ситуацій.

**Виклад основних положень.** Сучасне адміністративне судочинство являє собою діяльність компетентних органів правосуддя щодо розгляду і вирішення адміністративних публічних спорів, що визначені в ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України [1] (далі – КАС України). Будь-яка судова справа являє собою конкретні життєві обставини, що потребують встановлення судом для реалізації суб'єктивних прав, свобод та інтересів. При цьому основна проблематика сучасної науки адміністративного судочинства спрямована на визначення меж судової адміністративної юрисдикції та виокремлення адміністративних спорів.

У КАС України термін «адміністративна справа» вживається в такому значенні: «переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір». Своєю чергою, публічно-правовий спір – це спір, у якому: «хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке

уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» (ст. 4 КАС України [1]).

У юридичній літературі звертається увага на те, що розгляд адміністративної справи у суді спрямований насамперед на вирішення спору про право, що виникає з публічно-правових відносин, як правило, між фізичною чи юридичною особою приватного права, що не є представником влади, – з однієї сторони, та органом публічної влади, що є носієм владних повноважень – з іншої. Сторони спору починають взаємодію в адміністративному суді тому, що між ними виник публічно-правовий конфлікт із приводу застосування матеріальної норми, тобто з приводу реалізації прав та обов'язків, закріплених цією матеріальною нормою. Отже, права та інтереси (публічні та приватні), обов'язки у публічно-владній сфері, що порушені (невизнані, обмежені) рішеннями (діями, бездіяльністю) суб'єктів публічно-правових відносин виступають предметом правовідносин, що складаються у ході здійснення адміністративного судочинства. Отже, рішення, дія чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень є предметом адміністративного спору [2, с. 88].

Слід погодитися з думкою О. Миколенка про те, що важливо розрізнити поняття «правовий спір» та «правопорушення», адже кожне з цих понять має свій специфічний зміст. Правовий спір завжди є результатом наявності юридичних колізій у правовій системі держави і виникає між суб'єктами права у зв'язку з порушенням суб'єктивних прав фізичних або юридичних осіб. Правопорушення також можна інколи розглядати як результат наявності в системі держави правових колізій. Однак кожне правопорушення – це порушення встановленої законодавством заборони, що не властиве правовому спору, бо у разі правового спору порушуються не правові заборони, а суб'єктивні права особи. До того ж, як правило, правопорушення в чинному законодавстві України представлене у вигляді юридичної конструкції – складу правопорушення, що характеризується наявністю чотирьох елементів: суб'єкта і суб'єктивної сторони правопорушення, об'єкта і об'єктивної сторони правопорушення [3, с. 189–190].

Критеріями відмежування публічно-правового спору від інших правових спорів

є його суб'єктний склад та характер правовідносин, з яких він виникає. У свою чергу, участь у відносинах органу з державно-владними повноваженнями наділяє ці відносини публічно-правовим характером. Сам же спір, що виникає з таких відносин, набуває ознак публічно-правового. Тобто можна стверджувати, що *специфіка публічно-правового спору* виявляється у його суб'єктному складі, підставах виникнення, межах повноважень адміністративного суду [4, с. 110].

Згідно з ч. 2 ст. 124 Конституції України «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи» [5]. Подальше логічне продовження зазначеного конституційного положення знаходить своє закріплення у нормах інших статей Конституції України – ст. 8, 55, 145, що гарантують судовий захист усім без винятку фізичним і юридичним особам приватного права, права, свободи і законні інтереси яких було порушено, безпосередньо на підставі Конституції України.

Як справедливо зазначають М. Ковалів і М. Гаврильців, не кожна конфліктна (спірна) ситуація може трансформуватись у правовий спір, тому що деякі суспільні відносини регулюються ще й моральними, етичними чи релігійними нормами. Для того, щоб спір став правовим, він повинен володіти такими характерними ознаками: 1) правовий спір виникає лише з таких дій його учасників, що мають юридичні наслідки; 2) правовий спір повинен бути спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, законних інтересів, а також виконання обов'язків особи; 3) реалізація інтересів однієї сторони спору здебільшого тягне за собою неможливість задоволення інтересів іншої сторони спору; 4) юридичним підґрунтям правового спору є гарантована законом суб'єкту, права якого порушено, можливість захисту права, свободи чи його законного інтересу; 5) способи і засоби вирішення правових спорів, встановлені національним законодавством, не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних засобів захисту прав [4, с. 120].

Проте не кожен правовий спір набуває рис публічно-правового спору, а лише той, який відбувається у сфері публічно-владних правовідносин, тобто коли фізична чи юридична особа вступає у спірні відносини із суб'єктами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами під час здійснення ними владних повноважень). Адже, як стверджують учені,

особа, вступаючи у правовідносини з органами влади, перебуває у підпорядкуванні цим органам, які можуть визначати права та обов'язки особи. Спори такого типу в КАС України названо публічно-правовими [4, с. 121].

У юридичній літературі відсутній єдиний підхід до визначення публічно-правових спорів. Окремі науковці розглядають публічно-правові спори як протиборство, що виникає між учасниками правовідносин у публічно-правовій сфері між певними суб'єктами, одним з яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень.

Позитивним кроком українського законодавця стало заповнення законодавчої прогалини: нова редакція КАС України 2017 р. у ст. 4 містить дефінітивну норму, згідно з якою: «публічно-правовий спір – спір, у якому:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» [1].

Отже, основний критерій, який законодавець взяв за основу для надання спору характеру публічного, – суб'єктний склад спору. Хоча слід зауважити, що цей критерій не може бути єдиним, адже велике значення має ще й характер правовідносин, з яких цей спір виникає. Крім того, обов'язковим елементом для кваліфікації спору як правового є наявність публічного інтересу.

Під законним інтересом слід розуміти відношення суб'єкта до можливості користуватися певним соціальним благом, а в деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів для задоволення тих потреб, що не суперечать нормам права, яке гарантується державою у вигляді юридичного дозволу, закріпленого в об'єктивному праві або такого, що впливає з його загального змісту [6, с. 170].

Зміст публічного інтересу в адміністративному судочинстві пропонується розглядати як право на судові оскарження рішень,

дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, залежно від предмета адміністративного позову, тобто право на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації [6, с. 170].

Публічні інтереси – це своєрідні загальні інтереси, сукупність особистих, суспільних, національних, загальнодержавних інтересів, без задоволення яких неможливо реалізувати приватні інтереси, що виникають під час здійснення суб'єктами владних повноважень управлінських функцій щодо приватизації державного майна, отримання державного (комунального) майна у власність чи користування, відведення земельних ділянок та їх вилучення тощо [4, с. 127].

У порядку адміністративного судочинства підлягає розгляду той публічно-правовий спір, що виник за участю суб'єкта владних повноважень з приводу здійснення ним своєї законодавчо визначеної компетенції для досягнення публічного, а не приватного інтересу.

Д. Лученко називає такі ознаки адміністративно-правового спору: 1) існує у зв'язку з виникненням між суб'єктами адміністративних правовідносин конфліктних і безконфліктних ситуацій, зумовлених різним розумінням ними своїх прав і обов'язків; 2) є різновидом публічно-правового спору. Усі правові спори, з огляду на тип правовідносин, в яких вони виникають, інтерес, яким зумовлені ці відносини, та суб'єктний склад спору, можна поділити на приватноправові й публічно-правові [7, с. 149, 150].

Основу судових справ у адміністративних судах становить спір про право, тому насамперед необхідно розглянути ознаки саме цього виду конфліктних правових питань. Здебільшого поняття «спір про право» застосовується для розв'язання складних та різнопланових процесуальних питань, проте нині зазначена юридична категорія у процесуальній літературі часто розглядається як доволі умовна чи ототожнюється з позовом або спором у звичайному, повсякденному розумінні.

Спір з юридичної точки зору відрізняється від поняття спору в звичайному житті, коли під суб'єктами, які спорять, найчастіше розуміються особи, які «активно» протистоять одна одній. Спір про право – це інше явище, для наявності якого досить лише припущення, що особа, не спростовуючи наявності прав іншої особи, не виконує покладений на неї обов'язок [8, с. 268].

Як зазначає А. Осадчий, здебільшого дії щодо вирішення юридичних конфліктів формалізовано у відповідних юридичних процедурах. Вчений зауважує, що у науковій літературі пропонується вважати розв'язання

конфлікту за допомогою юридичних процедур обов'язковою умовою визнання конфлікту юридичним. Проте відсутність встановлених процедур задля вирішення конфліктних ситуацій не позбавляє його ознак юридичного, адже сторони суперечки від цього не перестають бути носіями певного правового статусу, суб'єктами правовідносин тощо. Окрім того, потенційно обидві сторони правового спору мають можливість вирішити спір у неформальний спосіб, наприклад шляхом переговорів і у разі досягнення згоди мирного розв'язання конфліктної ситуації. Досягнутий у такий спосіб результат формалізується юридичними засобами через вчинення сторонами спору юридично значимих дій, що спрямовані на припинення конфлікту (наприклад, укладення мирової угоди, якою визначаються взаємні права та обов'язки сторін у спірних правовідносинах, самостійне скасування правового акта органом чи посадовою особою публічної влади, добровільне виконання громадянином свого обов'язку у сфері публічних правовідносин тощо) [9, с. 38].

Адміністративно-правові спори є найбільшим за обсягом різновидом публічно-правових спорів. Серед критеріїв відмежування адміністративно-правових спорів (а також публічно-правових спорів, підвідомчих адміністративним судам) виокремлюють сферу відносин (державне чи публічне управління або сфера реалізації державної влади), особливий суб'єкт спору (хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень), специфічний характер відносин, в яких виник спір, тощо [7, с. 152].

На справедливе переконання Д. Лученка, в основу розмежування має бути покладений комплексний критерій, який включає такі аспекти: по-перше, сферу правовідносин, в яких виникає адміністративно-правовий спір; по-друге, особливості суб'єктного складу, що передбачає, що принаймні однією зі сторін адміністративного спору є орган державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону здійснює повноваження у сфері публічного управління; по-третє, зазначені суб'єкти виступають в адміністративно-правовому спорі як суб'єкти владних повноважень, а не, наприклад, як сторона у господарському договорі; по-четверте, юридичну форма здійснення повноважень, до яких належать рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень; по-п'яте, підставу вирішення адміністративно-правового спору, що має значення для відмежування цих спорів від спорів, підвідомчих Конституційному Суду України у тих випадках, коли інші аспекти цих спорів збігаються [7, с. 152].

Вже аксіоматичною у юридичній науці є думка, що основна мета позовного провадження – вирішення спору про право. Уся процесуальна діяльність суду та осіб, які беруть участь у справі (з моменту прийняття заяви до провадження і до винесення судового рішення), спрямована на вирішення спору про право. З цього випливає: по-перше, ухвалюючи рішення по суті позовних вимог, яке може полягати у задоволенні позову або відмові у задоволенні позову повністю або частково, суд завжди вирішує спір про право; по-друге, у разі відсутності спору про право судовий процес не повинен прийти до своєї завершальної процесуальної стадії – прийняття рішення по суті позовних вимог.

Діяльність адміністративного суду з розгляду та розв'язання публічно-правових спорів здійснюється в позовній формі, яка, з одного боку, забезпечує особам, зацікавленим у результатах розгляду справи, необхідні правові гарантії об'єктивності та правильності розв'язання спору, а з іншого – покладає на адміністративний суд обов'язок суворо додержуватись адміністративно-процесуальних та матеріальних норм під час розгляду справи, з'ясовувати всі фактичні обставини у справі, а також приймати законні то обґрунтовані судові рішення [10, с. 353].

В адміністративному судочинстві правовий спір може виникнути з питань законності дій, бездіяльності, юридичних приписів і норм рішень суб'єктів владних повноважень, тобто відокремлено від спору про суб'єктивні права. Тому розглядати юридичну категорію «правовий спір» слід як родове поняття щодо понять «спір про право», «спір про юридичний факт», «спір про об'єктивну законність» [11, с. 798].

На переконання Н. Сакари, спір про право має свою внутрішню форму, яка знаходить своє відображення у його структурі. До її структури входять три елементи: предмет, підстави та зміст. Предметом завжди виступають суб'єктивні права, свободи чи інтереси, визнані в національному законодавстві, що знаходяться в стані правової невизначеності, подолання якої є визначальним для розуміння їхнього змісту, поновлення та реалізації. Підставами є обставини, що потягли за собою виникнення такого стану. У свою чергу зміст спору становить когнітивна інтерпретація особою (ініціатором спору) наявності порушення, невизнання чи оспорювання її суб'єктивних прав, свобод чи інтересів протилежною стороною, що тягне за собою їх невизначеність й перешкоджає їх здійсненню. Зовнішньою формою вираження юридичного спору є завжди активні

дії ініціатора спору, що проявляються у зверненні до протилежної сторони або юрисдикційного органу з вимогою про поновлення порушеного, невизнаного чи оспорюваного права, свободи чи інтересу. За своєю природою юридичний спір завжди є допроцесуальним та позапроцесуальним явищем, що має матеріально-правовий характер. Під час його передачі на вирішення суду він трансформується в позов, який виступає безпосереднім об'єктом розгляду в межах відповідної справи [12, с. 67].

Судова адміністративна справа може поєднувати у собі два і більше спори про право. Таке явище, зокрема, можна спостерігати, зокрема, під час заявлення адресатом зустрічного позову, заявлення самостійних вимог стосовно предмета спору третьою особою, заявлення позивачем декількох позовних вимог, що випливають із різних охоронюваних законом правовідносин. О. Нечитайло слушно звертає увагу на те, що адміністративне судочинство також дає унікальний для вітчизняного судового процесу приклад поєднання в одній справі на стадії виконання судового рішення двох і більше спорів: первісного спору, щодо якого прийнято таке судові рішення, та спору (спорів) з приводу неналежного виконання цього рішення [13, с. 76].

Тому вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що як процесуальне законодавство, так і позиції судів в окремих ситуаціях застерігають від об'єднання адміністративних правових спорів. Наприклад, в адміністративному судочинстві є правило про неможливість подання зустрічних позовів чи об'єднання позовних вимог щодо протиправності нормативно-правових актів загальної чи індивідуальної дії з іншими вимогами.

### Висновки

Отже, *публічно-правовий спір* можна охарактеризувати як виражену в юридично значимих діях сторін суперечність, що виникла з приводу реалізації прав, свобод чи законних інтересів у сфері публічно-владних правовідносин у тому числі у зв'язку з прийняттям суб'єктами владних повноважень рішень у вигляді нормативно-правових актів.

Публічно-правовий спір є різновидом правового спору, якому властиві такі ознаки: такий спір виникає з публічно-правових відносин; сторонами публічно-правового спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких принаймні один є суб'єктом владних повноважень (орган чи посадова (службова) особа публічної адміністрації),

що наділений особливим правовим статусом; сфера виникнення публічно-правового спору обов'язково має бути зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом публічно-правового спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують чи потенційно можуть порушити права, свободи та законні інтереси фізичних чи юридичних осіб приватного права, які є протилежною стороною спірних відносин.

### Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Ковбасюк В. Характеристика об'єкта правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 85-89.
3. Миколенко О.І. Адміністративне судочинство в структурі адміністративного процесу. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2006. Вип. 33. С. 186-191.
4. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / М.В. Ковалів, М.Т. Гаврильців, І.Б. Стахура. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 596 с.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Гаврильців М.Т. Законний інтерес як передумова на звернення до адміністративного суду: поняття, сутність, види. *Наук. вісник ЛьвДУВС. Юридичні науки*. 2016. Вип. 4. С. 161-171.
7. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 148-156.
8. Єрошенко О.Б. Спір про право у наказному провадженні. Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. 2011. Вип. 42. С. 266-272.
9. Осадчий А.Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 36-43.
10. Каргузова І.О. До проблеми адміністративного позову. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2013. Т. 13. С. 352-362.
11. Ханін С.В. Историко-правовой аспект юридической конструкции правового спора. *Юридическая техника*. 2013. № 7. Ч. 2. С. 797-801.
12. Сакара Н.Ю. Зміст та правова природа юридичного спору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 46. Том 1. С. 63-68.
13. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / кол. авт.; за ред. О.М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. 288 с.

*Статья посвящена исследованию юридической природы административных споров, которые отделены от других конфликтных ситуаций на основе субъектного состава и характера спорных правоотношений. Публично-правовым спором признано выраженное в юридических действиях сторон противоречие по поводу реализации прав и свобод в сфере публичных правоотношений.*

**Ключевые слова:** правовой спор, публично-правовой спор, спор о праве, публичные правоотношения, административное судопроизводство.

*The article is devoted to the study of the legal nature of administrative disputes, which are separated from other conflict situations on the basis of the subject structure and the nature of the controversial legal relationship. The public-legal dispute has been recognized as contradictory in the legal actions of the parties regarding the realization of rights and freedoms in the field of public legal relations.*

**Key words:** legal disputes, public legal disputes, disputes about the right, public relations, administrative proceedings.

