

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ І ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ: ДЕФІНІЦІЇ, ЕЛЕКТРОННЕ ЗВЕРНЕННЯ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНА РОЛЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

### ADMINISTRATIVE CLAIM AND PUBLIC-LEGAL RELATIONS IN THE ADMINISTRATIVE JUSTICE OF UKRAINE: DEFINITIONS, ELECTRONIC APPEAL AND PROCEDURAL ROLE OF SUBJECTS OF POWER

Лисак О.М., к.ю.н., адвокат

У статті здійснено комплексний аналіз інституту адміністративного позову та категорії публічно-правових відносин у системі адміністративного судочинства України. Наголошено, що попри ключове значення цих понять для побудови моделі адміністративної юстиції, чинний КАС України не містить їх легальних дефініцій, обмежуючись регламентацією способів судового захисту та предметної юрисдикції адміністративних судів. Показано, що відсутність нормативно закріпленого визначення «публічно-правових відносин» на тлі доктринального плюралізму (розуміння як сукупності суспільних відносин, врегульованих публічним правом; як системи публічно-управлінських правовідносин; як комплексу відносин у сфері публічного управління тощо) ускладнює вироблення єдиних критеріїв віднесення спорів до адміністративної юрисдикції, спричиняє ризики різночитань і колізій із нормами спеціального законодавства. Особливу увагу приділено аналізу змісту права на адміністративний позов у контексті ст. 5, 19, 46 КАС України, включно з можливістю його реалізації в електронній формі через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему із застосуванням електронного підпису. Підкреслено, що діджиталізація судочинства, з одного боку, розширює доступ до правосуддя, а з іншого – породжує нові виклики щодо автентифікації сторін, кібербезпеки та забезпечення процесуальної форми. Проаналізовано процесуальний статус суб'єктів владних повноважень як позивачів, показано трансформацію класичної моделі «громадянин проти держави» в більш складну конфігурацію публічно-правових спорів між органами влади, а також між владою й приватними особами у спеціально визначених законом випадках. Зроблено висновок про необхідність нормативного закріплення дефініцій «адміністративний позов» і «публічно-правові відносини», уточнення процедур електронного звернення до суду та чіткого окреслення меж участі суб'єктів владних повноважень як позивачів. Аргументується, що вирішення окреслених проблем є передумовою підвищення ефективності судового контролю за публічною владою та реального забезпечення конституційного права особи на судовий захист у публічно-правовій сфері.

**Ключові слова:** адміністративний позов; публічно-правові відносини; КАС України; електронний суд; юрисдикція адміністративних судів; суб'єкти владних повноважень.

The article provides a comprehensive analysis of the institute of administrative claim and the category of public-law relations in the system of administrative justice of Ukraine. It is emphasized that despite the key importance of these concepts for building a model of administrative justice, the current CAS of Ukraine does not contain their legal definitions, limiting itself to the regulation of methods of judicial protection and subject-matter jurisdiction of administrative courts. It is shown that the lack of a normatively established definition of "public legal relations" against the background of doctrinal pluralism (understanding as a set of social relations regulated by public law; as a system of public administrative legal relations; as a complex of relations in the field of public administration, etc.) complicates the development of uniform criteria for assigning disputes to administrative jurisdiction, causes risks of different interpretations and conflicts with the norms of special legislation. Special attention is paid to the analysis of the content of the right to an administrative claim in the context of Articles 5, 19, 46 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine, including the possibility of its implementation in electronic form through the Unified Judicial Information and Telecommunications System using an electronic signature. It is emphasized that the digitalization of judicial proceedings, on the one hand, expands access to justice, and on the other hand, creates new challenges regarding the authentication of the parties, cybersecurity, and ensuring procedural form. The procedural status of subjects of public authority as plaintiffs is analyzed, and the transformation of the classical model of "citizen against the state" into a more complex configuration of public-law disputes between authorities, as well as between authorities and private individuals in cases specifically defined by law, is shown. The conclusion is made about the need for regulatory consolidation of the definitions of "administrative claim" and "public-law relations", clarification of the procedures for electronic appeal to the court and a clear delineation of the boundaries of participation of subjects of public authority as plaintiffs. It is argued that solving the outlined problems is a prerequisite for increasing the effectiveness of judicial control over public authority and real provision of the constitutional right of a person to judicial protection in the public-law sphere.

**Key words:** administrative claim; public-law relations; CAS of Ukraine; electronic court; jurisdiction of administrative courts; subjects of public authority.

**Постановка проблеми.** Сучасна конструкція адміністративного судочинства в Україні спирається на вихідне положення, що основним процесуальним засобом захисту суб'єктивних публічних прав є адміністративний позов, який подається у разі порушення прав, свобод чи інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. Водночас, попри визначальне значення цих понять для всієї системи, ані категорія «адміністративний позов», ані поняття «публічно-правові відносини» у чинній редакції КАС України нормативно не дефінуються. Законодавець, детально регламентуючи перелік способів судового захисту (ч. 1 ст. 5 КАС України) та окреслюючи предметну юрисдикцію адміністративних судів (ст. 19 КАС України), фактично залишає поза межами законодавчої конкретизації ключові для адміністративної юстиції поняття. Це породжує відчутний дисбаланс між глибиною проведених

процесуальних реформ і рівнем термінологічної визначеності базових правових категорій.

У такому контексті особливої актуальності набуває проблема з'ясування змісту категорії «публічно-правові відносини». Теоретичний аналіз свідчить, що в науковому дискурсі вона інтерпретується по-різному: як сукупність суспільних відносин, врегульованих нормами публічного права та пов'язаних із здійсненням публічної влади; як система публічно-управлінських правовідносин; як комплекс взаємозв'язків у сфері організації та забезпечення функціонування публічного управління, включно з реалізацією делегованих повноважень. Така варіативність дефініцій, за відсутності єдиного законодавчого підходу, ускладнює практичне застосування чітких критеріїв для кваліфікації конкретного спору як публічно-правового і, відповідно, для віднесення його до юрисдикції адміністративних судів.

Окремий проблемний вимір стосується нормативного закріплення права на адміністративний позов, насамперед у частині деталізації способів судового захисту (ч. 1 ст. 5 КАС України). Закон досить ретельно перелічує, у яких випадках особа може звернутися до адміністративного суду (визнання незаконними та нечинними нормативно-правових актів; скасування індивідуальних актів; оскарження дій чи бездіяльності; визначення компетенції суб'єкта владних повноважень; відшкодування шкоди тощо). Водночас залишеним без відповіді залишається питання, що саме слід розуміти під «адміністративним позовом» як цілісною правовою конструкцією: чи йдеться лише про процесуальний документ (позовну заяву), чи про комплекс матеріально-правових вимог, процесуальних наслідків та їх юрисдикційної прив'язки до публічно-правових відносин.

**Стан наукової розробки проблеми.** Питання, пов'язані зі змістом публічно-правових відносин і природою адміністративного позову, протягом тривалого часу перебувають у фокусі досліджень української адміністративно-правової науки, однак їх опрацювання розвивалося нерівномірно та фрагментарно. У базових працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, О.Ф. Андрійко, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушка публічно-правові відносини розглядаються як системоутворювальна категорія адміністративного права, яка охоплює суспільні відносини у сфері публічного управління, врегульовані імперативними способами правового впливу. Підкреслюється, що характерною ознакою таких відносин є участь суб'єкта владних повноважень, наділеного публічно-владною компетенцією, а також наявність елементу владного підпорядкування іншої сторони. У межах цього підходу публічно-правові відносини безпосередньо пов'язуються з реалізацією публічної влади та пріоритетом публічного інтересу.

Деякі науковці (передусім представники адміністративно-процесуальної школи) фактично ототожнюють публічно-правові відносини з публічно-управлінськими правовідносинами, виходячи з того, що саме простір діяльності органів виконавчої влади є основним середовищем виникнення адміністративних спорів. Інші дослідники (зокрема, Н.Р. Нижник, В.Б. Авер'янов у пізніших роботах) пропонують розширене розуміння, включаючи до публічно-правових також фінансові, податкові, муніципальні та окремі конституційно-правові відносини, що, своєю чергою, впливає на побудову предметної юрисдикції адміністративних судів.

У площині аналізу адміністративного позову в системі публічно-правових відносин істотний внесок зробили І.О. Картузова, О.А. Мостова, О.В. Закаленко, О.В. Константин, О. Кологойда та інші. І.О. Картузова докладно досліджує структуру адміністративного позову, виокремлюючи його основні елементи (суб'єктний склад, предмет, підставу, зміст позовних вимог), а також розробляє класифікацію різновидів адміністративних позовів залежно від особливостей публічно-правового спору. О.А. Мостова розглядає право на адміністративний позов як специфічну форму реалізації права на судовий захист у складній системі публічно-управлінських відносин, акцентуючи на значенні інституту зустрічного позову для забезпечення процесуальної рівноваги між сторонами та наголошуючи на необхідності чіткої доктринальної концептуалізації адміністративного позову.

О.В. Закаленко аналізує еволюцію адміністративного позову з позицій історико-правового підходу, демонструючи перехід від скаргово-петиційних форм захисту прав особи у відносинах із владою до формалізованого позовного провадження з усталеною процесуальною структурою. О.В. Константин трактує адміністративний позов як ключовий засіб забезпечення суб'єктивних публічних прав приватної особи, наголошуючи на його ролі у фор-

муванні дієвої системи судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Вагому увагу в останні роки приділено питанню участі суб'єктів владних повноважень у процесуальному статусі позивачів в адміністративному судочинстві. О. Кологойда, досліджуючи компетенційні та інші публічно-правові спори, доходить висновку, що правом на адміністративний позов наділені не тільки фізичні та юридичні особи, але й органи публічної влади, які мають можливість ініціювати судовий розгляд, зокрема у справах щодо застосування адміністративно-господарських санкцій, визнання правочинів недійсними, вирішення компетенційних конфліктів. При цьому дослідниця звертає увагу на ризики трансформації традиційної моделі адміністративного судочинства, зорієнтованої на захист особи від публічної влади, у разі відсутності чітких нормативних і доктринальних обмежень участі органів влади як позивачів.

Питання електронної форми звернення до суду та функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи є предметом досліджень, присвячених цифровізації правосуддя й розвитку електронного суду. Наголошується, що електронна форма подання адміністративного позову є важливим кроком до посилення доступності правосуддя, однак зумовлює потребу в чіткому правовому врегулюванні процедур автентифікації учасників процесу, визначенні доказового значення електронних документів, фіксації процесуальних строків та встановленні ефективних гарантій кібербезпеки. У цьому контексті право на адміністративний позов постає не лише як матеріально-правова й процесуальна, а й як технологічна категорія, тісно пов'язана з розвитком інформаційної інфраструктури судової системи.

Після реформи 2017 року сформувався новий напрям доктринальних розвідок (зокрема, праці В.М. Бевзенка, Н.Ю. Блажівської, В.М. Кравчука, С.В. Шевчука), у яких аналізується переорієнтація завдань адміністративного судочинства на критерій «ефективного захисту», упровадження адміністративного договору, а також розширення дискреційних повноважень суду у виборі способу захисту. Хоча такі зміни загалом оцінюються позитивно як перехід від формального до результатноорієнтованого правосуддя, водночас наголошується на відсутності у законодавстві чітких дефініцій адміністративного позову та публічно-правових відносин, що ускладнює формування стабільної судової практики щодо предметної юрисдикції й спричиняє колізії між положеннями КАС України та нормами спеціального законодавства.

Узагальнюючи, слід констатувати, що попри значний масив наукових досліджень, проблема легального визначення та системної взаємодії категорій «адміністративний позов» і «публічно-правові відносини» в умовах реформованого адміністративного процесу залишається остаточно не розв'язаною. Це особливо стосується узгодження доктринальних концепцій із чинними нормами КАС України, урахування впливу цифровізації (електронний суд, електронний позов) на зміст і форму адміністративного позову, окреслення меж участі суб'єктів владних повноважень як позивачів та оцінки юрисдикційних наслідків відсутності законодавчих дефініцій у контексті ст. 19 КАС України. Саме всебічна розробка перелічених аспектів і визначає наукову нішу, на заповнення якої спрямовано дане дослідження.

Додатковий вимір досліджуваної проблематики зумовлений інтенсивною діджиталізацією судочинства. Надання можливості подання адміністративного позову в електронній формі через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему із застосуванням електронного цифрового підпису, з одного боку, істотно розширює реальні можливості реалізації конституційного права на судовий захист, зменшує процесуальні витрати та підвищує рівень доступності адміністративного правосуддя.

З іншого боку, це породжує комплекс питань, пов'язаних із належною ідентифікацією учасників процесу, забезпеченням кібербезпеки, збереженням традиційної процесуальної форми та коректною фіксацією моменту подання позову як юридичного факту. За відсутності концептуального осмислення адміністративного позову як інституту в умовах електронної комунікації існує ризик некоректного перенесення класичних процесуальних конструкцій у цифрове середовище без їх адаптації до нових технологічних реалій.

Окремий проблемний блок стосується участі суб'єктів владних повноважень у якості позивачів в адміністративному процесі. Відповідно до ч. 4 ст. 5, п. 5 ч. 1 ст. 19 та ч. 4 ст. 46 КАС України, органи публічної влади можуть звертатися до адміністративного суду лише у чітко визначених законом випадках (компетенційні спори, справи щодо тимчасової заборони чи ліквідації громадських об'єднань, примусового видворення іноземців, обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань тощо). Такий підхід, з одного боку, відображає потребу в ефективному судовому врегулюванні публічно-правових конфліктів між різними суб'єктами владних повноважень і забезпеченні публічного інтересу, а з іншого – змінює традиційне уявлення про адміністративне судочинство як «суд проти держави в інтересах громадянина». Розширення ролі публічної адміністрації як позивача створює ризик перетворення адміністративних судів на інструмент реалізації переважно владних інтересів, якщо доктринально й нормативно не будуть чітко визначені межі та зміст адміністративного позову публічної влади.

Таким чином, окреслюється комплексна проблема: КАС України досить детально врегулює способи судового захисту, предметну юрисдикцію та процесуальні повноваження суб'єктів процесу, але водночас залишає без легального визначення категорії, що забезпечують внутрішню логіку та концептуальну цілісність адміністративного процесу. Подолання цього дисбалансу між розвитком процедурних приписів і недостатньою термінологічною визначеністю інституту адміністративного позову та публічно-правових відносин є ключовим завданням подальших наукових досліджень і законодавчого вдосконалення відповідної сфери.

*Метою статті* є комплексний аналіз змісту та взаємозв'язку категорій «адміністративний позов» і «публічно-правові відносини» в системі адміністративного судочинства України з урахуванням актуального стану нормативного регулювання, упровадження електронної форми подання позову та розширення процесуальної участі суб'єктів владних повноважень у статусі позивачів. У межах цієї мети передбачається: проаналізувати наявні доктринальні підходи до тлумачення поняття «публічно-правові відносини» та визначити, які з них найточніше відображають особливості адміністративного судочинства; розкрити зміст права на адміністративний позов крізь призму положень ст. 5, 19, 46 КАС України, включно з його реалізацією в електронній формі через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему; з'ясувати вплив нормативного закріплення права суб'єктів владних повноважень на звернення з адміністративним позовом на структуру публічно-правового спору та співвідношення публічних і приватних інтересів; ідентифікувати проблемні аспекти юрисдикційного розмежування та спеціалізації адміністративних судів, зумовлені відсутністю легальних дефініцій «публічно-правових відносин» та «адміністративного позову»; сформулювати узагальнені пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання цих категорій з метою підвищення ефективності судового захисту в публічно-правовій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед зосередимо увагу на з'ясуванні змісту категорії «публічно-правові відносини». Науково-теоретичний аналіз наявних підходів

дає змогу констатувати істотну різноманітність у її розумінні: як сукупності суспільних відносин, врегульованих нормами публічного права та пов'язаних із реалізацією публічної влади [1, с. 11]; як системи публічно-управлінських правовідносин, що виникають у процесі здійснення публічної влади [2, с. 10]; як сукупності відносин у сфері організації та забезпечення ефективного функціонування публічного управління, спрямованих на реалізацію владних функцій на основі законодавства, у тому числі в межах делегованих повноважень [3, с. 32].

Відповідно до ст. 5 КАС України реалізація права на адміністративний позов здійснюється у випадках, коли необхідно: «1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю» [4].

Чинне законодавство України передбачає можливість реалізації права на адміністративний позов в електронній формі, що потребує функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи [5]. Запровадження такої форми тісно пов'язане з дотриманням вимог кібербезпеки та забезпеченням належної ідентифікації позивача за допомогою власного електронного цифрового підпису, що відповідає положенням Закону України «Про електронний цифровий підпис» [6], який у 2017 році було замінено Законом України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» [7]. У цьому контексті електронний суд постає як сучасний та ефективний комунікаційний механізм у межах судового процесу, покликаний забезпечити повноцінну реалізацію процесуальних прав та обов'язків учасників справи й розширити фактичні можливості громадян щодо здійснення конституційного права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин.

Стаття 19 КАС України визначає предметну юрисдикцію адміністративних судів, фіксуючи, що основним суб'єктом звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є фізична чи юридична особа, а відповідачем – суб'єкт владних повноважень. До предмета оскарження в адміністративному суді належать рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, учинені (або допущені) під час здійснення ним публічно-владних управлінських функцій на підставі закону, у тому числі при реалізації делегованих повноважень або наданні адміністративних послуг, якщо, на думку особи, вони порушують її права, свободи чи законні інтереси у сфері публічно-правових відносин. Позовні вимоги позивача мають формулюватися із застосуванням способів захисту, перелічених у пунктах 1–4, 6 ч. 1 ст. 5 КАС України [4; 8; 9].

Підставою для подання адміністративного позову є виникнення спірних правовідносин, що впливають із реалізації суб'єктами владних повноважень їхніх публічно-владних управлінських функцій. Ця теза підтверджена позицією Великої Палати Верховного Суду, сформульованою у постанові від 15 березня 2018 р. у справі № 800/414/17, де наголошено, що у компетенційних спорах позивачем виступає суб'єкт владних повноважень, якщо він вважає, що інший суб'єкт владних повноважень своїм рішенням або діями втрутився в його компетенцію або що прийняття такого рішення чи вчинення дій нале-

жити до його прерогативи [5]. У таких спорах предметом судового контролю можуть бути рішення чи дії суб'єкта владних повноважень, які, на переконання іншого органу, не відповідають чинному законодавству, що визначає його компетенцію (повноваження). У цьому випадку позовна вимога формулюється відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 5 КАС України та спрямована на встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) відповідного суб'єкта владних повноважень.

Аналіз змісту ст. 19 КАС України дає змогу дійти висновку, що юрисдикція адміністративних судів охоплює, зокрема, і справи в публічно-правових спорах за зверненням суб'єкта владних повноважень, коли йому надано право звернення до суду для вирішення такого спору законом (п. 5 ч. 1 ст. 19 КАС України). Додатково ч. 4 ст. 5 КАС України передбачає, що суб'єкти владних повноважень вправі звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України. Згідно з ч. 4 ст. 46 КАС України громадяни України, іноземці, особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не мають статусу суб'єкта владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; 3) про затримання іноземця чи особи без громадянства або примусове видворення їх за межі України; 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо); 5) в інших випадках, коли законом прямо передбачено право суб'єкта владних повноважень на відповідне звернення. Узагальнюючи правовий зміст цих норм і положення глави 11 «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ», можна зробити висновок, що законодавець не лише гарантує процесуальну можливість суб'єктів владних повноважень звертатися до суду з адміністративним позовом щодо визначеного предмета спору, а й передбачає наявність матеріально-правових підстав, за яких можливо задовольнити такі позовні вимоги. Отже, КАС України закріплює модель, за якої розгляд і вирішення адміністративних справ можуть здійснюватися як за позовами приватних осіб до суб'єктів владних повноважень, так і за позовами органів публічної влади до фізичних та юридичних осіб у чітко визначених законом випадках.

**Висновки.** Здійснений аналіз дозволяє стверджувати, що інститут адміністративного позову та категорія публічно-правових відносин займають центральне, системоутворювальне місце в сучасній моделі адміністративного судочинства України, однак їх законодавче закріплення є фрагментарним і неповним. КАС України детально регламентує способи судового захисту, визначає коло учасників процесу та межі предметної юрисдикції адміністративних судів, але не містить легальних дефініцій ні «адміністративного позову», ні «публічно-правових відносин». Це зумовлює концептуальний дисбаланс між високим рівнем процедурної врегульованості та відносною невизначеністю категоріального апарату, на якому ґрунтується адміністративний процес.

Розмаїття доктринальних підходів до розуміння публічно-правових відносин за відсутності законодавчо встановленого визначення ускладнює формування уніфікованих критеріїв їх відмежування від приватноправових відносин та віднесення конкретних спорів до адміністративної юрисдикції. Для правозастосування це означає підвищений ризик різночитань у питаннях юрисдикційного розмежування, насамперед між адміністративними, цивільними та господарськими судами, що безпосередньо впливає на реалізацію права особи на звернення до компетентного суду.

Право на адміністративний позов у КАС України фактично розкривається через перелік способів судового захисту (ч. 1 ст. 5 КАС України), тоді як узагальнююча дефініція цього інституту відсутня. Це ускладнює усвідомлення подвійної природи адміністративного позову – як матеріально-правової вимоги щодо захисту суб'єктивних публічних прав і як процесуальної форми ініціювання публічно-правового спору. Наслідком є певні труднощі під час формулювання позовних вимог, вибору оптимального способу захисту та визначення меж судового розсуду, зокрема у випадках виходу за межі позовних вимог в інтересах ефективного захисту прав особи.

Упровадження електронної форми подання адміністративного позову через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему істотно розширює доступ до правосуддя, підвищує швидкість та знижує витрати на участь у судовому процесі. Водночас цифровізація генерує низку нових викликів, пов'язаних із автентифікацією учасників, надійністю електронного підпису, забезпеченням кібербезпеки, належною фіксацією моменту звернення до суду, а також адаптацією традиційних процесуальних форм до особливостей електронної комунікації. Уникнення формального копіювання «паперових» моделей у цифрове середовище потребує комплексного нормативного й доктринального опрацювання.

Аналіз ст. 5, 19, 46 КАС України та правових позицій Великої Палати Верховного Суду підтверджує, що участь суб'єктів владних повноважень як позивачів набуває все більшого практичного значення. Законодавець наділяє їх правом звернення до адміністративного суду в окремих, чітко визначених законом категоріях справ (компетенційні спори, обмеження діяльності об'єднань, видворення іноземців, обмеження свободи мирних зібрань тощо), що забезпечує можливість судового врегулювання публічно-правових конфліктів і захисту публічного інтересу. Водночас це видозмінює класичну модель адміністративного судочинства як «суду для громадянина проти держави», перетворюючи її на більш комплексну систему, де публічна адміністрація може одночасно виступати як відповідач і як позивач. За відсутності чітко окреслених меж застосування адміністративного позову з боку публічної влади існує ризик інструменталізації адміністративних судів у руслі переважної реалізації владних інтересів.

Загалом положення КАС України щодо предметної юрисдикції (ст. 19), способів судового захисту (ст. 5), процесуального статусу суб'єктів владних повноважень (ст. 46) формують відносно цілісну процесуальну модель, яка дозволяє адміністративним судам вирішувати як «традиційні» спори між особою та державою, так і публічно-правові конфлікти між органами влади. Однак відсутність нормативних дефініцій «публічно-правових відносин» і «адміністративного позову» зберігає цю модель теоретично вразливою та підвищує залежність судової практики від доктринальних концепцій і казуального тлумачення норм.

З огляду на це, подальший розвиток законодавства й доктрини у цій сфері має, зокрема, охоплювати:

- законодавче закріплення визначення адміністративного позову, яке відображало б його комплексний характер як матеріальної вимоги та процесуального інструменту судового захисту у публічно-правових відносинах;
- формування легальної або напівлегальної (через офіційні роз'яснення, правові позиції Верховного Суду) дефініції публічно-правових відносин, узгодженої з сучасним розумінням публічної влади й публічного інтересу;
- подальшу конкретизацію процедур електронного подання адміністративного позову, у тому числі гарантій автентичності, захищеності даних та збереження процесуальної форми в умовах електронного судочинства;
- чітке нормативне окреслення меж участі суб'єктів владних повноважень як позивачів для недопущення

використання адміністративного судочинства переважно в інтересах публічної влади;

– розвиток сталої судової практики щодо юрисдикційного розмежування спорів, зокрема шляхом формування послідовних правових позицій Верховного Суду.

Отже, інститут адміністративного позову та категорія публічно-правових відносин перебувають на етапі

подальшого концептуального й нормативного становлення. Від успішності усунення наявних прогалин і суперечностей значною мірою залежатимуть ефективність судового контролю за діяльністю публічної влади та реальний рівень забезпечення конституційного права особи на судовий захист у публічно-правовій сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Картузова І. О. Поняття, елементи та види адміністративного позову. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 94–100.
2. Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: пакт. посібник. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.
3. Поворознюк М. І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах. – На правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 259 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 15.12.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: Закон України від 27 квітня 2021 року № 1416-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-20#Text>
6. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-15#Text> (втратив чинність)
7. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#n534>
8. Запара А.Є., Легеза Ю.О. Система інформаційних компетентностей публічних службовців. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Випуск 2. С. 32-35
9. Лученко Д. В. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 90–98.

Дата першого надходження рукопису до видання: 23.10.2025  
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 16.11.2025  
Дата публікації: 28.11.2025