

**ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ СПІР І ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО****PUBLIC-LAW DISPUTE AND ITS IMPORTANCE FOR IMPROVING THE LEGISLATION
ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

Лозинський Ю.Р., к.ю.н.,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Інститут права Львівського державного університету внутрішніх справ

Павлович-Сенета Я.П., к.ю.н., доцент,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Інститут права Львівського державного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню особливостей публічно-правових спорів і їх значення для вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство на підставі теоретичних підходів до визначення публічно-правового спору у контексті адміністративного судочинства. Методом дослідження обрано системний аналіз, який дозволив дослідити адміністративно-правовий спор як сукупність взаємопов'язаних компонентів керуючої та керованої підсистем, а взаємозв'язків усередині цих підсистем, що призводять до виникнення та розвитку спірних правовідносин. На підставі порівняльно-правового аналізу положень адміністративного права виділено ознаки публічно-правового спору щодо захисту прав і свобод громадян, дається його визначення у контексті теоретичних положень адміністративного права на підставі визначення мети, завдань, функцій. Зазначено, що забезпечення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічних правовідносин залежить не тільки від правового регулювання суспільних відносин, але й від інтерпретації норми права органами публічної влади, дій посадових осіб таких органів, які реалізують норми права діяльність, яких не позбавлена недоліків. Виділено різновиди публічно-правових спорів, до яких віднесено спори із приводу реалізації прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб при виникненні адміністративного спору між владним суб'єктом і іншими суб'єктами публічних правовідносин; із приводу реалізації повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб. Акцентовано увагу на основних проблемах виникнення таких публічно-правових спорів, до яких віднесено: неоднозначне застосування норм права, процедурні порушення органами влади, недотримання посадовими особами норм чинного законодавства при здійсненні повноважень. Для підвищення ефективності діяльності адміністративних судів щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у публічно-правових відносинах необхідно вдосконалювати чинне законодавство в напрямі створення несуперечливого матеріального та процесуального права, формувати єдину судову практику для правильного й об'єктивного вирішення всіх публічно-правових спорів.

Ключові слова: публічно-правовий спор, органи публічної влади, права і законні інтереси, повноваження, суб'єкти правовідносин.

The article is devoted to the study of the peculiarities of public-law disputes and their importance for the improvement of legislation on administrative proceedings based on theoretical approaches to the definition of public-law disputes in the context of administrative proceedings. System analysis chosen as the research method, which made it possible to investigate the administrative-legal dispute as a set of interconnected components of the controlling and controlled subsystems, and the relationships within these subsystems that lead to the emergence and development of disputed legal relations. Based on a comparative legal analysis of the provisions of administrative law, the signs of a public legal dispute regarding the protection of the rights and freedoms of citizens highlighted; its definition given in the context of the theoretical provisions of administrative law based on the definition of the purpose, tasks, and functions. It is noted that ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of subjects of public legal relations depends not only on the legal regulation of social relations, but also on the interpretation of legal norms by public authorities, the actions of officials of such bodies that implement legal norms, the activities of which are not without shortcomings. Types of public legal disputes are distinguished, which include disputes regarding the realization of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities in the event of an administrative dispute between a power subject and other subjects of public legal relations; regarding the implementation of the powers of public authorities and their officials. Attention focused on the main problems of the emergence of such public legal disputes, which include ambiguous application of legal norms, procedural violations by authorities, non-compliance by officials with the norms of current legislation in the exercise of powers. In order to increase the effectiveness of administrative courts in ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities in public legal relations, it is necessary to improve the current legislation in the direction of creating consistent substantive and procedural law, to form a unified judicial practice for the correct and objective resolution of all public legal disputes

Key words: public legal dispute, public authorities, rights and legitimate interests, powers, subjects of legal relations.

Європейська напрям соціально-економічного розвитку України призвів до того, що юридичним та фізичним особам надано широкі правові можливості щодо захисту майнових інтересів при формуванні відносин з відповідними органами держави на зобов'язальній юридичній основі. Важливим проявом цієї тенденції став судовий захист прав юридичної чи фізичної особи у галузі публічного управління. Чинна правова система потребує встановлення балансу інтересів публічного та приватного характеру. Однак це не завжди можливе. Відсутність балансу призводить до виникнення публічно-правових спорів у сфері адміністративних правовідносин. Іншою причиною виникнення публічно-правових спорів у сфері публічних правовідносин є недосконалість законодавства. Юридична техніка законів не завжди є досконалою, що сприяє розвитку конфліктних ситуацій у правовій сфері.

Ступінь наукової розробленості теми. Особливості виникнення публічно-правових спорів, сфер їх існування,

співвідношення з іншими поняттями публічного управління викладено у наукових працях: В. Б. Авер'янова, Я. О. Берназюка, Ю. П. Битяка, М. В. Коваліва, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Т. О. Мацелика, О. І. Миколенка, О. П. Ряченко та низки інших науковців. Питання пошуку балансу публічних і приватних інтересів залишаються актуальними, що викликає необхідність проведення дослідження чинників виникнення публічно-правових спорів у сфері публічних правовідносин, сутності та правових засад вирішення.

Метою статті є дослідження публічно-правового спору і його значення для вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство.

Об'єктивна необхідність у процедурі судового захисту певних прав, свобод, законних інтересів виникає у випадках, коли можна констатувати чи припускати наявність спору про них. Найбільш обґрунтовані та повні висновки щодо змісту даного поняття сформульовані у класичних

працях з відповідної теми. Аналізуючи погляди багатьох дослідників, недоцільно використовувати матеріально-правове поняття спору, оскільки, по-перше, учасниками спору можуть бути особи, які є суб'єктами спірних матеріальних правовідносин [1; 2; 3]. По-друге, спір може виникати за фактичної відсутності матеріальних правовідносин, але переконаності однієї зі сторін у існуванні.

В. В. Копейчиков запропонував визначення поняття спору про право, яке з незначними корективами може використовуватися при характеристиці судових спорів, що виникають з адміністративних правовідносин [4].

Уточнивши термінологію стосовно адміністративному судочинству можна стверджувати, що під публічно-правовою спором розуміються передані на розгляд суду розбіжності юридично зацікавлених осіб з приводу суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів, повноважень у сфері адміністративних правовідносин. Публічно-правовий спор у сфері публічних правовідносин – це розбіжність між суб'єктами правовідносин щодо застосування норм адміністративного права, яке дозволяється уповноваженим юрисдикційним органом.

В. В. Тильчик зазначає, що новий зміст адміністративно-правових засад вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, з огляду на міжнародні стандарти судочинства та практику ЄСПЛ характеризують напрямки: розвитку вітчизняних правових інститутів оскарження нормативно-правових актів, рішень, дій та бездіяльності; забезпечення прав особи на захист у конкретних видах публічних правовідносин (зокрема, у сфері оподаткування); розвитку забезпечення адміністративного судочинства та правового статусу суддів [5, с. 376].

Основні риси публічно-правового спору у сфері публічних правовідносин, що характеризують його специфіку виражаються в тому, що: спір виникає у зв'язку з діяльністю держави у межах адміністративно-правових відносин; має підставою правові наслідки, які витікають щодо застосування, реалізації чи порушення правових норм; має певну законом процедуру вирішення.

Дане визначення висвічує та обставина, що спірність (оспорювання) права передбачається у випадках прямого порушення чи прямо вираженої незгоди з його існуванням чи змістом, а й у випадках, коли необхідна примусова реалізація права, яка неможлива без отримання рішення суду.

Аналогічним чином в адміністративному судочинстві розглядаються адміністративні відносини, у яких примусова реалізація публічних повноважень можлива під час визнання судом права такої реалізації. У таких випадках логічно виходити із спірності відповідних публічних повноважень.

Елементами спору про право є суб'єкти, предмет та підстава. Суб'єктами публічно-правових спорів виступають особи, які можуть бути суб'єктами відповідних публічних правовідносин. Їх предметами – вимоги, що витікають з даних правовідносин, а підставами – обставини, на які спираються чи можуть спиратися дані вимоги.

Оскільки суб'єктами публічно-правових спорів виступають особи, які можуть бути суб'єктами різноманітних публічних правовідносин, класифікація спорів за суб'єктивним складом навряд чи здатна принести серйозну користь для виявлення та пояснення основних особливостей судочинства.

Публічно-правові спори можуть бути умовно класифіковані за галузеву належністю спірних матеріальних публічних правовідносин (наприклад, на спори з бюджетних, виборчих, податкових правовідносин). Конкретна галузева приналежність матеріальних правовідносин який завжди детермінує істотні процесуальні особливості розгляду спорів.

За правилами Кодексу адміністративного судочинства України досить ефективно розглядаються спори, що впливають із різних публічних правовідносин: бюджет-

них, земельних, податкових, правовідносин у сфері виконавчого провадження.

За правилами Кодексу адміністративного судочинства України розглядаються спори, що впливають із податкових, митних правовідносин, правовідносин щодо обов'язкового соціального страхування. Ключовим елементом публічно-правового спору, який визначає основні (найсуттєвіші) особливості судочинства у ньому, з погляду, виступає предмет спору (вимогу).

Предметом, визначаються ключові особливості судочинства у адміністративній справі: роль суду у встановленні обставин спору (підстави спору); повноваження суду під час його вирішення; роль суду у виконанні судового рішення щодо спору.

О. В. Константиї зазначає, що предметом правового регулювання права адміністративного судочинства виступають відносини, пов'язані із завданнями діяльності і компетенцією адміністративних судів, з юрисдикцією і підсудністю цим судам справ, складом, правами і обов'язками учасників адміністративного судочинства, з етапами і стадіями розгляду і вирішення у судочинстві на основі засад диспозитивності і змагальності публічно-правових спорів, зі здійсненням адміністративними судами контролю за виконанням рішень [6, с. 89].

По предмету спору всі спори, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства, доцільно розділити на два види: спори, що порушуються за позовними заявами фізичних і юридичних осіб, предметом яких є вимога про перевірку законності або обґрунтованості рішення, дії (бездіяльності), нормативного чи не нормативно-правового акта особи, наділеної публічними повноваженнями, з метою захисту прав, свобод, законних інтересів; спори, які порушуються за позовними заявами осіб, наділених публічними повноваженнями, предметом яких є вимога про визнання права на примусову реалізацію повноважень.

З урахуванням істотних ознак публічних правовідносин активна роль суду в адміністративному судочинстві має бути захист публічних інтересів, прав, свобод, законних інтересів слабкої, а не інтересів сильної сторони публічно-правового спору. В іншому випадку ідеї адміністративного судочинства як особливого виду судочинства може бути завдано серйозної шкоди.

Якщо суд, вирішуючи публічно-правову спір, виявлятиме підвищену процесуальну активність виключно для підтримки представників держави, а не осіб, які вступають до правового спору. Це може призвести до виникнення в суспільстві сумнівів щодо неупередженості суду, справедливості правосуддя, а з урахуванням того, що довіра громадян до правосуддя у адміністративних справах укріплює довіру суспільства до публічної влади. Неправильне бачення та здійснення судом його ролі в адміністративному судочинстві може призвести до серйозних політичних і соціальних криз довіри та нестабільності у суспільстві.

За спорами, які порушуються на підставі позовних заяв фізичних та юридичних осіб предметом яких є вимога про перевірку законності або обґрунтованості рішення, дії (бездіяльності), акта суб'єкта публічної влади, суду належать широкі повноваження для захисту прав, свобод, законних інтересів, що є предметом спору. При вирішенні таких адміністративних справ суд з метою ефективного захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, не пов'язаний з підставами та доводами заявлених вимог, а також їх предметом. Саме суд здійснює безпосередній контроль за виконанням рішень щодо відповідних спорів.

За спорами, порушеними за позовними заявами осіб, наділених публічними повноваженнями, предметом яких є вимога про визнання права на примусову реалізацію повноважень, недоречно заповненням судом недоліків пред'явленої вимоги, вихід суду за межі цієї вимоги

виключно на користь позивачів так, як адміністративне законодавство щораз більше розширює обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади, а різноманітна практика їх виконання нерідко породжує складні ситуації [7, с. 154].

У відповідних адміністративних справах суд не здійснює безпосередній контроль за виконанням ухваленого рішення.

По другій категорії адміністративних спорів то, можливо доречною активна роль суду у з'ясуванні причин спору, якщо вона спрямована на захист значних публічних інтересів.

Наведена класифікація публічно-правових спорів дозволяє виявити та пояснити основні особливості судочинства за певними категоріями адміністративних справ. Більш конкретні процесуальні правила розгляду та вирішення таких справ (спеціальні вимоги до змісту позовної заяви, рішення суду, правила про склад учасників, термін розгляду справи, обставини, що входять до предмету доказування) конструюються у правотворчій практиці з урахуванням змісту матеріального законодавства, що застосовується під час розгляду та вирішення відповідних справ.

Я. О. Берназюк зазначає, що суб'єктами захисту суспільного (публічного) інтересу, включаючи право на звернення до адміністративного суду, є: державні органи у визначених законом випадках, оскільки їх завданням є максимально забезпечувати інтереси всіх соціальних груп для досягнення в суспільстві справедливості як найвищого блага; органи місцевого самоврядування з метою захисту порушених інтересів територіальної громади; прокурор у разі відсутності органу, якому надано повноваження здійснювати захист публічних інтересів у відповідній сфері та на відповідній території, або неналежного виконання таким органом своїх завдань; громадські організації, яким статутами надано право здійснювати захист суспільних (публічних) інтересів у певній сфері [8, с. 92].

Коло спорів другої виділеної категорії, які становлять найбільшу кількість публічно-правових спорів, що розглядаються в адміністративному судочинстві, у перспективі має бути звуженим [9, с. 93].

Санкціонування судом здійснення публічних повноважень, при якому суд по суті справи поділяє або навіть приймає відповідальність за реалізацію повноважень органів

виконавчої влади, мало співвідноситься з призначенням судової влади, яка має виступати неупередженим арбітром у спорах щодо захисту прав, свобод, законних інтересів слабкої сторони публічних правовідносин, а не провідником проведення повноважень виконавчої влади.

Публічній владі слід самостійно нести всю повноту відповідальності за здійснення повноважень, не перекладаючи тягар відповідальності на суди. Надзвичайно широкий попередній судовий контроль за реалізацією повноважень органами виконавчої влади може привести не лише до зниження реальної відповідальності цих органів за стан справ у певних сферах управління, а й до зниження авторитету судової влади, яка за таких умов може перетворитися на владу, яка обслуговує публічну владу. Зазначене відповідає підходам до реформування системи правосуддя визначених у Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки [10].

Висновки. Адміністративне судочинство виступає як одна зі складових частин правосуддя, його форма та метод. Адміністративно-правовий спір – це адміністративно-правове ставлення комплексного матеріально-правового та процесуального характеру, що виражається в наявності протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів у сфері публічного управління або розбіжністю поглядів на законність та обґрунтованість дій органів та осіб, наділених публічно-владними повноваженнями. Причини виникнення адміністративно-правових спорів пояснюються з погляду адміністративно-правових колізій, порушень законності при прийнятті адміністративних актів, протиріч між законністю та доцільністю. У переважній кількості правових систем країн Європейського Союзу в яких законодавство про адміністративне судочинство діє не одне десятиліття, право на примусову реалізацію повноважень практично не застосовується. При вирішенні відповідних спорів судовий захист прав (повноважень) органів влади, посадових осіб, щодо прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, з викладених вище міркувань, виступають аномальним явищем. Значна кількість публічно-правових спорів становлять спори про стягнення обов'язкових платежів та санкцій, ідеї про виключення яких із сфери судової компетенції аргументовано обґрунтовані у процесуальній доктрині десятиліття тому та заслуговують на подальше детальне обговорення.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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.
2. Берназюк Я. О. Критерії ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових спорах. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 136–141.
3. Ковалів М. В., Єсімов С. С. Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2017. № 18. С. 31–35.
4. Правознавство: навчальний посібник / В. І. Бобир, С. Е. Демський, А. М. Колодій та ін.; за ред. В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 288 с.
5. Тильчик В. В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 448 с.
6. Константи́й О. До питання поняття, предмета, методу і системи адміністративного судочинства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 86–90.
7. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.; Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
8. Берназюк Я. О. Суб'єкти захисту суспільного (публічного) інтересу в адміністративному судочинстві. *Слово національної школи суддів України*. 2021. № 4 (37). С. 85–96.
9. Іщук Л. П. Особливості розгляду публічно-правових спорів у фіскальній сфері в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 2 (31). С. 92–96.
10. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>