

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-3.17>

О. М. Лисак,

кандидат юридичних наук, адвокат

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ І ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ ПІСЛЯ РЕФОРМИ 2017 РОКУ: ПРОБЛЕМИ ДЕФІНІЦІЙ ТА МЕЖІ СУДОВОЇ ДИСКРЕЦІЇ

У статті проаналізовано, як реформа адміністративно-процесуального законодавства 2017 року вплинула на регулювання адміністративного позову та публічно-правових відносин у Кодексі адміністративного судочинства України (КАС України). Показано, що зміна підходу до завдань адміністративного судочинства через орієнтацію на критерій «ефективного захисту» (ч. 1 ст. 2 КАС України) і надання суду можливості виходити за межі позовних вимог (ч. 2 ст. 9 КАС України) суттєво посилює активну роль адміністративних судів як інструмента судового захисту у публічно-правовій сфері. Водночас виявлено, що чинна редакція КАС України не містить нормативно закріплених дефініцій ключових понять «адміністративний позов» та «публічно-правові відносини», які виконують системоутворювальну функцію для всієї моделі адміністративної юстиції. Це зумовлює значну залежність судової практики від доктринальних підходів і казуального тлумачення, провокує різноспрямованість підходів до розмежування юрисдикції між адміністративними, цивільними та господарськими судами і створює ризики як необґрунтованого розширення, так і надмірного обмеження сфери адміністративної юстиції. Звертається увага на суперечність між розширенням арсеналу судового захисту (насамперед через запровадження адміністративного договору та розширення дискреції суду) і відсутністю чітких законодавчих дефініцій базових категорій. Обґрунтовується доцільність законодавчого формулювання узгоджених із доктриною визначень адміністративного позову та публічно-правових відносин, конкретизації меж судової дискреції при виході за межі позовних вимог, а також подальшого розвитку спеціалізації адміністративних судів як умови підвищення передбачуваності та ефективності судового контролю за публічною владою.

Ключові слова: адміністративний позов, публічно-правові відносини, публічно-правовий спір, КАС України, реформа 2017 року, ефективний судовий захист, адміністративна юстиція.

O. M. Lysak. Administrative claim and public-legal relations in the CAS of Ukraine: problems of legal definition and consequences of the 2017 reform

The article analyzes the impact of the 2017 reform of administrative procedural legislation on the legal regulation of administrative claims and public-legal relations in the Code of Administrative Procedure of Ukraine (CAS of Ukraine). It is demonstrated that the reorientation of the tasks of administrative proceedings towards the criterion of “effective protection” (Part 1, Article 2 of the CAS of Ukraine) and the granting of courts the power to go beyond the limits of the claims (Part 2, Article 9 of the CAS of Ukraine) have significantly strengthened the role of administrative courts as active guarantors of judicial protection in the public-legal sphere. At the same time, the current version of the CAS of Ukraine does not contain statutory definitions of the basic categories “administrative claim” and “public-legal relations”, although these categories perform a system-forming role within the model of administrative justice. This leads judicial practice to rely heavily on doctrine and case-by-case interpretation, creates heterogeneity in approaches to the delimitation of jurisdiction between administrative, civil and commercial courts, and generates risks of both excessive expansion and unjustified narrowing of the scope of administrative justice. The article draws attention to the contradiction between the expansion of judicial protection tools (in particular, the introduction of the institution of administrative contracts and the strengthening of judicial discretion) and the lack of normatively fixed definitions of these key concepts. The author substantiates the need for legislative definitions of administrative claims and public-legal relations consistent with doctrinal developments, clarification of the limits of judicial discretion when going beyond the limits of claims, and further development of the specialization of administrative courts as prerequisites for enhancing the predictability and effectiveness of judicial control over public authorities.

Key words: administrative lawsuit, public-legal relations, public-legal dispute, CAS of Ukraine, 2017 reform, effective judicial protection, administrative justice.

© О. М. Лисак, 2025

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

Постановка проблеми. Реформування адміністративно-процесуального законодавства, здійснене у 2017 році, спрямовувалося на побудову такої моделі адміністративного судочинства, яка б забезпечувала не лише формальну відповідність процедурним вимогам, а й реальний, дієвий захист прав, свобод та законних інтересів особи. У ч. 1 ст. 2 КАС України завдання адміністративного судочинства було викладено в новій редакції: акцент зміщено на «ефективний захист» прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2]. Такий підхід демонструє відмову від вузького розуміння суду як органу, що лише «виришує спір», і перехід до концепції суду як активного гаранта реального поновлення порушених прав.

Важливим елементом цього зсуву стало наділення адміністративного суду ширшими межами судового розсуду. Зокрема, ч. 2 ст. 9 КАС України дозволяє суду виходити за межі заявлених позовних вимог, якщо це необхідно для повного й належного захисту прав, свобод чи інтересів особи. Такий підхід прямо кореспондує стандартам ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, яка гарантує кожному право на справедливий і публічний розгляд справи незалежним і безстороннім судом у розумні строки [3].

Паралельно реформою було оновлено підхід до розуміння публічно-правового спору: ст. 4 КАС України закріпила систему критеріїв його відмежування від інших видів юрисдикційних спорів [2]. Це дозволило деталізувати предметну сферу адміністративного судочинства та частково усунути ті обмеження, які були пов'язані з попереднім законодавчим підходом. Як слушно зауважував О.М. Пасенюк, старе нормативне пов'язування статусу суб'єкта владних повноважень лише зі здійсненням «управлінських функцій» істотно звужувало коло публічно-правових спорів, що могли розглядатися адміністративними судами, оскільки відсікався значний масив конфліктів, пов'язаних з реалізацією інших публічних функцій [4]. Нова редакція КАС України частково усунула цю ваду, розширивши можливості судового контролю за публічною адміністрацією. Важливою новелою стала поява в законі інституту адміністративного договору як особливої форми взаємодії між публічною владою і приватними суб'єктами.

Попри це, реформа залишила нерозв'язаними низку принципових питань. Насамперед КАС України у чинній редакції не містить легального визначення поняття «адміністративний позов», хоча саме позов є основною процесуальною формою реалізації права на судовий захист у сфері публічно-правових відносин. Унаслідок цього виникає нормативний дисбаланс: суд отримує право виходити за межі адміністративного позову в інтересах ефективного захисту, однак сам зміст цієї конструкції на загальнотеоретичному рівні законодавчо не окреслено.

Ще більш проблематичною є ситуація з категорією «публічно-правові відносини». Саме вони становлять матеріально-правову основу адміністративного судочинства і слугують ключовим критерієм визначення предметної юрисдикції адміністративних судів (ст. 19 КАС України) [2]. Проте КАС України не пропонує їх легальної дефініції, обмежуючись закріпленням ознак публічно-правового спору. У результаті судова практика вимушена спиратися на наукові підходи та казуальне тлумачення, що спричиняє неоднорідність у розмежуванні юрисдикції між адміністративними, цивільними та господарськими судами й підвищує ризики помилок у визначенні належного виду судочинства.

У доктрині та практиці неодноразово підкреслюється, що адміністративне судочинство має здійснюватися саме в площині публічно-правових відносин, де, як правило, одна сторона є приватною особою, а інша – держава в особі її органів, посадових осіб чи інших суб'єктів владних повноважень [5]. За таких умов відсутність на рівні закону визначень як публічно-правових відносин, так і адміністративного позову як основного процесуального механізму їх судового опосередкування негативно впливає на передбачуваність судової практики, ускладнює функціональну спеціалізацію адміністративних судів і створює можливості для як надмірної експансії, так і необґрунтованого обмеження юрисдикції адміністративних судів.

Отже, основна проблематика, яка постає у зв'язку з реформою 2017 року, полягає в розриві між проголошеним пріоритетом ефективного судового захисту у публічно-правових відносинах та фрагментарністю законодавчого врегулювання базових категорій «адміністративний позов» і «публічно-правові відносини». Подолання цього розриву та побудова цілісної доктринально-нормативної моделі відповідних інститутів і є одним із ключових завдань подальшого розвитку адміністративного процесуального права.

Метою статті є комплексне з'ясування сучасного стану правового регулювання адміністративного позову та категорії публічно-правових відносин у Кодексі адміністративного судочинства України після реформи 2017 року, виявлення прогалин, пов'язаних із відсутністю їх легальних дефініцій, та оцінка впливу таких прогалин на реалізацію права на судовий захист і на спеціалізацію адміністративних судів.

Для досягнення цієї мети передбачається: проаналізувати зміст ключових новел реформи адміністративно-судочинного законодавства 2017 року (оновлене формулювання завдань адміністративного судочинства, нормативне закріплення поняття публічно-правового спору, запровадження адміністративного договору); виявити суперечності між розширенням засобів судового захисту (зокрема, правом суду виходити за межі позовних вимог) і відсутністю легальних дефініцій адміністративного позову та публічно-правових відносин; узагальнити доктринальні позиції українських учених і висновки практиків щодо сутності адміністративного позову та публічно-правових відносин; визначити наслідки зазначених прогалин для

формування предметної юрисдикції адміністративних судів; окреслити можливі напрями вдосконалення законодавчого регулювання відповідних інститутів з урахуванням європейських стандартів і практики ЄСПЛ.

Виклад основного матеріалу. Реформа 2017 року, закріплена, зокрема, Законом України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII [1], кардинально оновила процесуальні кодекси, у тому числі КАС України. Одним із ключових елементів реформування стало переосмислення завдань адміністративного судочинства. У ч. 1 ст. 2 КАС України законодавець прямо визначив, що адміністративне судочинство покликане забезпечувати справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2]. Таким чином, ефективність захисту вперше була закріплена як цільовий орієнтир діяльності адміністративних судів.

Ця зміна узгоджується зі стандартами ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3], відповідно до якої кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом. Орієнтація на ефективний захист означає, що суд має не обмежуватися формальним застосуванням процесуальних норм, а обирати такі способи захисту, які дійсно здатні відновити порушені права.

У цьому контексті важливою є новела ч. 2 ст. 9 КАС України, яка дозволяє адміністративному суду виходити за межі заявлених позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав особи [2]. Такий підхід розширює межі судової дискреції, надаючи суду можливість, з урахуванням конкретних обставин справи, застосувати більш адекватний спосіб захисту, ніж той, що прямо сформульований в позові. Водночас це ставить на порядок денний питання про чіткі межі такого розширеного розсуду, аби не порушити принципи змагальності й передбачуваності судового розгляду, що також впливають із практики ЄСПЛ.

Суттєві зміни зазнало і нормативне закріплення поняття «публічно-правовий спір». Стаття 4 КАС України в новій редакції містить визначення та систему критеріїв, які дозволяють відмежувати публічно-правові спори від інших категорій конфліктів [2]. Ідеться, зокрема, про участь у спорі суб'єкта владних повноважень, здійснення ним публічних функцій на підставі закону, а також про зв'язок спору з реалізацією публічного інтересу чи владних повноважень.

Як зазначав О.М. Пасенюк, попередня редакція КАС України, яка жорстко прив'язувала суб'єкта владних повноважень до «управлінських функцій», фактично виводила з-під юрисдикції адміністративних судів значну кількість спорів, що виникали при здійсненні інших публічних функцій, зокрема регуляторних, контрольно-наглядових, дозвільних тощо [4]. Відмова від такого вузького підходу дозволила розширити сферу адміністративної юстиції, наблизивши її до реальної структури публічного управління.

Окремої уваги заслуговує запровадження інституту адміністративного договору як специфічної форми врегулювання відносин між суб'єктами владних повноважень і приватними особами. Ця новела відображає тенденцію до договірної побудови значної частини публічно-правових відносин, що поєднують імперативні та диспозитивні елементи. Водночас поява адміністративних договорів вимагає чіткого визначення, які саме з них належать до сфери публічного права, а які – до приватноправових конструкцій, що знову ж таки ставить питання про нормативне закріплення ознак публічно-правових відносин.

Незважаючи на зазначені позитивні кроки, чинна редакція КАС України не містить легальної дефініції поняття «адміністративний позов». На відміну від деяких інших процесуальних кодексів, де даються визначення позову або його елементів, КАС України обмежується регламентацією форми й змісту позовної заяви, порядку звернення до суду та переліку способів судового захисту (ст. 5, 160–161 тощо) [2]. Унаслідок цього адміністративний позов як комплексна правова категорія – що поєднує матеріальну вимогу про захист прав у публічно-правових відносинах і процесуальну форму ініціювання публічно-правового спору – залишається без узагальнюючого законодавчого окреслення.

Подібна ситуація склалася і щодо категорії «публічно-правові відносини». Хоча саме вони згадуються у ст. 2, 4, 19 КАС України як основний предметний простір адміністративного судочинства [2], закон не пропонує їх визначення чи хоча б системи ознак. У наукових дослідженнях наголошується, що публічно-правові відносини пов'язані з реалізацією публічної влади, публічних інтересів і здійсненням владних повноважень [6; 7, с. 12–38], проте ці критерії мають доктринальний, а не нормативний характер. Відсутність законодавчо закріпленої дефініції змушує суди орієнтуватися на різні теоретичні підходи, що зумовлює неоднакову практику розмежування юрисдикції.

У окремих позиціях Конституційного Суду України та суддів КСУ, зокрема в окремій думці судді М.А. Маркуш, також підкреслюється, що адміністративне судочинство має розвиватися саме як механізм контролю за публічною владою в публічно-правових відносинах [5]. Проте без чітких нормативних орієнтирів поняття «публічно-правові відносини» залишається «розмитим», що ускладнює вироблення єдиних підходів до визначення предметної юрисдикції адміністративних судів і меж компетенції інших судових юрисдикцій.

Нарешті, сучасні тенденції розвитку публічного управління – зокрема екологічна політика, діджиталізація, багаторівневе врядування – демонструють, що публічно-правові відносини охоплюють дедалі

ширше коло сфер, які регулюються різними за своєю природою інструментами (адміністративні приписи, економічні стимули, контракти, публічні сервіси тощо) [6]. Це додатково підсилює потребу в законодавчій конкретизації їх ознак, аби забезпечити послідовність судового контролю в умовах ускладнення публічної адміністрації.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що реформа адміністративно-процесуального законодавства 2017 року стала важливою віхою в еволюції української моделі адміністративної юстиції. Вона чітко змістила акцент із формального процесуального підходу на орієнтацію на результат – «ефективний захист» прав, свобод та інтересів особи. Закріплення у ч. 1 ст. 2 КАС України завдання адміністративного судочинства саме як забезпечення ефективного судового захисту, а також надання суду повноважень виходити за межі заявлених позовних вимог (ч. 2 ст. 9 КАС України) засвідчили посилення ролі адміністративних судів як активних суб'єктів гарантування права на судовий захист у сфері публічно-правових відносин [2].

До позитивних результатів реформи слід також віднести уточнення поняття «публічно-правовий спір» і запровадження чіткіших критеріїв його відмежування від інших видів спорів (ст. 4 КАС України), що частково усунуло попередні обмеження, пов'язані з прив'язкою до «управлінських функцій» суб'єкта владних повноважень [2; 4]. Нормативне визнання інституту адміністративного договору відобразило тенденцію до ускладнення та договірної трансформації публічно-правових відносин, створивши додаткові можливості для договірної врегулювання взаємодії між публічною владою і приватними особами.

Разом із тим реформа 2017 року не вирішила низку принципових питань, що мають системне значення для функціонування адміністративної юстиції. Передусім чинна редакція КАС України не містить легального визначення «адміністративного позову», попри те, що саме через позов здійснюється реалізація права на судовий захист у публічно-правових відносинах. За відсутності узагальнюючої дефініції адміністративний позов залишається концептуально «розпорошеним» між нормами про позовну заяву, способи захисту, юрисдикцію, докази тощо. Це ускладнює розуміння подвійної природи адміністративного позову – як матеріальної вимоги про захист суб'єктивних публічних прав і як процесуальної форми ініціювання судового контролю за публічною владою – та позначається на єдності практики формулювання позовних вимог і визначення належних способів захисту.

Ще більш суттєвим є те, що законодавець не дав легального визначення «публічно-правових відносин», які покладено в основу визначення предметної юрисдикції адміністративних судів (ст. 19 КАС України) [2]. Невизначеність цієї базової категорії змушує суди компенсувати прогалину за допомогою доктринальних підходів і казуального тлумачення, що зумовлює неоднорідність підходів до розмежування юрисдикції між адміністративними, цивільними та господарськими судами. За відсутності чітких законодавчих орієнтирів щодо того, які саме відносини належать до публічно-правових, зростає ризик як надмірного розширення сфери адміністративної юстиції, так і необґрунтованого її звуження.

На цьому тлі цілком логічною видається наукова вимога до законодавця сформулювати на рівні КАС України узгоджені з доктриною визначення адміністративного позову та публічно-правових відносин [7, с. 12–38]. Такі дефініції мають відображати:

- комплексний, матеріально-процесуальний характер адміністративного позову;
- прив'язку публічно-правових відносин до реалізації публічної влади, публічного інтересу та владних повноважень;
- специфіку суб'єктного складу, в якому обов'язково присутній суб'єкт владних повноважень.

Не менш актуальним є питання визначення меж судової дискреції при виході за межі позовних вимог. Розширення повноважень суду має поєднуватися з гарантіями дотримання принципів змагальності, передбачуваності та правової визначеності, сформульованих у практиці ЄСПЛ [3]. Без належної нормативної конкретизації існує ризик як надмірного судового активізму, так і обережного, формального підходу, що нівелює саму ідею ефективного захисту.

З урахуванням викладеного інститут адміністративного позову та категорія публічно-правових відносин перебувають у стані подальшого концептуального та нормативного формування. Перспективними напрямками вдосконалення видаються:

- законодавче закріплення дефініції адміністративного позову, яка б відображала його подвійний характер і роль «ядра» механізму судового захисту в публічно-правових відносинах;
- розроблення й імплементація легальної дефініції публічно-правових відносин або принаймні більш розгорнутого нормативного опису їх ознак;
- конкретизація меж дискреційних повноважень суду при виході за межі позовних вимог із урахуванням стандартів ЄСПЛ;
- подальший розвиток спеціалізації адміністративних судів та уніфікація підходів до розмежування юрисдикції;
- доктринальне й законодавче опрацювання участі суб'єктів владних повноважень як позивачів у адміністративному процесі, аби запобігти трансформації адміністративної юстиції в інструмент реалізації виключно владних інтересів.

Саме таке комплексне переосмислення й оновлення базових категорій адміністративного процесуального права здатне зміцнити роль адміністративних судів як ефективного механізму контролю за публічною владою та гарантувати реальність, а не декларативність конституційного права на судовий захист у публічно-правовій сфері.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. URL: <http://vobu.ua/ukr/documents/item/zakon-ukrainy-vid-031017-r-2147-viii-pro-vnesennia-zmin-do-hospodarskoho-protseualnoho-kodeksu-ukrainy-tsyvilnoho-protseualnoho-kodeksu-ukrainy-kodeksu-administratyvnoho-sudochynstva-ukrainy-ta-inshykh-zakonodavchikh-aktiv>
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 15.12.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року / офіц. пер. тексту. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371.
4. Пасенюк О. М. Адміністративні суди не повинні бути об'єктом примусу для громадян. URL: https://ukr.lb.ua/news/2017/04/28/365128_pasenyuk_administrativni_sudi.html
5. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А. URL: http://zib.com.ua/ua/3976-okrema_dumka_suddi_konstituciynogo_sudu_ukraini_markush_ma.html
6. Borysenko Anton; Volko Yevgen; Pushkina Olena; Potip Mykola; Leheza Yulia. Principios regulatorios de la administración pública en el campo de la política ambiental estatal y regional como parte de la estrategia para el desarrollo sostenible de Ucrania. *Revista De La Universidad Del Zulia*. 2022. Vol. 13, No. 38, pp. 180–188.
7. Авер'янов В. Б. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми. *Право України*. 2011. № 4. С. 12–38.

Дата надходження статті: 18.07.2025

Дата прийняття статті: 25.07.2025

Опубліковано: 01.10.2025