

Адміністративне право і процес

УДК 342.9

Кокір Ярина Володимирівна

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри права

Львівський інститут

ПрАТ "ВНЗ "Міжрегіональна Академія управління персоналом"

Kokir Yaryna

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

Department of Law of Lviv Institute

Interregional Academy of Personnel Management

ORCID: 0009-0003-2247-4186

Нестеренко Алла Станіславівна

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри права

Львівський інститут

ПрАТ "ВНЗ "Міжрегіональна Академія управління персоналом"

Nesterenko Alla

Doctor of Juridical Sciences, Professor

Department of Law of Lviv Institute

Interregional Academy of Personnel Management

**СПОРИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ
СУДАМИ: СУЧАСНИЙ ПІДХІД
DISPUTES SUBJECT TO CONSIDERATION BY ADMINISTRATIVE
COURTS: A MODERN APPROACH**

***Анотація.** Вступ. Сучасний етап розвитку української судової системи характеризується активним реформуванням та зростанням складності публічно-правових відносин. Це актуалізує питання чіткого розмежування юрисдикції між адміністративними, цивільними,*

господарськими та кримінальними судами. Неправильне визначення підсудності призводить до затягування процесів, порушення принципу доступу до правосуддя та зниження довіри до судової влади.

Мета. Метою статті є з'ясування сучасного підходу до визначення категорій спорів, що підлягають розгляду адміністративними судами, аналіз проблемних аспектів їх юрисдикційного розмежування та формулювання пропозицій щодо удосконалення правозастосування.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження стали норми Кодексу адміністративного судочинства України, практика національних судів та ЄСПЛ, а також наукові праці українських і зарубіжних дослідників адміністративного права. У процесі дослідження застосовувались методи теоретичного узагальнення, групування, аналізу та синтезу (для виявлення ознак адміністративного спору й вироблення критеріїв віднесення справ до адміністративної юрисдикції), а також логічного узагальнення результатів (для формулювання висновків і практичних рекомендацій).

Результати. У статті обґрунтовано, що адміністративний спір має комплексну структуру, що включає публічно-правову природу відносин, участь суб'єкта владних повноважень, предмет оскарження та мету контролю за законністю владних актів. Запропоновано мультикритерійний підхід до визначення юрисдикції адміністративних судів та наведено практичні схеми (таблиці), що дозволяють відмежувати адміністративні спори від цивільних і господарських. Проведено класифікацію адміністративних спорів за предметом і правовим змістом (податкові, митні, ліцензійні, виборчі, пов'язані з публічною службою тощо) та визначено їхні ключові проблеми правозастосування. Висвітлено сучасні виклики, пов'язані з алгоритмічними рішеннями органів влади та їх судовим контролем, а також інтеграцією стандартів ЄСПЛ у національне адміністративне судочинство.

Перспективи. Подальші дослідження доцільно спрямувати на розробку методології відмежування юрисдикцій у справах зі «змішаними» вимогами, формування стандартів судового контролю дискреційних і алгоритмічних рішень органів влади, удосконалення застосування забезпечувальних заходів у значимих адміністративних спорах та інтеграцію міжнародних стандартів у практику українських адміністративних судів.

Ключові слова: адміністративний спір, адміністративна юрисдикція, критерії віднесення спорів, підсудність, адміністративне судочинство, публічно-правові відносини.

Summary. *Introduction. The current stage of development of the Ukrainian judicial system is characterized by active reform and increasing complexity of public-legal relations. This actualizes the issue of a clear delimitation of jurisdiction between administrative, civil, commercial and criminal courts. Incorrect determination of jurisdiction leads to delaying processes, violation of the principle of access to justice and a decrease in trust in the judiciary.*

Purpose. The purpose of the article is to clarify the modern approach to determining the categories of disputes subject to consideration by administrative courts, analyze problematic aspects of their jurisdictional delimitation and formulate proposals for improving law enforcement.

Materials and methods. The materials of the study were the norms of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the practice of national courts and the ECHR, as well as scientific works of Ukrainian and foreign researchers of administrative law. In the process of research, the methods of theoretical generalization, grouping, analysis and synthesis were used (to identify the features of an administrative dispute and develop criteria for assigning cases to

administrative jurisdiction), as well as logical generalization of results (to formulate conclusions and practical recommendations).

Results. The article substantiates that an administrative dispute has a complex structure, which includes the public-legal nature of relations, the participation of a subject of government authority, the subject of the appeal and the purpose of monitoring the legality of government acts. A multi-criteria approach to determining the jurisdiction of administrative courts is proposed and practical schemes (tables) are provided that allow distinguishing administrative disputes from civil and economic ones. Administrative disputes are classified by subject and legal content (tax, customs, licensing, electoral, related to public service, etc.) and their key problems of law enforcement are identified. The article highlights current challenges related to algorithmic decisions of authorities and their judicial control, as well as the integration of ECHR standards into national administrative proceedings.

Discussion. Further research should be directed towards developing a methodology for delimiting jurisdictions in cases with "mixed" requirements, forming standards for judicial control of discretionary and algorithmic decisions of authorities, improving the application of interim measures in significant administrative disputes, and integrating international standards into the practice of Ukrainian administrative courts.

Key words: administrative dispute, administrative jurisdiction, criteria for classifying disputes, jurisdiction, administrative proceedings, public-legal relations.

Постановка проблеми. Адміністративне судочинство в Україні є ключовим механізмом забезпечення верховенства права у відносинах між особою та державою. Зростання кількості адміністративних справ, розширення сфер регулювання публічного права та впровадження цифрових технологій зумовлюють необхідність чіткого визначення спорів,

що підлягають розгляду адміністративними судами. Особливої актуальності набуває питання розмежування юрисдикцій у справах із «змішаним» характером вимог, а також удосконалення критеріїв, які дозволяють кваліфікувати спір як адміністративний.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З Проблематику адміністративних спорів досліджували як українські, так і зарубіжні вчені. Зокрема, у працях О. Бандурки, В. Авер'янова, М. Смоковича [4; 5; 11] акцентується увага на сутності адміністративної юстиції та межах судового контролю. Європейська правова доктрина (J. Schwarze, P. Craig [2; 3]) розглядає адміністративні спори крізь призму принципів пропорційності, правової визначеності та ефективності судового захисту. Водночас у науковій літературі залишаються дискусійними питання: критерії віднесення спорів до адміністративної юрисдикції; стандарти судового контролю дискреційних рішень органів влади; особливості оскарження алгоритмічних рішень та цифрових адміністративних послуг.

Метою статті є розкриття сучасного підходу до визначення адміністративних спорів, аналіз їх класифікації та операціональних критеріїв, а також визначення напрямів удосконалення адміністративного судочинства в Україні.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ); практика Верховного Суду та Європейського суду з прав людини; наукові праці вітчизняних і зарубіжних авторів.

Методи: формально-правовий (аналіз норм КАСУ), системний (розгляд спору як комплексної юридичної конструкції), порівняльний (зіставлення українського та європейського підходів), логіко-аналітичний (узагальнення критеріїв юрисдикційного розмежування).

Виклад основного матеріалу. Адміністративний спір у науковій і практичній площині слід розглядати як комплексну юридичну

конструкцію, що відображає протиріччя між владними повноваженнями суб'єктів публічної влади та правами або легітимними інтересами фізичних чи юридичних осіб і в якій суд виступає гарантом верховенства права. Відповідно до ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАСУ), адміністративна юрисдикція поширюється на спори публічно-правового характеру, у яких хоча б однією із сторін є суб'єкт владних повноважень. Проте практичне застосування цієї норми вимагає деталізації теоретичних засад і вироблення чітких операціональних критеріїв, що буде предметом подальшого аналізу [7, с.121].

У теорії та практиці адміністративного судочинства важливим є питання визначення належності справи до адміністративної юрисдикції. Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 2, ст. 4 КАСУ) закріплює, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [7, с.32]. На цій основі формується чотирьохелементна модель адміністративного спору, яка дозволяє системно окреслити його ознаки.

1. Публічно-правова природа правовідносин. Адміністративний спір виникає виключно у сфері публічно-правових відносин, тобто таких, де одна зі сторін реалізує делеговані їй державою управлінські функції. Верховний Суд у постанові від 25.01.2019 р. у справі №826/8917/16 наголосив, що ключовою ознакою адміністративної справи є саме «владний характер відносин», де одна сторона має можливість односторонньо визначати права та обов'язки іншої [9].

2. Суб'єкт владних повноважень як сторона спору. Наявність суб'єкта владних повноважень є визначальною ознакою адміністративної справи (ч. 2 ст. 19 КАСУ). Це може бути орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, а

також інші суб'єкти, які наділені владними повноваженнями у певних сферах [7, с. 214].

3. Предмет спору — рішення, дія чи бездіяльність. Згідно з ч. 1 ст. 2 КАСУ, оскаржуваним предметом у справі можуть бути: індивідуальний чи нормативно-правовий акт, дія або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Верховний Суд у постанові від 27.06.2018 р. у справі №815/6511/16 зазначив, що предметом адміністративного позову є саме юридично значимі рішення чи дії, які впливають на права та інтереси позивача, а не абстрактна оцінка діяльності органу влади [10, с.221].

4. Процесуальна мета спору — судовий контроль. Особливістю адміністративного судочинства є здійснення судового контролю за діяльністю публічної влади. Йдеться не лише про перевірку формальної законності актів, а й про оцінку їхньої обґрунтованості, добросовісності та пропорційності (ч. 2 ст. 2 КАСУ). Завдяки цьому адміністративні суди виконують функцію гарантування верховенства права та відновлення порушених прав і свобод [10, с.121]. Для практичного віднесення спору до адміністративної юрисдикції корисно використовувати мультикритерійний підхід, що спирається на одночасну перевірку п'яти критеріїв: характер норм, суб'єктний склад, предмет спору, мета звернення до суду та наслідки судового рішення. Нижче наведено оперативну табличну схему, яка може бути використана адвокатами, суддями та науковцями (таблиця 1).

Таблиця 1

Критерії віднесення спору до адміністративної юрисдикції

№	Критерій	Операційна формула / Питання для практики
1	Характер правовідносин	Чи регулюються відносини нормами публічного права (адміністративного, податкового тощо)?
2	Суб'єктний склад	Чи є серед сторін орган влади, посадова особа або інший суб'єкт владних повноважень?
3	Предмет спору	Чи оскаржується індивідуальний/нормативний акт, дія або

		бездіяльність органу?
4	Мета звернення	Чи прагне позивач контролювати правомірність владного акту (скасування, визнання незаконним, зобов'язання органу)?
5	Наслідки рішення	Чи спричинить рішення суду правові наслідки для публічного органу (зобов'язання, приписи, зміну правового статусу)?

Джерело: авторська розробка

У разі позитивної відповіді на більшість питань у таблиці справа зазвичай належить до адміністративної юрисдикції; однак у випадку сумнівів вирішальну роль відіграє «сутність» спору — яку підкреснювала Велика Палата Верховного Суду при визначенні підсудності: формальна участь органу влади сама по собі не створює адміністративного спору [7, с. 322].

Адміністративні спори за предметом та правовим змістом можна класифікувати таким чином (таблиця 2). Ця класифікація важлива для розуміння процесуальних ризиків, видів доказів та типових стратегій захисту чи дій органів влади.

Таблиця 2

Класифікація адміністративних спорів та характерні проблеми

Категорія	Типові приклади	Основні проблеми правозастосування
Податкові і митні	Оскарження податкових повідомлень-рішень; митні постанови	Складність економічних доказів; ризик незворотних наслідків; питання забезпечення позову
Ліцензування, дозволи, реєстрація	Анулювання ліцензій, відмови в реєстрації підприємств	Оцінка дискреції органу; відсутність прозорих критеріїв
Публічні закупівлі	Оскарження результатів тендерів, відмови у допуску	Технічна експертиза, оперативність розгляду, специфіка доказів
Публічна служба	Звільнення, дисциплінарні стягнення, конкурсні процедури	Поєднання трудових і публічно-правових елементів
Виборчі	Оскарження рішень комісій, підрахунок голосів	Вкрай короткі строки, суспільна напруга
Доступ до інформації / екологія	Відмова надати публічну інформацію; порушення екологічних норм	Застосування міжнародних стандартів (Оргуська конвенція), баланс інтересів
Цифрові/алгоритмічні	Автоматизовані відмови у	Прозорість алгоритмів, доступ до

рішення	послугах, рішення на основі алгоритмів	вхідних даних, пояснюваність рішень
---------	---	--

Джерело: складено автором на основі [3;4;5]

Аналіз показує, що найбільш «прибутковими» для формування судової практики є податкові й митні справи: через їх кількість, фінансові наслідки та складність доказової бази. Саме у цій сфері суди виробляють стандарти щодо тягара доведення, критерію «очевидної помилки» в розрахунках та меж забезпечувальних заходів [11, с.432].

Питання відмежування адміністративної юрисдикції від цивільної чи господарської часто вирішується через застосування «домінуючого характеру спірних правовідносин» або «тесту суті позову». У судовій доктрині та практиці використовується декілька підходів: формальний (наявність органу влади), матеріальний (переважання публічно-правових норм) та функціональний (яка мета позову — перегляд владного акта чи відшкодування майнової шкоди). У випадках, коли позов містить дві гілки (наприклад, визнання незаконним акту й одночасна вимога відшкодування шкоди), часто застосовується розмежування — адміністративний суд вирішує питання легітимності акту, а цивільний/господарський — питання майнового характеру. Для оперативної орієнтації у питаннях підсудності запропоновано порівняльну таблицю (таблиця 3).

Таблиця 3

Маркери юрисдикції (адміністративна, цивільна та господарська)

Маркер	Адміністративна	Цивільна	Господарська
Природа відносин	Публічна	Приватна	Приватна (господарська)
Тип сторін	Громадянин / бізнес — держава/посадова особа	Фіз./юр. особи	Підприємства, бізнес-суб'єкти
Предмет	Рішення/дія/бездіяльність публічного органу	Особисті/майнові права	Договірні/господарські відносини
Ціль позову	Перевірка правомірності, приписи для органу	Відновлення права, відшкодування	Виконання зобов'язань, стягнення
Стандарти доказування	Тягар доказування часто на органі	Рівний тягар доказування	Специфіка договірних доказів

Джерело: авторська розробка

Процедурні характеристики адміністративного провадження мають суттєві відмінності та напрями модернізації. На рівні доказової дисципліни слід відзначити, що адмінсуд, як правило, надає підвищену увагу повноті мотивування адміністративного акта та відповідальності органу за доказування правомірності своїх рішень. Законодавство (ст. 77 КАСУ) та практика вказують на те, що орган повинен надати обґрунтування й документи, що підтверджують законність його дій. Судові повноваження щодо застосування забезпечувальних заходів (зупинення дії акту, заборона будівництва, відстрочка виконання тощо) є ключовим інструментом запобігання незворотним наслідкам, але їх застосування вимагає балансування інтересів: ймовірність успіху по суті, ризик непоправної шкоди позивачу та співвідношення інтересів держави [7, с. 321].

Окрему увагу слід приділити стандартам судового перегляду дискреційних рішень. Традиційно суди розглядають дискрецію як простір, у якому вони не повинні повністю замінювати оцінку адміністративного органу. Проте сучасна доктрина та європейська практика підказують три рівні інтенсивності контролю: мінімальний (лише перевірка юридичної межі дискреції), середній (перевірка обґрунтованості й мотивованості) та інтенсивний (коли є підозра зловживання або порушення принципів пропорційності/недискримінації). Така диференціація дає змогу суду гнучко реагувати — уникати як безпідставного втручання, так і формального мовчання при зловживанні владою.

Актуальна і складна проблема — алгоритмічні (автоматизовані) рішення органів влади та їх оскарження. Вони ставлять нові юридичні та доказові питання: як суд має оцінювати прийнятність алгоритму, хто несе тягар доведення правильності моделі, в який спосіб забезпечити право на

мотивування рішення, ухваленого із застосуванням штучного інтелекту. Практичні рекомендації, що випливають із аналітичних і нормативних підходів, включають: (1) вимогу до органів про збереження вхідних даних і логів; (2) право позивача на отримання опису критеріїв прийняття рішення; (3) можливість судового витребування технічних експертиз щодо справедливості та нерозпізнавальної упередженості алгоритму [3, с. 543].

Взаємодія адміністративного судочинства з міжнародними стандартами прав людини також набирає значення. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) у своїй практиці послідовно підкреслює, що держава повинна забезпечити ефективний судовий захист від свавільних дій влади (ст. 6 Конвенції) — отже, національні адміністративні суди повинні гарантувати доступність та ефективність процедури, оперативність та реальну спроможність відновити право.

Для практиків корисним буде зведений чек-лист, який можна використовувати при підготовці адміністративного позову або при формуванні відповіді органом влади (таблиця 4).

Таблиця 4

Чек-лист для підготовки/аналізу адміністративної справи

Крок	Дія / Питання
1	Чітко визначити предмет оскарження (акт, дія, бездіяльність)
2	Визначити домінуючий характер правовідносин (публічний/приватний)
3	Зібрати всі адміністративні документи, протоколи, листування
4	Оцінити необхідність забезпечення позову (ризик незворотної шкоди)
5	Підготувати доведення щодо правового підґрунтя (нормативи, стандарти)
6	За потреби — замовити технічну/економічну експертизу
7	Визначити можливі альтернативні/перехресні юрисдикції (цивільна, господарська)

Джерело: авторська розробка

Узагальнюючи, сучасний підхід до адміністративних спорів вимагає від науковців і практиків поєднання класичної юридичної методології з міждисциплінарними підходами (економіка, ІТ-технології, екологія). Це передбачає не лише формально-правову кваліфікацію спору, а й аналіз

впливу адміністративних рішень на індивідуальні права, суспільні інтереси й публічні ресурси [1]. Надалі дослідження повинні зосередитися на: (1) розробці стандартів судового контролю алгоритмічних рішень; (2) уточненні критеріїв відмежування юрисдикцій у випадках «змішаних» вимог; (3) кодифікації практик щодо застосування забезпечувальних заходів у фінансово значимих адміністративних спорах.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Дослідження проблематики адміністративних спорів засвідчило, що вони є не лише механізмом відновлення порушених прав, але й фундаментальною гарантією дотримання принципу верховенства права у відносинах між особою та державою. Аналіз критеріїв віднесення спорів до адміністративної юрисдикції показав, що вирішальним є не формальний суб'єктний склад, а публічно-правова природа відносин та спрямованість позовних вимог. Адміністративні суди в Україні поступово формують гнучку доктрину, що поєднує формально-правові та змістовні критерії, зокрема принципи пропорційності, правової визначеності та мотивованості рішень.

Водночас на практиці залишаються низка проблем: колізії у відмежуванні адміністративної та інших юрисдикцій; недостатня передбачуваність підходів судів у справах із «змішаним» характером вимог; складність доказування у податкових і митних спорах; виклики, пов'язані з цифровізацією та алгоритмічними рішеннями органів влади. Порівняння українського та європейського підходів свідчить про поступове наближення національної юстиції до стандартів ЄСПЛ, проте у вітчизняній практиці ще переважає формалізм у визначенні підсудності та меж судового контролю.

Подальші дослідження у цій сфері доцільно зосередити на таких напрямках: розробка чітких методологічних підходів до відмежування юрисдикцій у справах зі змішаними вимогами; формування стандартів

судового контролю дискреційних і алгоритмічних рішень органів влади з урахуванням міжнародного досвіду; удосконалення механізмів забезпечення позову в адміністративних справах для запобігання незворотним наслідкам; інтеграція практики ЄСПЛ у національне судочинство, зокрема щодо пропорційності та ефективності судового захисту; міждисциплінарні дослідження на стику адміністративного права, інформаційних технологій та економіки, спрямовані на вироблення нових критеріїв оцінки публічних рішень.

Отже, сучасний підхід до адміністративних спорів в Україні має розвиватися у напрямі поєднання доктринальної чіткості, процесуальної ефективності та відповідності міжнародним стандартам прав людини. Це сприятиме не лише підвищенню якості судового розгляду, а й зміцненню довіри суспільства до адміністративної юстиції загалом.

Література

1. Case of Kress v. France: Judgment of the European Court of Human Rights of 7 June 2001. Application no. 39594/98. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59452> (дата звернення: 22.09.2025).
2. Craig P. Administrative Law. 9th ed. Oxford: Oxford University Press, 2021. 888 p.
3. Schwarze J. European Administrative Law. London: Sweet & Maxwell, 2006. 1200 p.
4. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
5. Бандурка О. М. Адміністративна юстиція: підручник. Харків: Право, 2012. 368 с.
6. Захарчук І. В. Концептуальні засади вирішення спорів адміністративними судами України. *Академічні візії*. 2024. Вип. 36. DOI:10.5281/zenodo.14092969

7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (зі змін. і доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.

8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

9. Постанова Верховного Суду від 25.01.2019 у справі № 826/8917/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79514689> (дата звернення: 22.09.2025).

10. Постанова Верховного Суду від 27.06.2018 у справі № 815/6511/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74957141> (дата звернення: 22.09.2025).

11. Смокович М. І. Адміністративне судочинство в Україні: становлення і перспективи розвитку: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 472 с.

References

1. Case of Kress v. France: Judgment of the European Court of Human Rights of 7 June 2001. Application no. 39594/98. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59452> (accessed: 22.09.2025).

2. Craig P. Administrative Law. 9th ed. Oxford: Oxford University Press, 2021. 888 p.

3. Schwarze J. European Administrative Law. London: Sweet & Maxwell, 2006. 1200 p.

4. Averyanov V. B. Administrative Law of Ukraine: textbook. Kyiv: Yurinkom Inter, 2007. 544 p.

5. Bandurka O. M. Administrative Justice: textbook. Kharkiv: Pravo, 2012. 368 p.

6. Zakharchuk I. V. Conceptual principles of dispute resolution by administrative courts of Ukraine. Academic Visions. 2024. Issue 36. DOI:10.5281/zenodo.14092969

7. Code of Administrative Procedure of Ukraine: Law of Ukraine dated 06.07.2005 No. 2747-IV (as amended and supplemented). Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2005. No. 35–36, 37. Art. 446.

8. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated 28.06.1996 No. 254k/96-VR. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No. 30. Art. 141.

9. Resolution of the Supreme Court dated 25.01.2019 in case No. 826/8917/16. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79514689> (access date: 09/22/2025).

10. Resolution of the Supreme Court of 06/27/2018 in case No. 815/6511/16. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74957141> (access date: 09/22/2025).

11. Smokovich M. I. Administrative Judiciary in Ukraine: Formation and Development Prospects: Monograph. Kyiv: Yurinkom Inter, 2019. 472 p.