



УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v5.2022.20>

А. Собакаръ,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

О. Нестерцова-Собакаръ,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

СУДОВИЙ РОЗГЛЯД ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАВАЗАСТОСОВЧІЙ ПРАКТИЦІ

Справи, які виникають на підставі різних категорій публічно-правових спорів, є досить поширеними та розглядаються в межах адміністративного судочинства у порядку Кодексу адміністративного судочинства України [1]. Про це свідчить і аналіз судової практики діяльності адміністративних судів України. Так, у 2021 році загальна кількість розглянутих місцевими адміністративними судами справ і матеріалів становила 496 093 одиниці проти 291 041 одиниці у 2020 році. Відносний показник розглянутих справ і матеріалів, у яких вимоги заявників задоволено, у звітному періоді порівняно з 2020 роком збільшився на 8 % і становив 71 % загальної кількості розглянутих справ і матеріалів (352 298) проти 63 % (184 379) у 2020 році. Упродовж цього періоду окружні адміністративні суди розглянули 459 354 справи та матеріали проти 249 120 одиниць у 2020 році. При збільшенні в 1,8 рази абсолютного показника розглянутих справ і матеріалів відносний показник справ і матеріалів, у яких вимоги заявників задоволено, порівняно з 2020 роком збільшився на 7 % і становив 72 % (332 563) проти 65 % (161 074) [2]. Аналіз зведених аналітичних

даних судової практики з розгляду цієї категорії справ вказує на низку труднощів, пов'язаних, насамперед, з визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу суб'єктів провадження та ін. Окрім цього, вітчизняній системі судочинства, яка є відносно молодою на європейському просторі, бракує досвіду розгляду такої категорії справ, який зокрема повинен набуватися шляхом перейняття найкращих практик розгляду публічно-правових спорів в системі адміністративного судочинства провідних світових держав, історія діяльності адміністративних судів в яких рахується не десятиріччям, як в Україні, а століттям (наприклад, у Франції та Німеччині адміністративні суди функціонують з середини XIX сторіччя).

Таким чином, напрацювання практики розгляду публічно-правових спорів в системі адміністративного судочинства України можливе з урахуванням вивчення зарубіжного досвіду діяльності судів та реалізації найкращих його практик у вітчизняній системі судочинства, що і формує мету дослідження, та зумовлює необхідність розв'язання відповідних задач.



Аналіз останніх досліджень і публікацій. Викладене свідчить про нагальну потребу пошуку нових шляхів вдосконалення судового розгляду публічно-правових спорів, у тому числі шляхом вивчення зарубіжного досвіду з цього приводу та впровадження його позитивних напрацювань у правозастосовчу практику України. Саме на цьому наголошують у своїх наукових працях українські правознавці, зокрема: Миронюк Р.В. [3], Юнін О.С. [4], Мороз В.П. [5] та ін.

Отже, **актуальність** дослідження визначається відсутністю достатньої кількості наукових праць, спеціально призначених висвітленню проблеми вдосконалення наявних адміністративно-правових інструментів судового розгляду публічно-правових спорів.

Мета статті полягає у необхідності дослідження зарубіжного досвіду діяльності судів щодо розгляду публічно-правових спорів, виокремленні позитивних його сторін та визначенні можливостей їх апробації у вітчизняній системі адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. З розвитком інституту адміністративного судочинства в Україні все більшу увагу привертають питання пов'язані із предметом регулювання даного правового інституту. Закордонний досвід свідчить про різні підходи до визначення предмета адміністративного судочинства, насамперед це стосується переліку спорів, які підлягають вирішенню адміністративними судами.

Публічно-правовий спір є видом правового спору, для якого характерні такі ознаки: спір виникає з публічно-правових відносин; сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації; сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність

суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів [6, с. 125].

Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. Отже, справою адміністративної юрисдикції може бути переданий на розгляд до адміністративного суду спір, який виник між конкретними суб'єктами відносно їх прав та обов'язків в конкретних публічно-правових відносинах, в яких один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою інших суб'єктів.

Водночас приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу, як правило майнового, конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права чи інтересу призвели управлінські дії суб'єктів владних повноважень. Тобто, до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними при здійсненні владних управлінських функцій.

Відповідно до положень КАС України, публічно-правовий спір як предмет адміністративної юрисдикції є адміністративною справою. У науково-практичній літературі зазначають, що справі адміністративної юрисдикції властиві такі ознаки:



1) це публічно-правовий спір, тобто спір принаймні між двома учасниками публічно-правових відносин щодо цих відносин;

2) хоча б однією зі сторін цього спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства в тому числі на виконання делегованих повноважень;

3) цей спір передано на вирішення адміністративного суду шляхом звернення з адміністративним позовом, за яким суд відкриває провадження [7].

На відміну від України розгляд публічно-правових спорів в інших країнах передбачає різні підходи до вибору організаційної форми адміністративної юстиції і вирішальну роль у цьому контексті відіграють національні особливості, до яких можна віднести історичні етапи розвитку кожної держави на шляху до покращення демократичних засад їх функціонування, дотримання принципу законності, пріоритетності обслуговуючої функції над функцією управління в діяльності всіх органів публічної влади, чіткого визначення їх повноважень та дієвості інституту відповідальності органів публічної влади за результати своєї діяльності.

Особливості реалізації змісту, способу та форми адміністративно-правового захисту прав і свобод людини у судовому порядку в зарубіжних країнах залежать від виду системи адміністративної юстиції. Є чотири таких способи (що корелюється із системами адміністративної юстиції, наведеними вище).

Першим способом захисту порушеного права є захист шляхом звернення до спеціально створеного суб'єкта оскарження. У такому разі система адміністративної юстиції умовно є «складником» органу державної влади, і адміністративні суди не функціонують як окремі суб'єкти провадження [8].

Другим способом захисту порушеного суб'єктивного публічного права є звернення до суду загальної юрисдикції – у порядку цивільного судочинства (наділені таким правом звернення фізичні особи та юридичні особи). Цей спосіб досить успішно реалізується в Бельгії, Нідерландах тощо.

Третій спосіб реалізації розгляду та вирішення публічно-правових спорів полягає у зверненні до спеціальних комісій (трибуналів), що функціонують як складники системи загальних судів (Сполучені Штати Америки, Великобританія та інші країни англо-саксонської системи адміністративної юстиції). І нарешті, останній спосіб захисту порушеного суб'єктивного публічного права визначає відокремлена гілка судів адміністративної юрисдикції (Федеративна Республіка Німеччина, Французька Республіка, Королівство Іспанії) [9, с. 3]. До цієї групи, безумовно, відноситься і Україна [8].

Важливою відмінністю системи адміністративної юстиції Німеччини є та обставина, що адміністративні суди при вирішенні відповідних публічно-правових спорів вправі розглядати лише питання щодо законності адміністративного акту, рішення, дії чи бездіяльності органу публічної влади, але не про його доцільність [10]. Окремі категорії адміністративних спорів у Німеччині розглядаються також іншими судами, до яких належать: – соціальні суди, що вирішують суперечки в сфері державного соціального страхування, надання медичної та іншої соціальної допомоги, виплати допомоги, пенсій [11, с. 25]; – фінансові суди, які розглядають справи, пов'язані зі сплатою податків, зборів, митних платежів, а також за участю фінансових органів; – Федеральний патентний суд, у компетенції якого перебуває значна категорія спорів, що мають публічно-правовий характер, зокрема щодо скаргам, поданим на рішення Німець-



кого відомства за патентами та торговельними знаками. Крім того, розгляд окремих категорій адміністративних спорів можуть інколи здійснювати і суди загальної юрисдикції [10]. Як видно французькі та німецькі законодавці шляхом удосконалення адміністративного судочинства наділили національні адміністративні суди таким правовим статусом, який дозволяє їм найефективніше здійснювати активну роль суду як суб'єкта адміністративного судочинства. І, звичайно ж, їхнє законодавство про адміністративну юстицію дозволяє здійснювати якісний контроль за органами виконавчої влади та надавати позитивний вплив як на окремих французьких та німецьких громадян, так і на суспільство загалом.

Окремим предметом розгляду публічно-правових спорів є правові відносини, що виникають з приводу відчуження земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, урегульовані відповідним Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [12]. Ця категорія справ є однією з невеликої кількості адміністративних справ, підставою для розгляду якої є позов не фізичної особи чи юридичної особи до суб'єкта владних повноважень, а навпаки, суб'єктом подання позову виступає саме суб'єкт владних повноважень. Кількість розглянутих апеляційними адміністративними судами даної категорії справ у 2020 році становила 159 справ, що у порівнянні з понад 4 тис. справ, розглянутих апеляційною інстанцією є невеликою [13]. Однак з урахуванням резонасності цих справ, складності їх розгляду, викликаній по суті порушенням хоча і в судовому порядку основного із найбільш охоронюваних прав громадян – права власності та

вагомістю результатів їх вирішення для розвитку громад дана категорія справ та процесуальний порядок судового їх провадження викликає не аби який науковий інтерес та має прикладне значення з огляду на можливість визначення вад такого провадження та висловлення науково обґрунтованих пропозицій щодо його удосконалення.

Не можна не відзначити й те, що поряд із традиційними способами захисту порушеного суб'єктивного публічного права більшість країн застосовують добровільну та конфіденційну форму альтернативного способу вирішення спорів, яка базується на домовленостях між двома або більше сторонами і метою якої є вирішення спорів між двома або більше сторонами з конкретними результатами. Зокрема, у США тільки 5 % справ, поданих до суду, направляють на розгляд, решту – вирішують мирно. Логічно, що порозуміння, досягнуте в процесі врегулювання конфлікту, а не вирішення (відповідно до волі, наприклад, арбітра або судді) приймається і визнається сторонами. Важко не погодитися і не поважати рішення, в ухваленні якого особисто брав активну участь, набагато легше не визнавати й оскаржувати рішення судді [14].

З 1978 року у Франції введено посаду судового медіатора, прямими обов'язками якого було забезпечення досудового урегулювання спору. Суддя за згодою сторін призначає медіатора, яким може бути фізична особа чи некомерційна організація. У рішенні суду про його призначення вказуються такі відомості, як згода сторін на проведення посередництва; особа посередника; початковий термін його повноважень (не більше трьох місяців); дата, з якої передбачено відновлення слухання справи; сума, яку необхідно сплатити посереднику як винагороду; сторона чи сторони, зобов'язані внести суму винагороди в депозит суду [15].



У порівнянні з іншими країнами Україна пішла шляхом реалізації континентальної моделі адміністративної юстиції, тобто запровадження інституту адміністративної юстиції у вигляді діяльності системи спеціалізованих адміністративних судів, розвиток якої має призвести до виокремлення внутрішньосистемної градації компетенції щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ, що в кінцевому результаті за слушною думкою С.В. Бакуліної, має підвищити рівень законності їх розгляду та в перспективі виключить або принаймні мінімізує спір про судову підвідомчість цієї категорії справ [16, с. 33].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що чинне українське законодавство в цілому дозволяє підвладним особам захищатися від зловживань з боку представників влади шляхом оспорування правомірності їх діяльності в адміністративному (позасудовому) й судовому порядку. Останній здається більш виразним, на це наголошує й зарубіжна практика, адже описується у кодифікованому акті, що дозволяє мінімізувати неузгодженість правових норм, ліквідувати прогалини в регулюванні тощо. Водночас, як свідчить практика, інституційні механізми судового розгляду публічно-правових спорів потребують вдосконалення, у тому числі через урахування надбань позитивної зарубіжної практики, насамперед в частині:

— створення належних умов для врегулювання публічно-правовими позасудовими способами як за участю судді, так і за участю спеціально уповноваженого суб'єкта — медіатора. Такий принцип здійснення судочинства закріплено в Рекомендації Ради Європи № R(86)12 про заходи з попередження і скорочення надмірного навантаження судів [17, с. 216–218], де наголошено на нагальності впровадження процедур мирного «дружнього» врегулювання спорів поза-

судовою системою або за участю судді-медіатора [18, с. 544–546];

— визначення чітких процедурних правил підготовки, ухвалення рішення про викуп та примусове відчуження земельних ділянок, адже існуючі законодавчі норми визначають право державних органів влади або органів місцевого самоврядування в загальних положеннях, що може призвести до значних втрат, особливо від майбутнього відчуження сільськогосподарських земель;

— оптимізації здійснення правосуддя з урахуванням рекомендаційної практики органів Ради Європи, Європейського Суду з прав людини, а також інших міжнародних громадських та міждержавних організацій.

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел вивчено зарубіжну практику судового розгляду публічно-правових спорів та окреслено тенденції для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

З'ясовано стан судової практики діяльності адміністративних судів України. Зокрема, аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду цієї категорії справ вказав на низку труднощів, пов'язаних, насамперед, з визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу суб'єктів провадження та ін. Окрім цього, вітчизняній системі судочинства, яка є відносно молодого на європейському просторі, бракує досвіду розгляду такої категорії справ, який зокрема повинен набуватися шляхом перейняття найкращих практик розгляду публічно-правових спорів в системі адміністративного судочинства провідних світових держав, історія діяльності адміністративних судів в яких рахується не десятиріччям, як в Україні, а століттям (напри-



клад, у Франції та Німеччині адміністративні суди функціонують з середини XIX сторіччя).

Встановлено, що визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Доведено, що публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин.

Розглянуто особливості реалізації змісту, способу та форми адміністративно-правового захисту прав і свобод людини у судовому порядку в зарубіжних країнах, які залежать від виду системи адміністративної юстиції. Підкреслено чотири способи адміністративно-правового захисту прав і свобод людини у судовому порядку.

На основі вивчення світового досвіду зроблено висновок, що чинне українське законодавство в цілому дозволяє підвладним особам захищатися від зловживань з боку представників влади шляхом оспорування правомірності їх діяльності в адміністративному (позасудовому) й судовому порядку. Водночас доведено, що судовий порядок розгляду публічно-правових спорів є більш виразним, адже описується у кодифікованому акті, що дозволяє мінімізувати неузгодженість правових норм, ліквідувати прогалини в регулюванні тощо. Наголошено на необхідності вдосконалення інституційних механізмів судового розгляду публічно-правових спорів, у тому числі через урахування надбань позитивної зарубіжної практики, в частині визначення чітких процедурних правил підготовки, ухвалення рішення про викуп та примусове відчуження земельних ділянок, адже існуючі законодавчі норми визначають право державних органів влади або органів місцевого самоврядування в загальних

положеннях, що може призвести до значних втрат, особливо від майбутнього відчуження сільськогосподарських земель.

Ключові слова: публічно-правовий спір, судовий порядок вирішення спору, медіація, досудовий порядок вирішення спору про відчуження майна, судова практика, напрямки удосконалення законодавства, зарубіжний досвід.

Sobakar A., Nestertsova-Sobakar O. Judicial consideration of public-legal disputes: foreign experience and features of its use in Ukrainian legal practice

Based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, the article examines the foreign practice of judicial review of public legal disputes and outlines trends for the further use of its positive assets in the Ukrainian realities of today.

The state of judicial practice of the administrative courts of Ukraine has been clarified. In particular, the analysis of the consolidated analytical data of court practice on the consideration of this category of cases indicated a number of difficulties, primarily related to the determination of their jurisdiction, the subject of the claim, the procedural status of the subjects of the proceedings, etc. In addition, the domestic judicial system, which is relatively young in the European space, lacks the experience of considering such a category of cases, which, in particular, should be acquired by adopting the best practices of considering public legal disputes in the administrative judicial system of the leading world states, the history of the activity of administrative courts in which counts not for a decade, as in Ukraine, but for a century (for example, in France and Germany, administrative courts have been operating since the middle of the 19th century).



It was established that the essence (content, nature) of the dispute is a defining feature of the case of administrative jurisdiction. It has been proven that a public-law dispute, over which the jurisdiction of administrative courts extends, is a dispute between participants in public-law relations and concerns precisely these relations.

The peculiarities of the implementation of the content, method and form of administrative-legal protection of human rights and freedoms in the judicial procedure in foreign countries, which depend on the type of administrative justice system, are considered. Four methods of administrative and legal protection of human rights and freedoms in court are emphasized.

Based on the study of world experience, it was concluded that the current Ukrainian legislation in general allows subordinates to protect themselves from abuses by representatives of the authorities by challenging the legality of their activities in the administrative (out-of-court) and judicial procedure. At the same time, it has been proven that the judicial procedure for consideration of public-law disputes is more expressive, because it is described in a codified act, which allows to minimize the inconsistency of legal norms, eliminate gaps in regulation, etc. The need to improve the institutional mechanisms of judicial review of public legal disputes, including by taking into account the assets of positive foreign practice, in terms of defining clear procedural rules for the preparation, adoption of a decision on the purchase and forced alienation of land plots, because the existing legislative norms determine the right of state authorities or local self-government bodies in general terms, which may lead to significant losses, especially from the future alienation of agricultural land.

Key words: public-law dispute, judicial procedure for dispute resolution, mediation, pre-trial procedure for resolving a dispute about property alienation, judicial practice, directions for improvement of legislation, foreign experience.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
2. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2021 році URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/sud_pract/Analiz_KAS_2021.pdf
3. Миронюк Р.В. Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ: навч. посібник / за ред. д.ю.н., професора Р.В. Миронюка. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 361 с.
4. Юнін О.С. Деякі теоретичні аспекти медіації як альтернативного способу вирішення цивільно-правових спорів. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 4. С. 112–117.
5. Мороз В.П. Окремі аспекти визначення адміністративно-правового статусу органів та осіб, уповноважених на примусове виконання судових рішень URL: <http://www.newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/165/149>
6. Квак В. В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології / В. В. Квак // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2011. Вип. 7. С. 125–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2011_7_33
7. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові; С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. Х. : Одиссей, 2005. 552 с.
8. Бояринцева М.А. Розгляд та вирішення адміністративних спорів у зарубіжних країнах. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 4. С. 116–120.



9. Селіванов А.О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади. Вісник Верховного Суду України. 2005. № 10. с. 2–5.

10. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit / Bundesverwaltungsgericht URL: <http://www.bverwg.de/bundesverwaltungsgericht/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit.php>

11. Leithoff R. Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany // Hrvatska Javna Uprava. 2006. God. 6. Br. 3. P. 23–33.

12. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 1. ст. 2.

13. Звіт апеляційних адміністративних судів про розгляд судових справ за 2020 рік (Форма № 2 аас), Судова статистика. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/IV_kvartal_20

14. Основні принципи правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою: Декларація ООН від 29 листопада 1985 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_114/

15. Іщенко О.М. Медіація в кримінальному процесі: зарубіжний досвід та перспективи України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Т. 2. Вип. 39. 2016. С. 126–129.

16. Бакуліна С. В. Зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду земельних спорів // «The scientific heritage»: міжнародний научний мультидисциплінарний журнал. 2017. № 13. Р. 2. С. 31–34.

17. Рекомендації Ради Європи №R (86) 12 про заходи з попередження і скорочення надмірного навантаження судів. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ, 2015. С. 216–218.

18. Манукян В.И. Страсбургское право. Европейский суд по правам человека. Право, практика, комментарий. Харьков : Право, 2017. 600 с.