

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:347.998.85(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2026.2/06>

Бортняк К. В.

<https://orcid.org/0000-0002-2135-3820>

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Добрянська Н. В.

<https://orcid.org/0000-0002-6319-0409>

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ПРЕДМЕТУ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті здійснено комплексний науково-теоретичний та нормативно-правовий аналіз проблем визначення предмета адміністративного спору та підсудності справ адміністративним судам України. Досліджено сучасний стан законодавчого регулювання юрисдикції адміністративних судів та особливості його практичного застосування у спорах, що виникають із публічно-правових відносин. Обґрунтовано, що ключовою проблемою у сфері регулювання предмету судового контролю в адміністративному судочинстві є недостатня законодавча визначеність критеріїв розмежування адміністративної, цивільної та господарської юрисдикції, що зумовлює виникнення юрисдикційних конфліктів та неоднорідність судової практики.

Особливу увагу приділено аналізу практики Верховного Суду, зокрема його підходів щодо визначення належної юрисдикції залежно від характеру спірних правовідносин. Встановлено, що у випадках переважання приватноправового елемента спори відносяться до цивільної або господарської юрисдикції, тоді як спори щодо процедурної законності дій суб'єктів владних повноважень здебільшого розглядаються адміністративними судами. Водночас, доведено, що відсутність чіткої законодавчої конкретизації у спеціальних нормативно-правових актах ускладнює однозначне визначення належного судочинства.

У статті проаналізовано окремі законодавчі приклади та прогалини, зокрема у сфері містобудування, державної реєстрації та земельних відносин, де відсутність прямого визначення виду судочинства призводить до колізій у правозастосуванні. Доведено, що фрагментарність нормативного регулювання є однією з причин порушення принципу правової визначеності та єдності судової практики.

На основі проведеного дослідження запропоновано напрями вдосконалення законодавства, що полягають у конкретизації критеріїв розмежування юрисдикції в Кодексі адміністративного судочинства України, а також у прямому закріпленні виду судочинства у спеціальних законах. Зроблено висновок, що реалізація запропонованих змін сприятиме підвищенню правової визначеності, забезпеченню єдності судової практики та ефективного доступу до правосуддя.

Ключові слова: судовий контроль, адміністративне судочинство, предмет, юрисдикція, адміністративна справа.



Постановка проблеми. В умовах сьогодення правова система України характеризується поглибленням процесів реформування судової влади, удосконаленням механізмів захисту прав і свобод людини та приведенням національного законодавства у відповідність до європейських стандартів правосуддя. У зв'язку з цим особливого значення набуває інститут судового контролю в адміністративному судочинстві як один із ключових механізмів забезпечення законності у сфері публічно-правових відносин. Саме адміністративні суди покликані здійснювати перевірку рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, забезпечуючи ефективний захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від можливих порушень з боку публічної адміністрації. Водночас важливим теоретико-прикладним питанням залишається визначення предмету судового контролю, його змістовних меж, критеріїв оцінки правомірності управлінських рішень та законодавчих підходів до його нормативного закріплення.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю подальшого розвитку законодавства у сфері регулювання предмету судового контролю в адміністративному судочинстві України в умовах динамічного оновлення процесуального законодавства, судової практики та імплементації європейських стандартів верховенства права. Попри суттєве вдосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), чинне нормативне регулювання досі містить низку проблемних аспектів, пов'язаних із недостатньою визначеністю меж судового контролю, неоднозначністю критеріїв перевірки дискреційних рішень суб'єктів владних повноважень. З огляду на це удосконалення законодавчих механізмів регулювання предмету судового контролю є необхідною передумовою підвищення ефективності адміністративного судочинства, забезпечення єдності правозастосовної практики та зміцнення гарантій захисту прав особи у публічно-правових спорах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання визначення предметної юрисдикції адміністративних судів та інші аспекти окреслення меж здійснення судового контролю за правомірністю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень досліджували такі науковці як Н. Галіцина, А. Кожевников, О. Присяжнюк, В. Пчелін та ін. Однак, в умовах динамічних змін та євроінтеграційних процесів виникає необхідність у актуалізації наукових досліджень

у цій сфері з урахуванням маловивчених недоліків процесуального законодавства.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сучасних проблем розвитку законодавства у сфері регулювання предмету судового контролю в адміністративному судочинстві України, а також розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових механізмів розмежування компетенції адміністративних судів з іншими видами судочинства з метою забезпечення правової визначеності та ефективного захисту прав учасників публічно-правових відносин. Для досягнення поставленої мети виконані такі завдання: 1) здійснено аналіз чинного законодавства щодо предметної юрисдикції адміністративних судів; 2) визначено основні проблеми нормативного розмежування категорій справ, що підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства; 3) досліджено вплив практики Верховного Суду на формування підходів до визначення належної юрисдикції; 4) розроблено науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання підсудності публічно-правових спорів.

Виклад основного матеріалу. Однією з важливих проблем сучасного розвитку законодавства у сфері регулювання предмета судового контролю в адміністративному судочинстві України залишається нечіткість нормативного визначення кола справ, підсудних адміністративним судам, що негативно впливає на єдність правозастосування та ефективність судового захисту у публічно-правових спорах. Відсутність достатньо конкретних законодавчих критеріїв розмежування адміністративної, цивільної та господарської юрисдикції зумовлює виникнення правових колізій, неоднакове застосування судами норм процесуального права та ускладнює реалізацію принципу правової визначеності.

У науковій літературі обґрунтовано наголошується на необхідності удосконалення законодавчої бази шляхом прийняття нормативно-правових актів [1, с. 56], які б чітко визначали межі компетенції адміністративних судів, що сприятиме усуненню розбіжностей у судовій практиці та підвищенню ефективності механізму захисту прав особи у відносинах із суб'єктами владних повноважень. Особливої актуальності ця проблема набуває у спорах, де формально оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади, однак зміст позовних вимог стосується захисту приватноправового інтересу. При цьому однією з детермінант виникнення таких про-

блем, як справедливо зазначають деякі науковці [2, с. 407], є невизначеність та нечіткість окреслення змісту поняття «адміністративна справа» у Кодексі адміністративного судочинства України [3].

Крім того, недоліком процесуального законодавства у досліджуваному аспекті є поширення загальних засад та підходів вирішення публічно-правових спорів (зокрема, щодо покладення тягара доказування на суб'єкта владних повноважень [4, с. 130], відсутність урегулювання особливостей розгляду деяких категорій соціальних спорів [5, с. 122] тощо) на всі види адміністративних справ, що подекуди є невиправданим, виходячи з конкретного виду спору.

Аналіз правових позицій Великої Палати Верховного Суду свідчить про домінування матеріального критерію у визначенні належної юрисдикції спору. Так, у випадках, коли позовні вимоги спрямовані на захист речових прав (наприклад, постанови Великої Палати Верховного Суду від 3 жовтня 2018 р. у справі № 804/2104/17 [6], від 24 квітня 2019 р. у справі № 128/3751/14-а [7] та ін.), зокрема права власності чи користування майном, спори, як правило, відносяться до цивільної або господарської юрисдикції навіть за умови формального оскарження рішень суб'єкта владних повноважень. Водночас, якщо предметом спору є процедурна законність дій державного реєстратора, кадастрового реєстратора чи іншого адміністративного органу, такі справи підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства (зокрема, постанови Верховного Суду від 17 вересня 2020 р. у справі № 822/990/17 [8], від 27 травня 2021 р. у справі № 819/1793/17 [9] та ін.). Такий підхід, хоча і сформований сталою судовою практикою, не завжди має достатнє законодавче підґрунтя, що створює ризики неоднозначного тлумачення.

Показовим прикладом часткового вирішення цієї проблеми стало внесення змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр» [10] на підставі Закону від 20 вересня 2019 р. № 132-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» [11], якими прямо передбачено, що оскарження рішень, дій або бездіяльності державного кадастрового реєстратора здійснюється в порядку адміністративного судочинства. Таке нормативне уточнення позитивно вплинуло на правову визначеність та зменшило кількість юрисдикційних спорів у відповідній категорії справ.

Разом із тим у низці спеціальних законів проблема залишається невирішеною. Зокрема, ч. 12 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [12], яка передбачає можливість знесення самочинно збудованого об'єкта за рішенням суду, не конкретизує вид судочинства, в межах якого має розглядатися відповідний спір. Аналогічна ситуація простежується у ст. 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», де закріплено право на судове оскарження рішень, дій або бездіяльності державного реєстратора без визначення належної юрисдикції [13]. Саме такі законодавчі прогалини є джерелом численних спорів щодо підсудності та зумовлюють потребу подальшого вдосконалення нормативного регулювання.

Отже, основною проблемою у досліджуваній сфері є відсутність системного та уніфікованого законодавчого підходу до визначення предмета адміністративного спору, що потребує внесення змін як до Кодексу адміністративного судочинства України, так і до спеціального галузевого законодавства шляхом прямого закріплення належності окремих категорій публічно-правових спорів до адміністративної юрисдикції.

Визначаючи шляхи подолання законодавчої невизначеності предмета адміністративного спору та юрисдикції адміністративних судів, необхідно зазначити, що вирішення окресленої проблеми має здійснюватися комплексно на кодифікаційному, галузевому та правозастосовному рівнях. Передусім потребує вдосконалення ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України [3], яка визначає предметну юрисдикцію адміністративних судів через загальну категорію «публічно-правового спору», однак не завжди забезпечує достатню передбачуваність у складних справах зі змішаним матеріально-правовим елементом. У зв'язку з цим доцільним видається нормативне закріплення у Кодексі додаткових критеріїв відмежування адміністративної юрисдикції від цивільної та господарської, зокрема через поєднання суб'єктного, предметного та функціонального підходів. Визначальним має бути не лише формальний статус відповідача як суб'єкта владних повноважень, а й характер спірних правовідносин, зміст порушеного права та юридична мета позовної вимоги.

Особливу увагу доцільно приділити законодавчому закріпленню презумпції адміністративної юрисдикції у спорах щодо процедурної законності діяльності суб'єктів публічної адміністра-

ції. Зокрема, якщо позов спрямований на перевірку дотримання адміністративної процедури, компетенції органу, порядку прийняття рішення, мотивування акта чи виконання владно-управлінської функції, такий спір повинен прямо визнаватися адміністративним незалежно від того, чи може наслідком рішення бути вплив на приватне майнове право. Такий підхід дозволить зменшити кількість юрисдикційних конфліктів у спорах щодо державної реєстрації, кадастрових процедур, містобудівної діяльності, дозвільних та ліцензійних відносин.

Другим, не менш важливим напрямом вирішення окресленої проблеми має стати системне вдосконалення спеціального законодавства шляхом прямої вказівки на вид судочинства у нормах, які передбачають можливість судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Проведений аналіз свідчить, що саме відсутність такої конкретизації у значній кількості галузевих законів є однією з основних причин виникнення юрисдикційних спорів та формування неоднорідної судової практики. Попри наявність загального правила, закріпленого у ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України, про поширення юрисдикції адміністративних судів на публічно-правові спори, законодавча конструкція «якщо законом не встановлено інший порядок судового провадження» залишає простір для різного тлумачення у випадках, коли спеціальний закон передбачає лише право на звернення до суду без уточнення виду судочинства.

У зв'язку з цим доцільним є запровадження уніфікованого законодавчого підходу, відповідно до якого у кожному спеціальному нормативно-правовому акті, що регулює публічно-владну процедуру, норма про судові оскарження має містити пряму вказівку на адміністративний порядок розгляду спору, якщо спір виникає у зв'язку зі здійсненням владно-управлінських функцій. Такий підхід уже довів свою ефективність на прикладі Закону України «Про Державний земельний кадастр», у якому після змін, внесених Законом № 132-IX [11], прямо закріплено, що рішення, дії або бездіяльність державного кадастрового реєстратора оскаржуються саме до адміністративного суду. Саме така законодавча техніка істотно зменшує кількість спорів щодо належної юрисдикції, оскільки усуває необхідність додаткового тлумачення судом характеру спірних правовідносин.

Аналогічний підхід доцільно поширити на інші сфери публічного адміністрування, у яких

зберігається нормативна невизначеність. Насамперед це стосується Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», де ч. 12 ст. 38 передбачає можливість знесення самочинно збудованого об'єкта за рішенням суду, однак не встановлює, за правилами якого саме судочинства має розглядатися відповідний спір [12]. Така невизначеність особливо проблематична з огляду на змішаний характер правовідносин, де одночасно можуть поєднуватися елементи владного припису органу державного архітектурно-будівельного контролю та приватноправового інтересу власника майна. Саме тому доцільно законодавчо закріпити, що спори щодо оскарження приписів, рішень про демонтаж, анулювання дозвільної документації та інших індивідуальних актів органів містобудівного контролю підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, тоді як спори щодо речових прав на об'єкт нерухомості мають вирішуватися за правилами цивільного або господарського процесу.

Подібного урегулювання потребує визначення підсудності спорів, що виникають у правовідносинах, урегульованих Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», зокрема ст. 34, яка закріплює право на оскарження рішень, дій або бездіяльності державного реєстратора до суду, проте не визначає вид судочинства [13]. У практичному вимірі це нерідко спричиняє коливання між адміністративною та господарською юрисдикцією, особливо коли спір стосується корпоративних прав або відомостей про юридичну особу. Вирішення цієї проблеми вбачається у диференційованому нормативному підході: спори щодо процедурної законності реєстраційних дій повинні бути прямо віднесені до адміністративної юрисдикції, тоді як спори про право участі, частку у статутному капіталі чи корпоративний контроль – до господарської.

Таким чином, саме пряма законодавча конкретизація виду судочинства у спеціальних законах має стати одним із ключових механізмів подолання невизначеності предмета адміністративного спору. Такий підхід забезпечить єдність правозастосування, зменшить кількість випадків закриття проваджень з підстав порушення правил юрисдикції, сприятиме реалізації принципу «суду, встановленого законом» та підвищить ефективність доступу особи до належного способу судового захисту.

Висновки. Узагальнюючи проведене дослідження, можна дійти висновку про те, що однією

з найбільш суттєвих проблем сучасного етапу розвитку адміністративного судочинства України є недостатня законодавча визначеність предмета адміністративного спору та кола справ, підсудних адміністративним судам. Зокрема, чинне нормативне регулювання, засноване переважно на загальній категорії публічно-правового спору, не завжди забезпечує належну передбачуваність у питаннях розмежування адміністративної, цивільної та господарської юрисдикції. Наслідком цього є виникнення численних юрисдикційних конфліктів, неоднорідність судової практики, затягування розгляду справ та ускладнення реалізації права особи на ефективний судовий захист. Особливо гостро така проблема проявляється у спорах зі змішаним матеріально-правовим змістом, де формальне оскарження дій суб'єкта владних повноважень поєднується із захистом приватноправового інтересу.

У ході дослідження обґрунтовано, що подолання вказаної проблеми потребує комплексного законодавчого підходу, який має охоплювати як удосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства України, так і гармонізацію спеціального галузевого законодавства. Перспек-

тивним напрямом визначено нормативну конкретизацію критеріїв відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства з урахуванням характеру спірних правовідносин, змісту порушеного права та юридичної мети позовної вимоги. Водночас доведено, що особливо ефективним способом усунення правової невизначеності є пряме закріплення у спеціальних законах виду судочинства, в межах якого мають розглядатися спори щодо рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Отже, подальший розвиток законодавства у сфері визначення предмета адміністративного спору має бути спрямований на формування уніфікованої та передбачуваної моделі предметної юрисдикції адміністративних судів, яка б мінімізувала ризики різного тлумачення та забезпечувала стабільність правозастосування. Реалізація запропонованих у дослідженні підходів сприятиме зміцненню принципу правової визначеності, забезпеченню єдності судової практики, підвищенню ефективності доступу до «суду, встановленого законом», а також посиленню гарантій захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин.

Список використаних джерел:

1. Кожевников А. Удосконалення правових та організаційних засад визначення підвідомчості при розгляді публічно-правових спорів адміністративними судами. *Юридичний вісник*. 2024. № 4. С. 54–61.
2. Присяжнюк О. В. Удосконалення нормативно-правової бази адміністративного судочинства для ефективного впровадження системи цифровізації. *Право та державне управління*. 2023. № 4. С. 406–411.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
4. Пчелін В. Б. Зміст та особливості публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 1-2. С. 128–132.
5. Галіцина Н. Адміністративне судочинство як процесуальний засіб вирішення соціальних спорів. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 9. С. 119–126.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 3 жовтня 2018 року у справі № 804/2104/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77136576>.
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24 квітня 2019 р. у справі № 128/3751/14-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81841935>.
8. Постанова Верховного Суду від 17 вересня 2020 р. у справі № 822/990/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91642962>.
9. Постанова Верховного Суду від 27 травня 2021 р. у справі № 819/1793/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97218487>.
10. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні: Закон України 20 вересня 2019 р. № 132-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-20#Text>.
12. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#n533>.
13. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#n791>.

Bortniak K. V., Dobrianska N. V. DEVELOPMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF REGULATION OF THE SUBJECT OF JUDICIAL CONTROL IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

The article provides a comprehensive scientific, theoretical and regulatory analysis of the problems of determining the subject of an administrative dispute and the jurisdiction of cases to the administrative courts of Ukraine. The current state of legislative regulation of the jurisdiction of administrative courts and the features of its practical application in disputes arising from public-law relations are investigated. It is substantiated that the key problem in the field of regulation of the subject of judicial control in administrative proceedings is the insufficient legislative certainty of the criteria for distinguishing administrative, civil and economic jurisdiction, which leads to the emergence of jurisdictional conflicts and the heterogeneity of judicial practice.

Particular attention is paid to the analysis of the practice of the Supreme Court, in particular its approaches to determining the appropriate jurisdiction depending on the nature of the disputed legal relations. It is established that in cases where the private law element prevails, disputes fall under civil or economic jurisdiction, while disputes regarding the procedural legality of the actions of subjects of public authority are mostly considered by administrative courts. At the same time, it is proven that the lack of clear legislative specification in special regulatory legal acts complicates the unambiguous definition of due process.

The article analyzes individual legislative examples and gaps, in particular in the field of urban planning, state registration and land relations, where the lack of a direct definition of the type of proceedings leads to conflicts in law enforcement. It is proven that the fragmentation of regulatory regulation is one of the reasons for the violation of the principle of legal certainty and unity of judicial practice.

Based on the research, directions for improving legislation are proposed, which consist in specifying the criteria for delimiting jurisdiction in the Code of Administrative Procedure of Ukraine, as well as in directly enshrining the type of proceedings in special laws. It is concluded that the implementation of the proposed changes will contribute to increasing legal certainty, ensuring the unity of judicial practice and effective access to justice.

Keywords: judicial control, administrative proceedings, subject, jurisdiction, administrative case.

Дата першого надходження статті до видання: 20.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 11.05.2026