

Суховецький О. О.,
студент I курсу магістратури факультету юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Георгієвський Ю. В.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ З КОМПЕТЕНЦІЙНИХ СПОРІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

PROPOSALS FOR IMPROVING THE PROCEEDINGS ON COMPETENCE DISPUTES IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS

Роботу присвячено проблемам удосконалення форм адміністративного судочинства. Обґрунтовано, що його здійснення лише в позовному провадженні, яке є природним і цілком виправданим для забезпечення розгляду та вирішення публічно-правових спорів приватних осіб із суб'єктами владних повноважень, не відповідає специфіці публічних правовідносин, що виникають між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації ними управлінської компетенції. Запропоновано законодавче удосконалення адміністративного судочинства шляхом впровадження особливої процесуальної форми – провадження з компетенційних спорів, яке доцільно ініціювати не позовом, як наразі це врегульовано Кодексом адміністративного судочинства України, а зверненням суб'єкта владних повноважень, що потребує вирішення питання про наявність чи відсутність компетенції.

Запропоновано також розширити межі судового контролю не лише вирішенням питання наявності чи відсутності компетенції (повноважень), а й вирішенням питань, пов'язаних із належним виконанням суб'єктами владних повноважень завдань і повноважень, віднесених до їхньої компетенції (у тому числі, делегованих одними іншим). Висловлено пропозицію щодо застосування процедури врегулювання спору за участю судді в межах розгляду компетенційних спорів.

Пропонується низка процесуальних особливостей цього провадження: спосіб звернення до суду; процедура розгляду справи; суб'єктний склад спору; особливі процесуальні документи; скорочені строки розгляду справи; особливі правила апеляційного перегляду справи; інстанційні особливості розгляду та перегляду справи. Запропоновано інші процесуальні особливості зазначеного провадження та відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України.

Робиться висновок про те, що запровадження в адміністративному судочинстві непозовних порядків матиме позитивний вплив на подальший розвиток адміністративно-судового процесуального права. Зокрема очікуються позитивні результати щодо швидкості та ефективності судового розгляду, а також якості проведення такого процесу.

Висловлено позицію щодо перспектив утворення нової підгалузі адміністративно-судового процесуального права – непозовне адміністративно-судове процесуальне право.

Ключові слова: *непозовне адміністративно-судове процесуальне право, компетенційні спори, непозовні порядки судочинства, суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство.*

The work is devoted to the problems of improving the forms of administrative proceedings. It is substantiated that its implementation only in claim proceedings, which is natural and completely justified for ensuring the consideration and resolution of public-law disputes between private individuals and subjects of public authority, does not correspond to the specifics of public legal relations that arise between subjects of public authority regarding the exercise of their administrative competence. A legislative improvement of administrative proceedings is proposed by introducing a special procedural form - proceedings on competence disputes, which should be initiated not by a claim, as is currently regulated by the Code of Administrative Procedure of Ukraine, but by an appeal by a subject of public authority, which requires a resolution of the issue of the presence or absence of competence.

It is also proposed to expand the scope of judicial control not only by resolving the issue of the presence or absence of competence (authority), but also by resolving issues related to the proper performance by subjects of government of

tasks and powers attributed to their competence (including those delegated by each other). A proposal is made to apply the procedure for dispute settlement with the participation of a judge within the framework of consideration of competence disputes.

A number of procedural features of this proceeding are proposed: the method of applying to the court; the procedure for considering the case; the subject composition of the dispute; special procedural documents; shortened terms for considering the case; special rules for appellate review of the case; instance-specific features of consideration and review of the case. Other procedural features of the specified proceeding and relevant amendments to the Code of Administrative Procedure of Ukraine are proposed.

It is concluded that the introduction of non-contentious procedures in administrative proceedings will have a positive impact on the further development of administrative and judicial procedural law. In particular, positive results are expected regarding the speed and efficiency of judicial proceedings, as well as the quality of such proceedings.

A position is expressed on the prospects for the formation of a new sub-branch of administrative and judicial procedural law - non-contentious administrative and judicial procedural law.

Key words: *non-contentious administrative and judicial procedural law, jurisdictional disputes, non-contentious procedures of judicial proceedings, subject of authority, administrative judicial proceedings.*

Постановка проблеми. Основною метою вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин є ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Проте адміністративні суди в Україні здійснюють правосуддя не лише безпосередньо вирішуючи публічно-правові спори за участі приватних осіб. Опосередковано цій же меті відповідає наділення адміністративних судів повноваженнями з розгляду і вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень. У таких справах адміністративні суди виконують функцію судового контролю за належною реалізацією суб'єктами владних повноважень їхньої компетенції в сфері управління, зокрема, делегованої. При цьому, розгляд і вирішення таких публічно-правових спорів суди здійснюють в силу положень КАСУ в тій самій процесуальній формі позовного провадження, як й всі інші справи. Така форма, не зважаючи на певні процесуальні особливості, на нашу думку, є не повною мірою придатною для вирішення завдань із процесуального забезпечення розгляду та вирішення саме компетенційних спорів. З цієї точки зору, пошук більш оптимальної інституційно-процесуальної моделі є, на наше переконання, вкрай актуальним.

Метою роботи є висловлення пропозицій щодо нормативного удосконалення чинного законодавства про адміністративне судочинство в частині *провадження з компетенційних спорів*.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням проблематики компетенційних спо-

рів та пошуку оптимальних форм їх розгляду і вирішення адміністративними судами та вдосконалення адміністративного судочинства за цим напрямом в Україні займалась плеяда вітчизняних вчених в галузі адміністративного права, зокрема Гасанова А., Сьоміна В., Курко О., Лазур Я., Кобилянський М., Кравчук В., Трояновська Т., Щавінський В. тощо.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 12 КАСУ адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАСУ, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного) [1]. В межах позовного провадження адміністративні суди здійснюють справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [1], [2].

Адміністративні суди здійснюють правосуддя в публічно-правовій сфері, а також здійснюють функцію судового контролю за додержанням органами публічної влади законодавства з метою захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в сфері публічно-правових відносин [3, с. 458].

Законодавством України передбачено три види публічно-правових спорів, які розглядаються за правилами адміністративного судочинства:

– *адміністративні справи за позовом приватної особи до суб'єкта владних повноважень* (цей вид є основним, що відображено

в тому числі, але не виключно, в ч. 1 ст. 2 КАСУ [1], при чому такі спори характеризуються низкою ознак: суб'єктний склад, наявність спору про право, об'єкт судового спору (рішення, дії чи бездіяльність), застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі тощо);

– **адміністративні справи за позовом суб'єкта владних повноважень до приватної особи** (ці категорії справ належать до предметної юрисдикції адміністративних судів відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 19 КАСУ [1]);

– **адміністративні справи за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта владних повноважень**.

Показово в контексті розуміння правозахисної функції адміністративної юстиції, що ще 1992 року в Постанові Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» передбачалося, що адміністративне судочинство запроваджене в Україні саме з метою захисту приватної особи від посягань держави [4]. Однак в процесі розвитку української правової системи став очевидним той факт, що існують й інші види публічно-правових спорів, які належать до предметної юрисдикції адміністративних судів. При цьому розгляд адміністративними судами справ за позовом суб'єкта владних повноважень до приватної особи, а також справ за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта владних повноважень не можна вважати такими, що не відповідають меті адміністративної юстиції – захисту приватної особи. Якщо в першому випадку суб'єкт владних повноважень звертається до адміністративного суду з метою одержання дозволу суду на виконання своїх повноважень, і завдяки цьому відбувається опосередкований захист приватної особи щодо якої такі повноваження будуть застосовані, то в другому випадку завдяки рішенням суду встановлюється визначеність належності компетенції, правомірності її застосування конкретним суб'єктом владних повноважень, а отже і захист прав приватної особи відбувається в режимі запобігання ймовірних порушень її прав, свобод та інтересів.

Вирішуючи спори щодо наявності повноважень органу публічної влади або щодо належного виконання ним своїх виключних або

делегованих повноважень, адміністративний суд виконує контрольну функцію. Здійснюючи правосуддя та судовий контроль в межах конституційно запровадженої системи стримувань і противаг суд фактично забезпечує здійснення органами публічної влади діяльності в межах та в спосіб, встановлених Конституцією та законами України.

Винятковість цієї категорії адміністративних справ полягає в тому, що захист прав та законних інтересів приватних осіб здійснюється адміністративним судом в той час, коли вони можуть ще не зазнавати порушень з боку суб'єкта владних повноважень, при цьому такі приватні особи про розгляд справи можуть бути навіть не повідомлені. Таким чином, до предметної юрисдикції судів, визначених законом як адміністративні, входять надзвичайно складні та в той же час по-своєму делікатні категорії справ, які потребують окремого нормативного регулювання.

Як наслідок, приходимо до думки, що розгляд усього масиву категорій справ, підсудних судам, визначеним законом як адміністративні, в порядку лише позовного провадження є не ефективним з огляду на особливості окремих категорій справ.

Вид публічно-правового спору «позивач – суб'єкт владних повноважень, відповідач – суб'єкт владних повноважень» передбачений в п. 3 ч. 1 ст. 19 КАСУ, відповідно до якої юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень [1].

Звертаємо увагу на те, що цій категорії справ не притаманна класична «нерівність сторін», яку спостерігаємо в спорах між органами влади та приватними особами. Компетенційний спір може виникнути як між органами, що розташовані горизонтально в одній системі (наприклад, міністерство та міністерство, ГУ ДПС в Харківській області та ГУ ДПС в Одеській області, орган місцевого самоврядування та орган місцевого самоврядування), так і між органами, що перебувають в ієрархічному підпорядкуванні (наприклад, ГУ ДПС в Дніпропетровській області та Павлоградська

ДПІ ГУ ДПС в Дніпропетровській області) чи взагалі не перебувають в системі «однієї влади» (наприклад, Львівська обласна рада та Львівська обласна державна адміністрація).

Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена під час реалізації повноважень відповідача компетенція позивача [5, с. 22]. Видається, що розгляд компетенційних спорів між органами публічної влади не може вважатись таким, що суперечить завданням судочинства, порушує принцип поділу влади на гілки чи забезпечує надмірний вплив судової влади на виконавчу. **Здійснення судового контролю в таких спорах є необхідним заходом, який не може трактуватися як неправомірне явище, адже право на справедливий суд має розглядатися не тільки як право, проте як гарантія законності та вищої справедливості.**

З іншого боку, відповідність мети вирішення компетенційних спорів завданням адміністративного судочинства не означає, що чинною редакцією КАСУ передбачено процесуальний інструментарій, який повною мірою відповідає цій категорії справ, для їх вирішення.

На нашу думку, компетенційні спори не слід розглядати в тому ж самому порядку в якому адміністративний суд розглядає «класичні» публічно-правові спори. В цьому контексті постає актуальною проблема визнання *непозовних порядків адміністративного судочинства* та їх деталізація.

Пропонуємо в ході наступного етапу проведення судово-правової реформи в Україні імплементувати в КАСУ таку непозовну форму адміністративного судочинства як *провадження з компетенційних спорів*. В межах провадження з компетенційних спорів розглядатимуться спори, визначені в п. 3 ч. 1 ст. 19 КАСУ.

В доктрині адміністративно-судового процесуального права склалась позиція відповідно до якої за суб'єктним складом компетенційні спори поділяють на *спори між органами державної влади та органами (посадовими особами) місцевого самоврядування; спори між органами місцевого самоврядування; спори між органами чи посадовими особами місцевого самоврядування та органами самооргані-*

зації населення; спори між іншими суб'єктами владних повноважень [7, с. 72].

До слова, в постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16 червня 2021 року у справі № 520/4404/19 суд зазначив, що «компетенційні спори виникають виключно в межах реалізації функцій публічно-правового характеру суб'єктами владних повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача. Сталою судовою практикою є визначення спірної компетенції між двома суб'єктами владних повноважень. Розмежування компетенції різних органів має ґрунтуватися, зокрема, на положенні щодо недопущення дублювання їхніх повноважень. Однак категорія «реалізація компетенції» визначає, що **можуть мати місце не лише спори про її розмежування**. Такі спори можуть виникати на підставі прийняття рішення, вчинення дій суб'єктом владних повноважень, які, з позиції іншого суб'єкта владних повноважень, не відповідають закону, виходять за межі компетенції відповідача або прийняті з порушенням встановленої процедури тощо» [8].

З нашої точки зору, провадження з компетенційних спорів має характеризуватися наступними особливостями.

Спосіб звернення до адміністративного суду.

Відповідно до нашого бачення перспективної моделі провадження з компетенційних спорів справа ініціюватиметься за **зверненням** суб'єкта владних повноважень. Такий вибір назви процесуального документа, з яким звертатиметься суб'єкт владних повноважень до суду зумовлений непозовним характером провадження та необхідністю термінологічно відмежувати провадження з компетенційних спорів від інших порядків судочинства.

Розгляд за загальними правилами здійснюватиметься в письмовій формі без виклику сторін.

Суд матиме досліджувати письмові пояснення сторін, а також письмові докази, які підтверджуватимуть або спростовуватимуть

позицію сторін. Попри те, що показання свідків не є часто застосовуваним джерелом доказування в адміністративному судочинстві, проте у разі звернення однієї з сторін з клопотанням про допит свідка адміністративний суд може здійснити виклик сторін та свідка до суду задля допиту останнього.

Порядок розгляду справи. Вбачаємо, що розгляд компетенційного спору відбуватиметься наступним чином: *заявник* (суб'єкт владних повноважень, який звертається до суду) *звертатиметься зі зверненням до апеляційного адміністративного суду, що розглядатиме цю категорію справ як суд першої інстанції*. Наведена інстанційна юрисдикція є доцільною з огляду на суспільну важливість цієї категорії справ.

Процесуальний опонент заявника – *«респондент»* повідомляється про відкрите провадження через систему «Є-Суд». Такий спосіб повідомлення розглядаємо як ефективний з огляду на вже висунуті в жовтні 2023 року вимоги до органів публічної влади зареєструватись в системі «Є-Суд». З моменту відкриття провадження по справі, заявник та респондент надсилають письмові пояснення своєї позиції.

Процесуальними документами, що міститимуть пояснення сторін пропонуємо визначити: *звернення* (процесуальний документ заявника); *відповідь на звернення* (процесуальний документ респондента). На наше переконання не слід переважувати провадження з компетенційних спорів додатковими видами процесуальних документів.

З метою підвищення ефективності розгляду компетенційних спорів та забезпечення скорочених строків провадження *пропонуємо обмежити строк на подання відповіді на звернення в межах 10 днів*. Наслідком неподання респондентом відповіді на звернення в строк визначений судом є розгляд спору судом на підставі наявних в матеріалах справи доказів.

Після закінчення стадії *обміну сторонами процесуальними документами суд переходить до стадії дослідження матеріалів справи*. Адміністративний суд досліджує надані докази протягом 15 днів та, за потреби, призначає судові засідання з метою встановлення окремого юридично значущого факту та/або

з метою допиту заявленого свідка. Після цього суд переходить до стадії ухвалення судового рішення та постановляє рішення.

Врегулювання компетенційних спорів за участі судді. З огляду на те, що сторонами провадження з компетенційних спорів є суб'єкти владних повноважень приходимо до висновку, що спірність таких правовідносин є доволі умовною, адже публічна влада виконує функції, які охоплюються спільною метою. Враховуючи те, що в результаті прийняття Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» зазначені кодекси було викладено в нових редакціях та доповнено певними принципово новими інститутами, пропонуємо допустити використання процедури врегулювання спору за участю судді і в межах провадження з компетенційних спорів.

Вважаємо, що на відміну від спорів між приватною особою та суб'єктом владних повноважень, де примирення між сторонами є мало ймовірним, що підтверджується статистикою [6, с. 86]. В компетенційному спорі відсутній особистісний (приватний) інтерес, а отже й вірогідність примирення може бути вищою.

Резюмуємо, що процедура врегулювання спору за участю судді може застосовуватись для вирішення компетенційних спорів та може стати складовою інструментарію пропонованого нами провадження. Що правда, на наше переконання наслідком початку процедури врегулювання спору за участю судді *має бути не зупинення провадження у справі, а зупинення перебігу процесуальних строків*.

Апеляційний перегляд. Апеляційний перегляд судового рішення, прийнятого в межах провадження з компетенційних спорів має здійснюватися Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду. У випадку виведення адміністративних судів із системи судової гілки влади, вважаємо за доцільне здійснювати апеляційний перегляд таких рішень новоствореним Вищим адміністративним судом України [3].

Порядок апеляційного перегляду судового рішення, постановленого в порядку провадження з компетенційних спорів має здійсню-

ватися за наступною процедурою. Заявник/респондент, який не згоден з рішенням суду подає **протест** на таке судове рішення. Постановляючи ухвалу про відкриття провадження, суд надає процесуальному опоненту скаргника час на подання **заперечення на протест**, проте не більше як 10 днів з моменту відкриття апеляційного провадження. Після цього суд досліджує пояснення сторін та приймає рішення по суті справи.

Висновки. В чинному законодавстві про адміністративне судочинство непозовні порядки не передбачено, внаслідок чого компетенційні спори суди розглядають в єдиному адміністративно-судовому процесуальному порядку – в порядку позовного провадження.

В межах наукової роботи запропоновано ідею імплементації провадження з компетенційних спорів – непозовного порядку адміністративного судочинства, в межах якого суд здійснюватиме розгляд компетенційних спорів.

Пропонується низка процесуальних особливостей цього провадження: спосіб звернення до суду (звернення, замість позову); порядок розгляду справи (переважно без виклику сторін); суб'єктний склад спору (заявник та респондент); особливі процесуальні документи (звернення та відповідь на звернення); скорочені строки розгляду справи; особливі правила апеляційного перегляду справи; інстанційні особливості розгляду та перегляду справи.

Доведено, що імплементація провадження з компетенційних спорів матиме позитивний вплив на розвиток адміністративно-судового процесуального права, як самостійної галузі права. Переконані, що такі процесуальні перетворення сприятимуть утворенню та розвитку нової підгалузі адміністративно-судового процесуального права – непозовного адміністративно-судового процесуального права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 08 лютого 2025 року).
2. Суховерхий О. О., Георгієвський Ю. В. Контрольне провадження як непозовна форма адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. Вип. №6. 2024.
3. Суховерхий О. О., Георгієвський Ю. В. Правовий статус адміністративних судів в системі перспективної контрольної гілки влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. №1. 2024. С. 456–461.
4. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2296-12> (дата звернення: 08 лютого 2025 року).
5. Берназюк Я.О. Звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність? *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 31 (70). 2020. С. 20–27.
6. Ханік-Посполітак Р. Ю., Нуриченко Р. С. Врегулювання спору за участю судді: чи є ефективною процедура? *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. Том 8. 2021. С. 85–91.
7. Ткаченко А.О. Компетенційні спори: поняття та особливості. *Право і суспільство*. 2010. № 1. С. 68–73.
8. Постанова у справі № 520/4404/19 (провадження К/9901/32931/19) [2022] Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97735580> (2022, червень, 16).