

ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ПРО КОМПЕТЕНЦІЮ ЯК ВИД СУДОВОГО КОНТРОЛЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

RESOLUTION OF DISPUTES ABOUT COMPETENCE AS A TYPE OF JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE COURTS OVER PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES IN UKRAINE

Буханевич О.М., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України,
завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

Гаврік Р.О., к.ю.н., доцент,
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

Галус О.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

У науковій статті авторським колективом проведено наукове дослідження вирішення спорів про компетенцію як виду судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні. Авторський колектив дійшов висновку, що компетенційний спір – це спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі – делегованих повноважень. Обов'язковою вимогою наявності компетенційного спору є участь у спірних правовідносинах органу публічної влади саме як суб'єкта владних повноважень, а не як суб'єкта господарської діяльності чи суб'єкта контролю. Аналіз судової практики у справах щодо встановлення наявності, відсутності компетенції, її реалізації суб'єктом владних повноважень дозволяє сказати, що досить частими є випадки неправильного віднесення спорів із суб'єктом владних повноважень до компетенційних. В судовій практиці є досить частими є випадки відмови у задоволенні позовних вимог або закриття провадження у справі з підстав, що відповідний позов або не є компетенційним або позивач не відповідає вимогам, які ставляться до позивача у компетенційному спорі. Також у статті зазначено, що позивачем у компетенційному спорі може бути лише суб'єкт владних повноважень, а не фізична чи юридична особа. Спір щодо зобов'язання відповідача вчинити певні дії залежно від наявності чи відсутності компетенції є похідним щодо компетенційного спору і не може бути вирішений без вирішення останнього; суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише в межах своєї компетенції. Не є компетенційним спором спір, коли фактично суб'єкт владних повноважень звернувся до суду до відповідача, який також є суб'єктом владних повноважень, із позовом не з приводу реалізації їх компетенції, а з приводу скасування рішень, які не порушують прав позивача; спір суб'єкта із іншим суб'єктом, якому він підзвітний і підконтрольний, і який, реалізуючи компетенцію, своїм рішенням визначив порядок і процедуру реалізації свого рішення; спір за позовом суб'єкта владних повноважень, який не має права на звернення до суду згідно із законодавством або положенням про цей орган.

Ключові слова: орган державної влади, органи місцевого самоврядування, компетенція, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації, адміністративне судочинство, публічна адміністрація.

In the scientific article, the author's team conducted a scientific study of the resolution of disputes about competence as a type of judicial control of administrative courts over the activities of public administration in Ukraine. public administration), including delegated powers. A mandatory requirement for the existence of a competence dispute is the participation in disputed legal relations of a public authority as a subject of power, not as a subject of economic activity or a subject of control. The analysis of judicial practice in cases concerning the establishment of the presence or absence of competence, its implementation by the subject of power allows us to say that there are quite frequent cases of wrongly classifying disputes with the subject of power as competence. In judicial practice, there are quite frequent cases of refusal to satisfy claims or closing of proceedings on the grounds that the relevant claim is either not competent or the claimant does not meet the requirements for a claimant in a competent dispute. The article also states that the plaintiff in a jurisdictional dispute can only be a subject of authority, and not a natural or legal entity. The dispute regarding the defendant's obligation to perform certain actions depending on the presence or absence of competence is a derivative of the competence dispute and cannot be resolved without resolving the latter; the subject of authority can delegate authority only within the limits of his competence. A dispute is not a jurisdictional dispute when, in fact, a subject of authority has applied to the court to the defendant, who is also a subject of authority, with a claim not regarding the exercise of their competence, but regarding the annulment of decisions that do not violate the rights of the plaintiff; a subject's dispute with another subject to whom he is accountable and under control, and who, exercising competence, determined the order and procedure for the implementation of his decision by his decision; a dispute on the claim of a subject of authority, who does not have the right to appeal to a court in accordance with the legislation or a provision on this authority.

Key words: body of state power, local governments, competence, judicial control over the activities of public administration, administrative proceedings, public administration.

Постановка проблеми. Контроль за діяльністю публічної адміністрації відіграє важливу роль у забезпеченні законності, верховенства права та забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, недопущення їх порушення з боку органів публічної влади. Як правильно зазначає Ю. А. Чаплинська, контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні – це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу: порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які висуваються перед нею в сфері публічного управління; виявити хиби і помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним

[1, с. 193]. Одним із видів зовнішнього контролю поряд із внутрішнім, парламентським, президентським, муніципальним та громадським [2, с. 23; 3, с. 108] є судовий контроль. Останній у правовій доктрині визначається як діяльність судових органів загальної або спеціальної юрисдикції у процесі здійснення правосуддя, яка полягає у визначенні законності актів, дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, метою якого є відновлення законності і правопорядку в державі, а також забезпечення прав та свобод людини й громадянина [4, с. 138], як спеціфічний вид державного контролю, що здійснюється органами судової влади у спеціальній процесуальній формі за заявою чи позовом від-

повідного суб'єкта правовідносин, є зовнішнім стосовно підконтрольних суб'єктів та полягає у перевірці правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб і громадян, за результатами якої приймається рішення про подальшу юридичну долю управлінського рішення (дії, бездіяльності) та спосіб поновлення порушеного останнім права або інтересу особи (держави) [5, с. 38]. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюють як загальні суди, так і спеціалізовані, в тому числі адміністративні суди. Останні вправі здійснювати відповідний контроль шляхом визнання протиправним та нечинним правового акта суб'єкта владних повноважень в цілому чи окремих його положень, визнання дій чи бездіяльності відповідного суб'єкта протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій або вчинити певні дії, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень (ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України, надалі по тексту – КАСУ) [6]. Саме це складає як правовий наслідок здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, так і власне зміст самого судового контролю [7, с. 269]. Одним із складових судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є вирішення питання щодо встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень, тобто вирішення спору щодо того, чи мав суб'єкт владних повноважень компетенцію щодо прийняття відповідного рішення, вчинення відповідної дії чи виходив за межі своїх повноважень, визначених законодавством, положенням про відповідний суб'єкт владних повноважень. Як показує аналіз правової доктрини та судової практики із вирішення компетенційних спорів, питання вирішення спорів про компетенцію як вид судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні є актуальним та важливим завданням, що спрямоване на розкриття ефективності та ролі адміністративних судів у забезпеченні законності та захисту прав громадян.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема судового контролю за діяльністю публічної адміністрації стала предметом наукових досліджень таких учених, як: Ю. З. Біла-Тюріна О. М. Буханевич, О. І. Васильєва, В. М. Гарашук, Б. Д. Гудз, З. А. Добош, А. М. Івановська, О. В. Кондратьєв, К. О. Кропивна, Т. П. Мінка, О. О. Марченко, О. О. Михайлов, А. В. Пасічник, Д. С. Рябов, С. Г. Стеценко, Ю. А. Чаплинська, С. М. Шило та інших. Зазначені вчені досліджували як теоретико-правові питання здійснення контролю за діяльністю публічної адміністрації, так і окремі питання здійснення такого контролю, в тому числі судового. В той же час, питання вирішення спорів про компетенцію як виду судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні залишилася поза увагою дослідників (за винятком дослідження Я. Берназюка, який здійснив неофіційну систематизацію правових позицій Верховного Суду із зазначених питань [8]), що додатково підтверджує необхідність здійснення досліджень у цьому напрямку.

Мета наукової статті – провести наукове дослідження вирішення спорів про компетенцію як виду судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління [6]. Останні у судовій практиці отримали назву «компетенційні спори», причому це поняття зустрічається у правових позиціях Верховного Суду досить часто, що дозволяє визнати правомірність застосування цього поняття до відповідної категорії спорів.

Визначення поняття компетенційного спору знаходимо у постанові Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17. Відповідно до неї компетенційні спори – це спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі – делегованих 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 [9].

Компетенція визначається як сукупність юридично установлених повноважень, прав і обов'язків конкретного органа чи посадової особи та визначає його місце в системі державних органів. Юридичний зміст поняття «компетенція» включає в себе такі елементи: предмети підпорядкування (коло об'єктів, явищ, дій, на які розповсюджуються повноваження); права і обов'язки, повноваження органа чи особи: відповідальність; відповідність поставленим цілям, задачам і функціям [10]. Держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через відповідні органи, які діють у межах їхньої компетенції, встановленої законом. У випадку, коли держава вступає в адміністративні правовідносини, вона діє через свої органи як суб'єкт владних повноважень. Органи, через які діє держава, не мають власних прав і обов'язків, але наділені повноваженнями (компетенцією) представляти державу у відповідних відносинах [11]. За загальним правилом один орган державної влади не може звертатися з позовом до іншого органу, бо це означатиме позов держави до неї самої. Винятком є компетенційний спір, який хоч і вирішується у позовному провадженні, однак не є спором про право. Метою вирішення спору є визначення меж компетенції органів судом [9], зважаючи на те, що законодавством це здійснено не досить чітко. Компетенційні спори можуть виникати внаслідок різного тлумачення суб'єктами владних повноважень законодавства щодо їхньої компетенції на вирішення певних питань у сфері управління. Також спори з приводу компетенції виникають у разі виявлення привласнення повноважень іншого суб'єкта владних повноважень або перевищення власних повноважень [10].

Аналіз судової практики у справах щодо встановлення наявності, відсутності компетенції, її реалізації суб'єктом владних повноважень дозволяє сказати, що досить частими є випадки неправильного віднесення спорів із суб'єктом владних повноважень до компетенційних. З одного боку, будь-який позов до суб'єкта владних повноважень стосується питань його компетенції, оскільки навіть при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, визнання їх протиправними, передусім мова йде про те, що відповідний суб'єкт вийшов за межі своєї компетенції або неправильно її реалізував. Втім, у судовій практиці є досить частими є випадки відмови у задоволенні позовних вимог або закриття провадження у справі з підстав, що відповідний позов або не є компетенційним або позивач не відповідає вимогам, які ставляться до позивача у компетенційному спорі.

Зокрема, у разі, якщо позивач звертається з вимогою скасувати рішення суб'єкта владних повноважень, якому відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» він підзвітний і підконтрольний, і який, реалізуючи компетенцію у сфері нагляду за органами ліцензування, скасував рішення позивача як підконтрольного органу (попри те, що позивач є органом державної влади), спір у цій справі не відноситься до компетенційних, оскільки у цьому випадку не йдеться про спір про розмежування компетенції між органами, які виступають у справі як позивач та відповідач (у контексті постанов Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17 та від 4 грудня 2019 року у справі № 826/6228/17 – між Міністерством екології та при-

родних ресурсів України та Державною регуляторною службою України) [9; 12]. З іншого боку, іншою постановою Верховного Суду у справі № 927/152/19 визначено, що позивач, який є органом місцевого самоврядування – Новгород-Сіверська районна рада Чернігівської області – виступає у спірних бюджетних правовідносинах за участю іншого органу місцевого самоврядування – Новгород-Сіверської міської ради Чернігівської області не як суб'єкт господарської діяльності, а як суб'єкт владних повноважень, і спір між цими органами виник з приводу реалізації ними своїх управлінських повноважень в бюджетній сфері, на підставі укладеного адміністративного договору для перерозподілу бюджетних коштів, а тому такий спір є компетенційним [13].

У разі, якщо подається позов щодо зобов'язання відповідача вчинити певні дії залежно від наявності чи відсутності компетенції, то вимоги, викладені у ньому, є похідними та пов'язаними із вирішенням вимоги позивача про встановлення компетенції органу як такого. Дане положення викладене у правовій позиції Верховного Суду, зазначеній у постанові від 20 січня 2021 року у справі № 826/1840/17 [14]. З іншого боку, у справі за позовом Криворізької районної державної адміністрації Дніпропетровської області до Криворізької районної ради Дніпропетровської області, було прийнято рішення, що цей позов стосується скасування рішення Криворізької районної ради Дніпропетровської області, яке на думку позивача винесено з порушенням процедури його прийняття та за відсутності повноважень, тобто такий спір не можна вважати компетенційним [15]. Не є компетенційним спором також спір, коли фактично суб'єкт владних повноважень (органи прокуратури в інтересах Харківської міської ради) звернувся до суду до відповідача (Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю Департаменту територіального контролю та земельних відносин Харківської міської ради), який також є суб'єктом владних повноважень, із позовом не з приводу реалізації їх компетенції, а з приводу скасування рішень, які не порушують прав позивача [16]. Не є компетенційним спір суб'єкта із іншим суб'єктом, якому він підзвітний і підконтрольний, і який, реалізуючи компетенцію, своїм рішенням визначив порядок і процедуру реалізації свого рішення (зокрема, відповідно до постанови П'ятого апеляційного адміністративного суду від 16 червня 2020 року у справі № 400/2033/19 спір між Управлінням Державного архітектурно-будівельного контролю Миколаївської міської ради та Управлінням державної архітектурно-будівельної інспекції у Миколаївській області) [17]. Суб'єкт владних повноважень повинен мати право на звернення до суду згідно із законодавством або положенням про цей орган. Так, Верховний Суд, розглядаючи позов про Департаменту економічної політики Львівської міської ради до Львівської міської ради встановив, що повноваження на звернення із таким позовом Департаменту економічної політики Львівської міської ради приписами Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не надано, а отже компетенційний спір у даному випадку між Львівською міською радою та її виконавчим орга-

ном – Департаментом економічної політики Львівської міської ради відсутній [18].

Ще однією особливістю компетенційного спору є те, що позивачем у ньому може бути лише суб'єкт владних повноважень, а не фізична чи юридична особа. Як зазначається у рішенні Окружного адміністративного суду міста Києва від 15 вересня 2020 року у справі № 2а-5697/11/2670 завдання суду у компетенційних справах – з урахуванням загального завдання адміністративного судочинства розв'язати законодавчі колізії, що обумовили виникнення спору, а також усунути наслідки дублювання повноважень чи зловживання ними. З огляду на викладене вбачається, що позивачем у компетенційних справах повинен бути суб'єкт владних повноважень, якщо він вважає, що інший суб'єкт владних повноважень – відповідач – своїм рішенням або діями втрутився у його компетенцію або у випадку, коли прийняття такого рішення чи вчинення дій є його прерогативою. Зважаючи на те, що позивач у даних правовідносинах не здійснює жодних управлінських функцій та не є суб'єктом владних повноважень у розумінні зазначених положень КАСУ, суд відмовив у задоволенні позовних вимог [10]. Схожу правову позицію можна побачити і в інших рішеннях адміністративних судів [19; 20]. Певною мірою ці правові позиції базувалися на позиції, висловленій Верховним Судом у постанові від 05 липня 2019 року у справі № 802/833/17-а [21].

Висновки і пропозиції. Отже, в результаті проведеного дослідження вирішення спорів про компетенцію як виду судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні можемо прийти до наступних висновків.

Компетенційний спір – це спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі – делегованих повноважень. Обов'язковою вимогою наявності компетенційного спору є участь у спірних правовідносинах органу публічної влади саме як суб'єкта владних повноважень, а не як суб'єкта господарської діяльності чи суб'єкта контролю. Аналіз судової практики у справах щодо встановлення наявності, відсутності компетенції, її реалізації суб'єктом владних повноважень дозволяє сказати, що досить частими є випадки неправильного віднесення спорів із суб'єктом владних повноважень до компетенційних. В судовій практиці є досить частими є випадки відмови у задоволенні позовних вимог або закриття провадження у справі з підстав, що відповідний позов або не є компетенційним або позивач не відповідає вимогам, які ставляться до позивача у компетенційному спорі. Не є компетенційним спором спір, коли фактично суб'єкт владних повноважень звернувся до суду до відповідача, який також є суб'єктом владних повноважень, із позовом не з приводу реалізації їх компетенції, а з приводу скасування рішень, які не порушують прав позивача; спір суб'єкта із іншим суб'єктом, якому він підзвітний і підконтрольний, і який, реалізуючи компетенцію, своїм рішенням визначив порядок і процедуру реалізації свого рішення; спір за позовом суб'єкта владних повноважень, який не має права на звернення до суду згідно із законодавством або положенням про цей орган.

ЛІТЕРАТУРА

1. Чаплинська Ю. А. Контроль щодо забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 190-195.
2. Біла-Тюріна Ю. З. Поняття та види позасудового контролю за діяльністю публічної адміністрації у забезпеченні законності та захисту прав осіб. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 22–25.
3. Буханевич О. М., Івановська А. М. До питання про правову природу публічного контролю. *Київський часопис права*. 2021. № 3. С. 103–109.
4. Михайлов О. О. Правова природа судового контролю за діяльністю публічної адміністрації: окремі теоретико-правові аспекти. *Київський часопис права*. 2021. № 3. С. 134–139.

5. Марченко О.О. *Форми судового контролю в державному управлінні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*. Харків, 2011. 168 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (із наступними змінами та доповненнями, у редакції закону від 3 жовтня 2017 року). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
7. Шило С. М. Особливості судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 3 (9). Том 3. С. 267–271.
8. Берназюк Я. Вирішення адміністративних спорів між суб'єктами владних повноважень: Програма онлайн-підготовки та підвищення рівня кваліфікації за стандартизованою програмою помічників суддів окружних та апеляційних адміністративних судів (23 листопада 2022 року). Верховний Суд. Національна школа суддів України. Харківське регіональне відділення. Львівське регіональне відділення. *Constitutionalist: Юридичний портал України*. URL: https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2023/01/bernaziuk_spori_svp_present.pdf.
9. Постанова Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17. *Zakon Online*. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/85776336>.
10. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 15 вересня 2020 року у справі № 2а-5697/11/2670. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91877150>.
11. Постанова Верховного Суду від 26 лютого 2019 року у справі № 915/478/18. *Zakon Online*. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81329465>.
12. Постанова Верховного Суду від 4 грудня 2019 року у справі № 826/6228/17. *Zakon Online*. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/86137028>.
13. Постанова Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 927/152/19. *IpLex. Судові рішення*. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=86241652&red=100003390a7e8f9b5739f2bc2a6b93d65fdb33&d=5>.
14. Постанова Верховного Суду від 20 січня 2021 року у справі № 826/1840/17. *IpLex. Судові рішення*. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=94264326&red=1000032689ec78c86a75c6b0a59373bbe5a84&d=5>.
15. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 17 листопада 2021 року у справі № 160/11035/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101692753>.
16. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 2 листопада 2021 року у справі № 520/5911/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100901494>.
17. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 16 червня 2020 року у справі № 400/2033/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89851671>.
18. Постанова Верховного Суду від 18 березня 2020 року у справі № 461/10234/15-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88304411>.
19. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 24 жовтня 2022 року у справі № 215/2397/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106907760>.
20. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 25 квітня 2023 року у справі № 215/4099/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110438430>.
21. Постанова Верховного Суду від 5 липня 2019 року у справі № 802/833/17-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82857551>.