

23. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/ed20210801#Text> (дата звернення: 15.12.2022).

24. Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: проєкт Закону України № 8369 від 17.05.2018 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64016](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016) (дата звернення: 15.12.2022).

25. Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: проєкт Закону України № 1223 від 02.09.2019 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1070> (дата звернення: 15.12.2022).

26. Про службу в органах місцевого самоврядування: проєкт Закону України № 6504 від 05.01.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38738> (дата звернення: 15.12.2022).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.4.17>

**КУРКО О.П.**

## **КОМПЕТЕНЦІЙНИЙ СПІР: ПРЕДМЕТ ТА СУТНІСТЬ**

### **COMPETENCE DISPUTE: SUBJECT AND SUBSTANCE**

Стаття присвячена розкриттю сутності та предмету компетенційного спору в адміністративному судочинстві. Визначено, що компетенційний спір є різновидом адміністративно-правового спору, який виник у сфері здійснення функцій публічно-правового характеру публічної адміністрації й стосується усунення перешкод у реалізації компетенції конкретних її представників. Доведено, що предметом компетенційного спору є виключно питання розмежування повноважень публічної адміністрації (визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень)), адже в іншому випадку суб'єкт владних повноважень може виступати у якості позивача тільки як юридична особа, що захищає свої порушені права. Узагальнено, що підставою для виникнення такого спору можуть бути: 1) неправомірні дії суб'єкта владних повноважень (наприклад, перевищення повноважень або неправильне їхнє застосування у певному колі правовідносин); 2) правомірні дії, на вчинення яких він уповноважений у зв'язку з наявністю законодавчих колізій; 3) його рішення, що суперечать законодавчим приписам або відповідають його положенням, однак суб'єкт владних повноважень не мав права на його прийняття; 4) в окремих випадках – бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Сформовано висновок, що сутність компетенційного спору в адміністративному судочинстві можна звести до таких положень: по-перше, це не спір про право, адже – основне завдання адміністративного судочинства полягає у встановленні юридичної визначеності, усуненні законодавчих колізій, формуванні правил однакового застосування закону; по-друге, суд має визначити чи належним чином реалізована компетенція суб'єкта публічної адміністрації стосовно іншого суб'єкта владних повноважень, чи має місце свавілля його дій або законодавчі положення, що встановлюють перелік його повноважень є такими, що порушують порядок належної діяльності іншого суб'єкта владних повноважень з аналогічними функціями у сфері публічно-правові діяльності; по-третє, специфіка цього різновиду публічно-правового (адміністра-

тивно-правового) спору обумовлюється врахуванням положень щодо недоцільності протистояння держави самій собі, адже будь-який державний орган у цьому контексті представляє виключно інтереси держави та є її представником.

**Ключові слова:** адміністративні суди, адміністративно-правовий спір, компетенційний спір, правовий конфлікт, публічно-правовий спір, юрисдикція адміністративних судів.

The article is devoted to the disclosure of the essence and subject of a competence dispute in administrative proceedings. It is determined that a competence dispute is a kind of administrative-legal dispute that arose in the sphere of the implementation of the functions of a public law nature of public administration and concerns to removal of obstacles in the implementation of the competence of its specific representatives. It is proved that the subject of the competence dispute is exclusively the question of the delimitation of the powers of the public administration (recognition of the presence or absence of competence (powers)), because otherwise the subject of power can act as a plaintiff only as a legal entity protecting its violated rights. It is generalized that the basis for the emergence of such a dispute can be: 1) illegal actions of the subject of power (for example, excess of authority or incorrect application in a certain range of legal relations); 2) lawful actions for which he is authorized due to the presence of legislative conflicts; 3) its decisions that contradict the legislative prescriptions or comply with its provisions, but the subject of authority did not have the right to adopt it; 4) in some cases – inaction of the subject of power. The conclusion is drawn that the essence of a competency dispute in administrative proceedings can be reduced to the following provisions: firstly, this is not a dispute about law, because the main task of administrative proceedings is to establish legal certainty, eliminate legislative conflicts, form rules for the uniform application of the law (judicial precedent)); secondly, the court must determine the proper implementation of the competence of the subject of public administration in relation to another subject of power, whether there is an arbitrariness of his actions or legislative provisions establishing a list of his powers that violate the procedure for the proper operation of another sub-authority with similar functions in the field of public legal activity; thirdly, the specificity of this type of public law (administrative law) dispute is determined by taking into account the provisions regarding the inappropriateness of confronting the state with itself, because any state body in this context represents exclusively the interests of the state and is its representative.

**Key words:** administrative courts, administrative-legal dispute, competence dispute, jurisdiction of administrative courts, legal conflict, public-law dispute.

**Постановка проблеми.** Законодавством чітко встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України [1]. Зважаючи на завдання адміністративного судочинства, суб'єкт владних повноважень в такому судочинстві, як правило, виступає у процесуальному статусі відповідача, однак у визначених Конституцією та законами України випадках може бути позивачем у справі [2]. При цьому до адміністративного суду за зверненням суб'єкта владних повноважень може бути подано позов лише у випадку спору між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також коли право звернення до суду з позовом до іншого суб'єкту владних повноважень надано такому суб'єкту законом [1].

Так у постанові Великої Палати Верховного Суду від 26 лютого 2019 року у справі № 915/478/18 (провадження № 12-245гс18) сформульовано правову позицію згідно якої, поведінка органів, через які діє держава у цивільних або адміністративних відносинах, розглядається як поведінка держави у цивільних або адміністративних відносинах. Отже, як у цивільних, так і в адміністративних відносинах органи, через які діє держава, не мають власних прав і обов'язків, але наділені повноваженнями (компетенцією) представляти державу у відповідних відносинах. Держава в особі відповідних органів може брати участь в судових процесах, в тому числі

в якості позивача, за правилами цивільного, господарського або адміністративного судочинства, виходячи, в першу чергу, із суті правовідносин та з урахуванням, зокрема, суб'єктного складу сторін та інших чинників, які можуть впливати на визначення юрисдикції судів. Тобто 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 [1].

Тому **метою** цієї статті є розкриття сутності та предмету компетенційного спору в адміністративному судочинстві.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Монографічні роботи в яких предметом дослідження є сутність компетенційних спорів в адміністративному судочинстві майже відсутні. Однак є низка робіт з деякими іншими суміжними об'єктами дослідження в яких компетенційні спори в адміністративному судочинстві досліджувалися дотично. Відповідно, ця проблематика є малодослідженою в межах адміністративної науки та є такою, що потребує більш ґрунтовного вивчення.

**Виклад основного матеріалу.** За великим тлумачним словником сучасної української мови: компетенція – гарна обізнаність із чим-небудь; коло повноважень певної організації або особи. Компетентний – який має достатній рівень знань в якій-небудь галузі; кваліфікований, ґрунтується на знанні, з чим-небудь гарно обізнаний, тямущий [3, с. 445]. Як зазначає С. В. Лейко [4] у деяких наукових працях, терміни компетенція і компетентність вживаються як синоніми (Дж. Равен), у інших вони чітко розмежовуються (В. Краєвський, А. Хуторський). На думку Н. Нагорної, така невідповідність виникла в наслідок неточного перекладу рекомендацій Ради Європи, коли англійське «competency» помилково перекладалося на співзвучне компетенція. Причиною цього є відповідність двох українських еквівалентів: компетенція і компетентність, одному англійському – competency(e) [5, с. 266]. М. Головань відзначає, що в англійських джерелах застосовується також слово «competency», яке має ті самі значення, що й «competence». Крім того, на основі аналізу етимологічної інформації тлумачного словника, «competency» походить від латинського competentia, а це означає, що його потрібно перекладати як «компетенція» [6, с. 225]. Н. Бібік, також, вважає однією з причин не точний переклад з іноземної мови: «запозичення термінології із зарубіжних видань через неточність перекладу внесло безліч непорозумінь у з'ясуванні явищ, які ... не є новими ні для української термінологічної традиції, ні для педагогічної дійсності» [7, с. 46].

У постанові Верховного Суду від 5 липня 2019 року у справі № 802/833/17-а сформувано висновок, відповідно до якого, компетенція – це сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань. Компетенцію державного органу чи посадової особи становлять їхні повноваження, визначені законом. Внаслідок різного тлумачення законодавства компетенція суб'єктів владних повноважень може перетинатися, внаслідок чого виникає компетенційний спір [8]. Також спори з приводу компетенції виникають у разі виявлення привласнення повноважень іншого суб'єкта владних повноважень або перевищення власних повноважень. [9]. Завданням суду у компетенційних спорах, з урахуванням загального завдання адміністративного судочинства, є розв'язання законодавчої колізії, а також усунення наслідків дублювання повноважень [10].

При цьому під компетенційним спором слід розуміти спір 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 [1].

Тобто позивачем у компетенційних спорах є суб'єкт владних повноважень, якщо він вважає, що інший суб'єкт владних повноважень – відповідач своїм рішенням або діями втрутився у його компетенцію або що прийняття такого рішення чи вчинення дій є його прерогативою. Аналогічна позиція викладена у постановках Верховного Суду від 14 березня 2018 року у справі № 800/566/17, від 10 липня 2018 року у справі № 825/1808/17, від 5 липня 2019 року у справі № 802/833/17-а, від 18.03.2020 у справі № 461/10234/15-а, від 26.05.2020 у справі № 808/4327/15, від 18.11.2021 у справі № 280/9295/20 [10] та інших.

З вищенаведеного вбачається, що спір щодо відсутності компетенції (повноважень) допускається виключно між суб'єктами владних повноважень. При цьому, позивач, який не є суб'єктами владних повноважень, не наділений адміністративною процесуальною дієздатністю щодо пред'явлення позову про визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень)

у відповідача [11]. При цьому вирішення судом так званого «компетенційного» спору між суб'єктами владних повноважень у широкому розумінні спрямоване саме на захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, оскільки сприяє досягненню юридичної визначеності у відносинах між особами приватного права та органами державної влади [12].

Як зазначає Т. Трояновська [13], при визначенні сутності таких спорів А. Гасанова виходить з законодавчого формулювання категорій спорів, передбачених п.п. 3, 4 ч. 2 ст. 17 КАС України: спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів [14, с. 51]. Таку характеристику компетенційних спорів суттєво доповнює М. Кобилянський. Він формулює, по-перше, розширену назву цієї категорії, а по-друге – власне визначення компетенційного спору. Так, саме розширену назву він формулює як «спір про право з приводу реалізації публічного інтересу, який стосується сфери реалізації державним органом, органом місцевого самоврядування компетенції щодо реалізації адміністративних функцій». Надаючи визначення компетенційного спору, він розуміє його як стан регулятивного публічного правовідношення, пов'язаного із наявністю взаємних рівнозначних з юридичної точки зору претензій, які виникли внаслідок порушення чи оспорування права, наданого з метою виконання зазначених функцій державними органами, органами місцевого самоврядування [15, с. 39].

Отже, компетенційний спір є різновидом адміністративно-правового спору, який виник у сфері здійснення функцій публічно-правового характеру публічної адміністрації й стосується усунення перешкод у реалізації компетенції конкретних її представників.

Додамо, що у рішенні Одеського окружного адміністративного суду від 04 жовтня 2021 року у справі № 420/7096/21 відзначено, що 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 [16].

При цьому Верховний Суд у своїх постановках чітко визначає, що формально цей спір вирішується у позовному провадженні, однак по суті це не є спором про право. Натомість у такому судовому процесі суд дає тлумачення законодавства, роз'яснює межі компетенцій органів [17].

Таким чином, можемо підсумувати, що предметом компетенційного спору є виключно питання розмежування повноважень публічної адміністрації (визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень)), адже в іншому випадку суб'єкт владних повноважень може виступати у якості позивача тільки як юридична особа, що захищає свої порушені права, оскільки один орган державної влади не може звертатися з позовом до іншого органу, бо це означатиме позов держави до неї самої [1; 17]. Водночас підставою для виникнення такого спору можуть бути: 1) неправомірні дії суб'єкта владних повноважень (наприклад, перевищення повноважень або неправильне їхнє застосування у певному колі правовідносин); 2) правомірні дії, на вчинення яких він уповноважений у зв'язку з наявністю законодавчих колізій; 3) його рішення, що суперечать законодавчим приписам або відповідають його положенням, однак суб'єкт владних повноважень не мав права на його прийняття; 4) в окремих випадках – бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

За переконаннями В. Щавінського ключовими причинами такого роду публічно-правових спорів можуть вважатись: 1) недоліки чинного законодавства, які проявляються у тому, що одні і ті ж (чи схожі) повноваження визначені у різних публічних інституціях. Нерідко в нормативно-правових актах однакової юридичної сили; 2) зловживання повноваженнями окремо взятими посадовими особами, при якому потенційно наноситься шкода охоронюваним законом правам, свободам та законним інтересам невизначеного кола осіб, вноситься елемент дезорганізації державного апарату; 3) невисокий рівень правової культури низки суб'єктів правових відносин у сфері публічно-правової діяльності (передовсім суб'єктів владних повноважень), що виникають та проявляються у самих різноманітних ситуаціях; 4) перекручене сприйняття децентралізації, яке спостерігається у поглядах певної частини чиновників місцевого рівня [18, с. 73].

У свою чергу М. Кобилянський пропонує виокремлювати джерела виникнення спору щодо компетенції й обгрунтовує віднесення до них: а) недоліків чинного законодавства, насамперед прогалин і колізій; б) наділення різних суб'єктів владних повноважень функціями та завданнями в одній сфері чи щодо вирішення однакових питань; в) порушення приписів щодо компетенції у бік її розширення чи, навпаки, звуження, внаслідок чого суб'єкт владних повноважень

не реалізує функцій, покладених на нього під час його створення, тому відповідну діяльність змушений вести інший державний орган; г) учинення суб'єктом, який згідно зі своєю компетенцією виконує державні функції, протиправних дій або його бездіяльність [15, с. 63].

Отже, оскільки для вітчизняної правової системи характерним є нівелюються правилами законодавчої техніки й недостатня професійність [19, с. 161] маємо наслідком потребу постійної оптимізації законодавчих положень й нерідко – щодо повноважень публічної адміністрації. Реформи щодо оптимізації системи органів виконавчої влади значно поліпшили ситуацію у сфері розмежування їхніх повноважень, проте не вирішили їх загалом. Найбільша проблема законодавства України – його розгалуженість, що дає можливість суб'єктам владних повноважень варіативність моделі поведінки у взаємовідносинах з приводу виконання ними своїх прямих обов'язків. Або ж узагалі відсутність деталізації процедурного аспекту ухвалення [19, с. 162] ними управлінських рішень. Ця проблема може бути вирішена шляхом внесення змін у галузеві закони та інші підзаконні акти з метою чіткого регулювання рішень та дій суб'єктів владних повноважень у правовідносинах із відповідними суб'єктами. Це унеможливить їх свавільну поведінку. Кожен суб'єкт владних повноважень буде вимушений діяти лише в певних рамках закону [19, с. 162].

Відповідно, можемо узагальнити, що недоліки чинного законодавства є основою причиною існування аналізованого виду спірних правовідносин. Однак не єдиною, адже похідними від неї є низка інших, зумовлених як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами. Зокрема суб'єкти владних повноважень недостатньо мірою усвідомлюють свою соціальну місію [20, с. 155], а історично зумовлена ментальність громадян України не дозволяє їм у повному обсязі зрозуміти, що відсутність законодавчо закріпленої заборони хоч формально не зобов'язує їх утримуватись від певної дії, однак має згідно з морально-етичними настановами зупинити їх при вчиненні завідомо протиправних дій, спрямованих на посягання прав, свобод та інтересів інших осіб [20, с. 155].

**Висновки.** Сутність компетенційного спору в адміністративному судочинстві можна звести до таких положень: по-перше, це не спір про право, адже – основне завдання адміністративного судочинства полягає у встановленні юридичної визначеності, усуненні законодавчих колізій, формуванні правил однакового застосування закону; по-друге, суд має визначити чи належним чином реалізована компетенція суб'єкта публічної адміністрації по відношенню до іншого суб'єкта владних повноважень, чи має місце свавілля його дій або законодавчі положення, що встановлюють перелік його повноважень є такими, що порушують порядок належної діяльності іншого суб'єкта владних повноважень з аналогічними функціями у сфері публічно-правової діяльності; по-третє, специфіка цього різновиду публічно-правового (адміністративно-правового) спору обумовлюється врахуванням положень щодо недоцільності протистояння держави самій собі, адже будь-який державний орган у цьому контексті представляє виключно інтереси держави та є її представником.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне провадження № К/9901/44291/18: Постанова Верховного Суду від 06 грудня 2021 року по справі № 826/10972/16. *ЄДР судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101698229>
2. Берназюк Я. Звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність. *Судебно-юридическая газета*. 2020. URL: <https://bit.ly/3dFpI80>
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови; уклад. і голов. ред. В. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
4. Лейко С. Поняття «компетенція» та «компетентність»: теоретичний аналіз. *Педагогічний процес: теорія і практика*. 2013. С. 128–135.
5. Нагорна Н. Формування у студентів понять компетентності й компетенції. *Виховання і культура*. 2007. № 12. С. 266–268.
6. Головань М. Компетенція та компетентність: порівняльний аналіз понять. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2011. № 8. С. 224–233.
7. Бібік Н. Компетентнісний підхід: рефлексивний аналіз. Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи: Бібліотека з освітньої політики; за загальною редакцією О. Овчарук. К.: «К.І.С.», 2004. С. 45–50.
8. Про встановлення відсутності компетенції, визнання протиправними дії та зобов'язання вчинити певні дії: Рішення Київського окружного адміністративного суду від 22 жовтня

2021 року по справі № 320/2229/19. *Youcontrol*. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/100503582/>

9. Судове провадження: 378СП/160/13197/22: Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 03 листопада 2022 року по справі № 215/2604/22. *ЄДР судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107101283>

10. Судове провадження 81СП/160/5075/22: Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 15 червня 2022 р. по справі № 215/771/22. *ЄДР судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104770740>

11. Судове провадження 53СП/160/4583/22: Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 16 червня 2022 року по справі № 215/346/22. *ЄДР судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105760267>

12. Судове провадження: 1741/22: Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 13 червня 2022 року у справі № 460/1535/22. *ЄДР судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104756163>

13. Трояновська Т. Публічно-правові спори у сфері інтелектуальної власності як предмет юрисдикції адміністративних судів : дис. ... канд. юрид. наук :12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2015. 211 с.

14. Гасанова А. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 215 с.

15. Кобилянський М. Компетенційні спори: характеристика та порядок вирішення в адміністративному суді першої інстанції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2014. 211 с.

16. Судове провадження П/420/7086/21:Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 04 жовтня 2021 року у справі № 420/7096/21. *ЄДР судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100277199>

17. Провадження № 11-892апп19: Постанова Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17. *Zakononline*. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/85776336>

18. Щавінський В. Компетенційні спори як складова предмету адміністративного судочинства у контексті захисту інтересів держави. *Публічне право*. 2017. № 2 (26). С. 73–77.

19. Шулежко В. Адміністративне судочинство у справах про протиправність дій суб'єктів владних повноважень в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; НДПП. Київ, 2020. 212 с.

20. Погрібніченко І. Адміністративні справи, пов'язані із оскарженням індивідуальних актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; НДПП. Київ, 2021. 217 с.