

ОСОБЛИВОСТІ КОМПЕТЕНЦІЙНОГО СПОРУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

PECULIARITIES OF THE COMPETENCE DISPUTE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Визначено, що за юридичною природою компетенційний спір є простим, проте може бути і складним у випадку виникнення похідних вимог. Це зумовлює існування складнощів його ідентифікації, адже під виглядом розмежування компетенції, суб'єкти владних повноважень фактично застосовують положення п. 5 ч. 1 статті 5 КАС України задля активізації захисту їхніх порушених прав з боку іншого суб'єкта-представника публічної адміністрації, що є не припустимим з позиції нині чинної редакції КАС України та судової доктрини загалом.

Сформовано такі особливості компетенційного спору, які вирізняють його від інших в адміністративному судочинстві: 1) суб'єктний та предметний склад. Для віднесення правового спору до цієї категорії визначальним є наявність законодавчих колізій, які наділяють суб'єктів владних повноважень аналогічними повноваженнями або прогалін законодавства, у зв'язку з чим реалізація повноважень одного із них є неможливою чи суперечить основній меті правового врегулювання конкретного кола правовідносин; 2) їхня специфіка як спорів, де відсутнє право, що підлягає судовому захисту, адже за загальним і непорушним правилом адміністративного судочинства відсутність спору виключає можливість судового захисту; 3) основою метою звернення до суду при такому спорі хоч і є визнання права здійснення конкретних повноважень за одним із учасників спору, однак фактично мова йде про роз'яснення меж повноважень відповідача чи визнання окремих із них такими, що є прерогативою позивача; 4) наявність юридичних наслідків прийнятого рішення не тільки для сторін конфліктних відносин, а й усіх тих, що мають відношення до сфери реалізації їхньої компетенції; 5) зміна повноважень відповідача чи надання таких позивачу є недопустимою при винесенні судового рішення у цій категорії адміністративних справ, адже суд є правозастосовчим органом та не може підняти державний орган (вносити зміни та доповнення до чинного законодавства, лиш здійснювати контрольну діяльність щодо виконання його положень).

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

It is determined that the legal nature of the competence dispute is simple, but it can be complicated in the event of derivative claims. This leads to the existence of complexities in its identification, because under the guise of delimitation of competence, the subjects of the authorities actually apply the provisions of clause 5, part 1, article 5 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine to activate the protection of their violated rights on the part of the second subject-representative of the public administration, which is not admissible.

The following features of the competence dispute, which distinguish it from others in administrative proceedings, have been formed: 1) subject and object composition. To classify a legal dispute in this category, the determining factor is the presence of legislative conflicts that endow subjects of power with similar powers or gaps in the legislation, in connection with which the exercise of the powers of one of them

is impossible or contradicts the main goal of the legal settlement of a specific range of legal relations; 2) their specificity as disputes where there is no right subject to judicial protection, because according to the general and unshakable rule of administrative proceedings, the absence of a dispute excludes the possibility of judicial protection; 3) the main purpose of going to court in such a dispute is to recognize the right to exercise specific powers of one of the parties to the dispute, but in fact it is about clarifying the boundaries of the defendant's powers or recognizing some of them as the prerogative of the plaintiff; 4) the presence of legal consequences of the adopted decision not only for the parties to conflict relations, but also for all those related to the sphere of implementation of their competence; 5) the actual change of the powers of the defendant or the granting of such powers to the plaintiff is inadmissible when rendering a court decision in this category of administrative cases.

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

Постановка проблеми. За загальним правилом, 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 [1]. Відповідно він є різновидом публічно-правового (адміністративно-правового) спору, який виник у сфері здійснення функцій публічно-правового характеру публічної адміністрації й стосується усунення перешкод у реалізації компетенції конкретних її представників. Це досить специфічний вид адміністративних справ, що підлягають розгляду адміністративним судом, адже аналіз судової практики свідчить про наявність значної кількості судових рішень, де суд приходиться до висновку про те, що спір не є компетенційним у спірних відносинах між представниками публічної адміністрації.

Тому метою цієї статті є розкриття особливостей компетенційних спорів, які вирізняють його від інших в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Представлена до аналізу тематика є специфічною. Зокрема до її особливостей були звернені праці таких вчених як: Я. Берназюк, М. Кобилянський, А. Ткаченко, А. Хасаншін. Однак загалом ця проблематика є малодослідженою в межах адміністративної науки та є такою, що потребує більш ґрунтовного вивчення.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі відзначається, що за своїм змістом правові спори поділяються на прості і складні. Прості правові спори передбачають одиночну вимогу [2, с. 69], а складні – декілька вимог.

За юридичною природою аналізований правовий конфлікт є простим, проте може бути і складним у випадку виникнення похідних вимог. Це зумовлює існування складнощів його ідентифікації, адже під виглядом розмежування компетенції, суб'єкти владних повноважень фактично застосовують положення п. 5 ч. 1 статті 5 КАС України задля активізації захисту їхніх порушених прав з боку іншого суб'єкта-представника публічної адміністрації, що є не припустимим з позиції нині чинної редакції КАС України та судової доктрини загалом.

Як приклад, позов Виконавчого комітету Чернівецької міської ради до Конкурсного комітету з призначення управителя багатоквартирного житлового фонду м. Чернівці про визнання протиправним та скасування рішень у розумінні суду не є компетенційним [3], адже наявність обґрунтування позовних вимог про визнання протиправним рішення тим, що таке рішення прийнято відповідачем поза межами його повноважень, які визначені Конституцією та законами України, не може сама по собі свідчити про наявність компетенційного спору [4].

Також не є компетенційним спір між Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг з Державною регуляторною службою України щодо визнання протиправним та скасування розпорядження останнього від 28 жовтня 2016 року № 113. Колегія суддів зазначає, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг 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 його рішення як підконтрольного органу [5].

Водночас у рішенні Окружного адміністративного суду 08 липня 2021 року по справі № 640/31382/20 суд підтримав доводи позивача, що необхідною умовою для віднесення спору до категорії компетенційних є вирішення питання щодо реалізації (розмежування) повноважень

(компетенцій) між суб'єктами владних повноважень, а не встановлення факту того чи діяв суб'єкт владних повноважень в порядку та у спосіб, що передбачені чинним законодавством України [4], адже це підстава для виникнення цього спору, а не його предмет.

Отже, перша й провідна особливість компетенційного спору – суб'єктний та предметний склад. Для віднесення правового спору до цієї категорії визначальним є наявність законодавчих колізій, які наділяють суб'єктів владних повноважень аналогічними повноваженнями або прога-лин законодавства, у зв'язку з чим реалізація повноважень одного із них є неможливою чи суперечить основній меті правового врегулювання конкретного кола правовідносин.

З вказаного вбачається ще одна особливість компетенційних спорів – їхня специфіка як спорів, де відсутнє право, що підлягає судовому захисту.

Важливим є те, що нова редакція ст. 124 Конституції України, яка набрала чинності 30 вересня 2016 року, містить норму, згідно з якою юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір, акцентуючи саме на факті наявності спору. У свою чергу, попередня редакція передбачала конституційну гарантію того, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Таким чином, юрисдикція суду була звужена виключно до вирішення спорів. Аналогічних змін зазнали й положення ст. 2 КАС України, які визначають завдання адміністративного судочинства [6]. Тобто за загальним правилом, відсутність спору виключає можливість звернення до суду (висновок, сформульований у постанові Великої Палати Верховного Суду від 12 грудня 2018 року у справі № 802/2474/17-а; провадження №11-1081ап18) [6], однак винятком є саме компетенційний спір.

Відповідно третьою особливістю компетенційного спору є те, що основою метою звернення до суду при такому спорі хоч і є визнання права здійснення конкретних повноважень за одним із учасників спору, однак фактично мова йде про роз'яснення меж повноважень відповідача чи визнання окремих із них такими, що є прерогативою позивача.

Як приклад, Управління державного архітектурно-будівельного контролю Одеської міської ради (позивач) звернулось до Одеського окружного адміністративного суду 07 лютого 2022 року з метою скасування сертифіката про прийняття в експлуатацію об'єкта, прийнятого Державною інспекцією архітектури та містобудування України (відповідач). Судом встановлено, що цей спір не відноситься до компетенційних, адже позивач не заперечує компетенцію відповідача щодо видачі сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та всі його аргументи зводяться до помилковості видачі вказаного документа, що робить неможливим його судовий розгляд. Проте Одеський окружний адміністративний суд у хвалі від 10 травня 2022 року по справі № 420/2598/22 вбачає за необхідне уточнити, що органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, якими є як позивач, так і відповідач [7]. Тобто яким предмет спору стосувався розмежування їхньої компетенції – цей спір міг би бути компетенційним.

Тому суд звертає увагу, що відповідно до ч. 1 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», державний архітектурно-будівельний контроль покликаний на перевірку дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності вичерпаним колом осіб: замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями, до яких не відноситься Державна інспекція архітектури та містобудування України. Відповідно до ч. 1 ст. 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», державний архітектурно-будівельний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), до якого позивач не відноситься. Таким органом є Державна інспекція архітектури та містобудування України [7]. Таким чином, закряваючи провадження в справі суд додатково роз'яснив межі повноважень сторін спору.

Продовжимо з того, що на думку А. Ткаченко особливістю порядку розгляду компетенційних спорів є неможливість відмови від позову, примирення сторін, адже прийняте судом рішення завжди буде впливати на права й обов'язки інших осіб. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадовці й службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень завжди реалізують функції держави, тобто діють не у власних інтересах, а в інтересах держави, яка є носієм влади народу [8]. Можемо доповнити вказану думку тим, що якщо компетенційний спір виник до моменту фактичної реалізації повноважень публічною адміністрацією

(наприклад, адміністративне правонаступництво) допустимим є укладання адміністративного договору про розмежування компетенції і суд, на власний розсуд, може запропонувати у такий спосіб його вирішення.

Тобто ще одна ознака аналізованого спору – наявність юридичних наслідків прийнятого рішення не тільки для сторін конфліктних відносин, а й усіх тих, що мають відношення до сфери реалізації їхньої компетенції.

Досить цікавою є думка М. Кобилянського, який серед особливостей компетенційних спорів виділяє ті, що визначені матеріальними нормами (матеріальні) і особливості, визначені процесуальними нормами (процесуальні). На його переконання, матеріальні особливості полягають у: визначенні законодавством правового статусу суб'єктів владних повноважень як сторін спору; спрямованості їхньої діяльності на реалізацію публічного інтересу, що визначено адміністративно-правовою природою функціонування таких суб'єктів; виникнення компетенційних спорів виключно в межах реалізації функцій публічно-правового характеру суб'єктами владних повноважень. Своєю чергою, процесуальні особливості компетенційних спорів полягають у: встановленні сторонами таких спорів суб'єктів владних повноважень; взаємні претензії сторін спору стосуються одного предмету, пов'язаного з реалізацією обома сторонами владних повноважень у сфері реалізації адміністративних функцій; предмет спору стосується правової суперечки між суб'єктами, які реалізують адміністративно-сервісні повноваження, встановлені законодавством; юридичною підставою звернення до адміністративного суду з питань вирішення компетенційного спору є порушення суб'єктом владних повноважень норм законодавства щодо визначеної компетенції у відносинах з іншим суб'єктом; встановлення предметної підсудності справ, пов'язаних з вирішенням компетенційних спорів, а також окремих особливостей процедур провадження в адміністративних судах (неможливості відмови від позову, примирення сторін) [9, с. 42–43]. Більшою мірою погоджуючись з думкою М. Кобилянського, зазначимо, що не всі визначені ним процесуальні особливості наразі є актуальними, зокрема у зв'язку з наявністю сформованої позиції Верховного суду щодо відсутності у цьому випадку спору про право. Тобто взаємні претензії у цьому випадку можуть мати місце, однак предмет спору є сталим (виключно розмежування компетенції). Суд має дослідити фактичні обставини реалізації повноважень сторін конфлікту, однак опиратись на те, чи надані цим суб'єктам законодавством можливості для їхнього здійснення, у кого привілейоване становище та чи можливо врегулювати наявні законодавчі колізії або прогалини у спосіб винесення судового рішення. Окремо вчений уточнює, що наслідком вирішення компетенційного спору в адміністративних судах може бути зміна повноважень певного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування [9, с. 42] з чим ми не погоджуємось, адже суд є правозастосовчим органом та не може підмінити державний орган (вносити зміни та доповнення до чинного законодавства, лиш здійснювати контрольну діяльність щодо виконання його положень).

Висновки. Проведене дослідження дає можливість узагальнити, що провідною особливістю компетенційних спорів, яка вирізняє його від інших в адміністративному судочинстві є законодавче визначення його юридичної природи у звуженому обрисі з неможливістю віднесення інших публічно-правових відносин ніж ті, що стосуються розмежування повноважень публічної адміністрації до категорії таких, що мають характер компетенційного спору.

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* : сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101698229>
2. Хасаншин А. Особливості класифікації правових спорів. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки*. 2018. № 902. С. 68–73.
3. Про визнання протиправним та скасування рішення: Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 08 липня 2021 року по справі №600/2999/21-а. *ЄДР судових рішень* : сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98182684>
4. Про визнання протиправними та нечинними постанов: Рішення Окружного адміністративного суду від 08 липня 2021 року по справі № 640/31382/20. *ЄДР судових рішень* : сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98218323>
5. Адміністративне провадження К/9901/25027/19: постанова Верховного суду від 17 червня 2021 року по справі № 826/19092/16. *ЄДР судових рішень* : сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97735324>

6. Берназюк Я. Про позови, які не підлягають судовому розгляду. *Судово-юридична газета* : сайт. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu>

7. Про скасування сертифікату про прийняття в експлуатацію об'єкта: Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 10 травня 2022 року по справі № 420/2598/22. *ЄДР судових рішень* : сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104234869>

8. Ткаченко А. Компетенційні спори: поняття та особливості. *Radnuk.info* : сайт. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetse-nko/21437-2012-06-23-11-27-35.html>

9. Кобилянський М. Особливості та класифікація компетенційних спорів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 1. С. 42–44.