

*Логвиненко А. О.,**здобувач кафедри конституційного і адміністративного права  
Національного авіаційного університету*

## ЮРИСДИКЦІЙНА ТА НЕЮРИСДИКЦІЙНА ПРОЦЕСУАЛЬНА КОМПЕТЕНЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена виробленню критеріїв розмежування процесуальної юрисдикційної та неюрисдикційної компетенції суб'єктів публічної адміністрації, враховуючи призначення діяльності вказаних суб'єктів та виходячи з розгляду зазначеної компетенції як здатності їх брати участь у відповідних правовідносинах, обґрунтуванню на цій основі змін до чинного адміністративного законодавства.

Основним критерієм розмежування юрисдикційної та неюрисдикційної процесуальної компетенції органів публічної адміністрації визначено мету реалізації такої компетенції. Така мета охарактеризована, виходячи з призначення діяльності відповідного суб'єкта публічної адміністрації.

Обґрунтовано, що з метою узгодження компетенції окремих органів виконавчої влади, зокрема передачі повноваження щодо контролю за додержанням ліцензіатами у сфері освітньої діяльності вимог ліцензійних умов та прийняття рішень за результатами перевірки від Міністерства освіти і науки України до Державної служби якості освіти України, доцільно внести зміни до Положень, які регламентують діяльність зазначених суб'єктів публічного адміністрування: п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України виключити; доповнити Положення про Державну службу якості освіти України пунктом 5-1, який викласти у наступній редакції: «здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов та за результатами перевірки приймає рішення»;

Визначено, що перспективним напрямом наукових досліджень є опрацювання питання спроможності суб'єкта публічної влади брати участь у конкретних правовідносинах у випадку не відповідності такої участі його завданням та організаційної побудови, а також опрацювання на цій основі розуміння компетенції як можливості таких суб'єктів брати участь в адміністративних правовідносинах.

**Ключові слова:** органи публічної адміністрації, суб'єкти публічної адміністрації, юрисдикційна діяльність, неюрисдикційна діяльність, компетенція.

**Постановка проблеми.** Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки однією з пріоритетних проблем визначено розмежування повноважень між окремими суб'єктами публічної влади (далі – Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016–2020 роки) [1]. Одним зі шляхів вирішення цієї проблеми є приведення напрямів діяльності окремих суб'єктів публічної влади у відповідність до їх призначення. Наприклад, відповідно до п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630 (далі – Положення про Міністерство освіти

і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України) [2], до компетенції Міністерства освіти і науки України входить здійснення контролю щодо окремих сфер суспільної діяльності (наприклад, щодо дотримання навчальними закладами умов, визначених ліцензіями на надання освітніх послуг).

Зазначене не повністю відповідає правовій природі міністерства як специфічного суб'єкта публічної влади, функціями якого є: стратегічне планування у певній сфері, забезпечення нормативної врегульованості суспільних відносин, узагальнення практики застосування законодавства тощо [3, с. 358]. Контрольним же функціям відповідає, у першу чергу, такий суб'єкт публічної влади, як інспекція [3, с. 352]. Отже, виникає необхідність приведення компетенції окремих суб'єктів публічної влади у відповідність із їх статусом в системі таких суб'єктів. Теоретичним підґрунтям вирішення цієї проблеми постає опрацювання положень щодо компетенції суб'єктів публічної влади як їх можливості брати участь у певному колі суспільних відносин.

Питання компетенції суб'єктів публічної влади сьогодні отримали значну увагу науковців. Так, слід вказати на роботи О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Т.С. Недашківської, О.Ю. Оболенського, Ю.А. Тихомирова, О.В. Хорошенко та інших. У наявних роботах науковців зазначена категорія розглядається як права, обов'язки, повноваження у конкретних правовідносинах.

Вирішення наведеної проблематики передбачає опрацювання цього поняття саме як потенційної здатності суб'єкта публічної влади брати участь у конкретних правовідносинах, виходячи з поточних його правових властивостей. У цьому аспекті зазначена категорія практично не отримала наукової уваги.

**Метою статті** є вироблення критеріїв розмежування процесуальної юрисдикційної та неюрисдикційної компетенції суб'єктів публічної адміністрації, враховуючи призначення діяльності вказаних суб'єктів та виходячи з розгляду зазначеної компетенції як здатності їх брати участь у відповідних правовідносинах, обґрунтуванню на цій основі змін до чинного адміністративного законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття компетенції сьогодні є одним з усталених у доктрині адміністративного права. Компетенція розуміється з позиції: сукупності прав, обов'язків, повноважень суб'єкта публічної влади; певне коло суспільних відносин, у сфері яких він має право приймати рішення [3, с. 388].

Проблематиці розмежування компетенції суб'єктів публічної влади вже приділяли увагу такі дослідники, як Ю.В. Георгієвський, М.М. Потіп, Я.М. Сідей та інші. Напрацювання вказаних дослідників можуть бути взяті за основу для подаль-

шої роботи. Ю.В. Георгієвський, характеризуючи принципи розмежування компетенції, вказує на відображення ними закономірностей діяльності суб'єктів публічної влади, а також їх складної організаційної структури.

Вчений на цій основі виокремлює такі принципи: політико-правові (основні, загальні для розмежування компетенції усіх суб'єктів публічної влади); спеціальні (характерні для такого розмежування між окремими суб'єктами) [4, с. 41]. Визнаючи ґрунтовність та не піддаючи сумніву наукові результати дослідника, необхідно вказати про їх загальний характер, необхідність істотної деталізації для можливості застосування у практичній діяльності державного управління.

Філософською основою авторського погляду щодо визначення компетенції може вважатись усталена позиція щодо розмежування природних і штучних об'єктів, явищ, процесів. Основна відмінність між ними може бути виражена саме через притаманність їм цілі: для у сфері біологічного наявність такої цілі розглядається як спірна, оскільки біологічне існує саме по собі, незалежно від будь-якої мети. Натомість штучні утворення розглядаються, переважно, із ключовим врахуванням цілі, для досягнення якої вони існують [5, с. 506]. Зазначена концепція може бути покладена в основу цього дослідження.

Не викликає сумнівів призначення самої категорії компетенція – визначення місця суб'єкта публічної влади в системі інших суб'єктів, закріплення за ним певної сфери суспільних відносин і досягнення таким чином стабільності у регулюванні суспільних відносин. За таким підходом компетенція певного суб'єкта публічної влади може розглядатись як відображення його призначення, що склалось історично, а також закріплення за таким суб'єктом визначених законом засобів для досягнення цього призначення.

Необхідно вказати про історичний характер таких видів суб'єктів публічної влади, як «міністерство», «служба», «інспекція», «агентство», відповідно до їх назв за ними закріплюється певний характер компетенції.

Можливо вказати, що сьогодні склалось дві значні сфери повноважень суб'єктів публічної влади: юрисдикційні та неюрисдикційні. Так, склалось вузьке поняття адміністративної юрисдикційної діяльності як спрямованої на: розгляд правових спорів; застосування заходів адміністративного примусу [6, с. 25]. Широкий підхід виходить із розуміння адміністративної юрисдикції як кола повноважень щодо розгляду індивідуально визначених адміністративних справ. Причому не має різниці спрямованість предмету таких справ – виключно наведені вище питання або ж усі питання, що виникають у ході здійснення державного управління [7].

Висновку стосовно виділення повноважень неюрисдикційного характеру можливо дійти виходячи з положень, що наводяться Я.М. Іваненко стосовно призначення адміністративних неюрисдикційних проваджень: вирішення питань державного управління, не пов'язаних із розглядом судової справи або вирішення питання про наслідки неправомірної діяльності особи [8, с. 11–13]. Серед прикладів завдань, що вирішують під час таких проваджень, можна навести забезпечення законності у певній сфері суспільних відносин; створення сприятливих умов для певних видів суспільної діяльності; аналіз та управління ризиками тощо.

Неважко помітити певну суперечність між позиціями представників адміністративної юрисдикційної та неюрисдикційної діяльності, оскільки зміст адміністративної юрисдикційної

діяльності в широкому сенсі та адміністративної неюрисдикційної діяльності фактично співпадають. Тому з метою подальшого дослідження автор вважає за можливе застосувати класичну позицію, викладену у підручнику з адміністративного права, що виданий у 2007 році за редакцією В.Б. Авер'янова, з якої можна дійти висновку щодо наступних ознак адміністративної юрисдикційної діяльності: застосування передбачених правом санкцій до порушника права з метою захисту, відновлення порушеного права [9, с. 506].

В юридичній літературі вже вказувалось на небажаність поєднання в одному суб'єкті публічної влади різних за спрямованістю функцій, наприклад функції нагляду (контролю) та функції надання адміністративних послуг [10, с. 210–211]. У цьому випадку можливо казати про більш значну проблему – поєднання в компетенції одного суб'єкта як юрисдикційних, так і неюрисдикційних повноважень.

Такий підхід законодавця видається спірним з огляду на істотне ускладнення внутрішньої організації діяльності суб'єкта публічної влади, в тому числі – збільшення кількості структурних підрозділів. У цьому відношенні привертає до себе увагу сучасна доволі складна структура Міністерства освіти і науки України, що включає в себе кілька десятків директоратів, департаментів, секторів та інших підрозділів [11]. На тлі цього актуальними є позиції, викладені у Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 роки стосовно перевантаженості Кабінету Міністрів України технічними завданнями, що заважає йому виконувати основну для нього функцію стратегічного планування. Аналогічне можливо стверджувати й стосовно Міністерства освіти і науки України.

Усунення зазначеної проблеми вимагає врахування призначення вказаних суб'єктів при розмежуванні їх компетенції, що зумовлює необхідність звернення до відповідних наукових напрацювань та чинного законодавства.

Положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI (далі – Закон «Про центральні органи виконавчої влади») [12] встановлюється статус зазначених органів. Зокрема, визначаються такі види центральних органів, як міністерство, служба, агентство, інспекція (ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 16 зазначеного Закону).

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», основним завданням міністерства є формування та реалізація державної політики в певній сфері суспільних відносин. Історично міністерства почали утворюватись у країнах Європи у 16 – 17 ст. Міністерство можливо визначити єдиним центральним органом виконавчої влади, для якого характерним є основне завдання стратегічного планування у певній сфері, що виражається зокрема, у визначенні основних напрямів її розвитку. Крім того, міністерство наділяється повноваженнями щодо реалізації цілей у сфері суспільних відносин, що належить до його відання: нормативно-правове забезпечення (для виконання чого здійснюється узагальнення практики застосування законодавства); надає роз'яснення щодо застосування чинного законодавства [3, с. 491–492].

Відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» основним призначенням служби як центрального органу виконавчої влади є надання адміністративних послуг. Традиційно за службою визначався доволі широкий спектр завдань. Так, на Службу безпеки України покладаються функції: захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного,

науково-технічного і оборонного потенціалу країни від розвідувально-підривної діяльності іноземних суб'єктів [3, с. 843]. Отже, на відміну від міністерства, на службу не покладаються функції стратегічного планування та забезпечення виконання визначених цілей.

Відповідно до абз. 3 ч. 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» основним призначенням агентства є управління віднесеними до його відання об'єктами, що перебувають у державній власності. Історично на агентство можуть покладатись й інші окремі функції. Так, у свій час існували: Державне агентство України з туризму і курортів, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації тощо [3, с. 13]. Наразі відповідні функції виконуються іншими владними структурами. Так, замість Державного агентства України з туризму і курортів діє Департамент туризму та курортів при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України [13].

Відповідно до абз. 4 ч. 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» основним призначенням інспекції є здійснення функції контролю та нагляду за дотриманням законності. Історично притаманними функціями інспекції можна вважати не тільки нагляд за дотриманням законності, але й вжиття заходів у зв'язку із виявленими порушеннями, а також заходів, спрямованих на запобігання майбутнім порушенням.

Для досягнення зазначених завдань посадові особи інспекцій наділяються особливими повноваженнями, зокрема щодо відвідування підконтрольних об'єктів, ознайомлення з документами, проведення оглядів та обстежень, розроблення заходів щодо запобігання правопорушень тощо, в тому числі – накладати адміністративні стягнення [3, с. 352].

Аналіз чинного законодавства, співставлення його із зазначеними положеннями надає змогу зробити висновки щодо не повної відповідності компетенції окремих суб'єктів публічної влади їх правовій природі та призначенню.

Так, відповідно до п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України, до повноважень зазначеного Міністерства належить зокрема здійснення контролю щодо окремих сфер суспільної діяльності (наприклад, щодо дотримання навчальними закладами умов, визначених ліцензіями на надання освітніх послуг).

З наведених положень випливає висновок щодо доцільності віднесення зазначеного повноваження до компетенції такого суб'єкта публічної влади, як інспекція. Історично міністерство можуть бути притаманні й інші функції, крім стратегічного планування та забезпечення його виконання. З подібного підходу щодо визначення компетенції центральних органів виконавчої влади виходить і законодавець. Так, окреслюючи компетенцію служби, агентства, інспекції, вказується про допустимість виконання ними, поряд із основними, й інших функцій (ч. 2 ст. 16 зазначеного Закону).

Втім, подібної вказівки немає стосовно міністерства (ч. 1 ст. 6 зазначеного Закону). За чинним Законом «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство віднесено до особливих центральних органів виконавчої влади, про що свідчить приділення йому окремого розділу 2. Не осперюючи доцільність поєднання різнопланових функцій у межах компетенції одного суб'єкта, небажаним видається таке поєднання як з законодавчої точки зору, так і з позицій корупціогенних ризиків. Виходячи з наведеного, зазначене повноваження Міністерства освіти і науки України доцільно передати до компетенції іншого суб'єкта публічної влади.

Відповідно до п. 1 Положення про Державну службу якості освіти від 14.03.2018 р. № 168 [14] зазначена Служба є центральним органом виконавчої влади, окремих стосовно Міністерства освіти і науки України, діяльність якого спрямовується і координується через Міністра освіти і науки. Завданнями зазначеної Служби є зокрема, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства. Відповідно до пп. 5 п. 5 зазначеного Положення, зазначена Служба зокрема проводить моніторинг якості освітньої діяльності та якості освіти у порядку, визначеному законодавством.

З наведеного випливає, що попри назву зазначеного органу виконавчої влади (служба), до її основних завдань віднесено й інспекційні функції. Окремого ж центрального органу виконавчої влади у сфері здійснення освітньої діяльності, який би здійснював інспекційні функції у цій сфері, не існує. Виходячи з наведеного, відповідатиме призначенню наведених органів публічної адміністрації передання зазначеного повноваження з компетенції Міністерства освіти і науки до компетенції Служби.

На підтвердження зазначеного висновку можна додати й наступне. Повноваження щодо прийняття заходів у зв'язку із виявленими порушеннями, зокрема і стосовно дотримання ліцензійних умов, є по своїй суті юрисдикційним повноваженням. Наявність такого повноваження у компетенції Міністерства освіти і науки України, що є за своєю природою органом неюрисдикційної компетенції, не відповідає завданням цього міністерства.

Отже, з метою узгодження компетенції окремих органів виконавчої влади, зокрема передачі повноваження щодо контролю за додержанням ліцензіатами у сфері освітньої діяльності вимог ліцензійних умов та прийняття рішень за результатами перевірки від Міністерства освіти і науки України до Державної служби якості освіти України необхідно внести зміни до Положень, які регламентують діяльність зазначених суб'єктів публічного адміністрування: п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України виключити; доповнити Положення про Державну службу якості освіти України пунктом 5-1, який викласти у наступній редакції: «здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов та за результатами перевірки приймає рішення».

Зазначений науковий підхід відображено й в інших сучасних наукових дослідженнях, присвячених систематизації суб'єктів публічної влади у окремих сферах суспільних відносин. Так, Є.Н. Белей, систематизуючи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я, вирізняє наступних суб'єктів: які здійснюють публічне адміністрування (суб'єкти публічної адміністрації, для яких таке адміністрування є основною діяльністю, Президент України); які не наділені такими функціями (суб'єкти надання рекомендацій з приводу застосування чинного законодавства, а також суб'єкти надання медичних, реабілітаційних та інших послуг населенню) [15, с. 11–12]. Отже, дослідниця фактично визначає критерієм функціональну спрямованість або призначення відповідних суб'єктів публічної влади.

З подібної спрямованості виходить й судова практика, зокрема в контексті тлумачення терміна «компетенція» та застосування його при розгляді адміністративних справ. Так, у рішенні Окружного адміністративного суду м. Києва від 22.02.2019 р. № 826/812/16 підкреслюється спрямованість повноважень владного суб'єкта на виконання його завдань,

а самий правовий статус владного суб'єкта прив'язується до зокрема, спрямованості його діяльності та його функцій. У зазначеній справі суд встановив співвідношення реалізації окремих повноважень, визначених законом та досягнення певних суспільних завдань і з урахуванням відповідності цих завдань основним завданням діяльності суб'єкта публічної влади (зокрема, Кабінет Міністрів України) дійшов висновку про відповідність прийнятого рішення компетенції [16].

**Висновки.** Проведене дослідження дає підстави для наступних висновків:

1. Основним критерієм розмежування юрисдикційної та неюрисдикційної процесуальної компетенції органів публічної адміністрації необхідно визначити мету реалізації такої компетенції. Така мета охарактеризована виходячи з призначення діяльності відповідного суб'єкта публічної адміністрації.

2. З метою узгодження компетенції окремих органів виконавчої влади, зокрема передачі повноваження щодо контролю за додержанням ліцензіатами у сфері освітньої діяльності вимог ліцензійних умов та прийняття рішень за результатами перевірки від Міністерства освіти і науки України до Державної служби якості освіти України необхідно внести зміни до Положень, які регламентують діяльність зазначених суб'єктів публічного адміністрування:

2) п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України виключити;

б) доповнити Положення про Державну службу якості освіти України пунктом 5-1, який викласти у наступній редакції: «здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов та за результатами перевірки приймає рішення»;

3. Перспективним напрямом наукових досліджень є опрацювання питання спроможності суб'єкта публічної влади брати участь у конкретних правовідносинах у випадку не відповідності такої участі його завданням та організаційної побудови, а також опрацювання на цій основі розуміння компетенції як можливості таких суб'єктів брати участь в адміністративних правовідносинах.

#### Література:

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55 (22.07.2016). Ст. 1919.
2. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. *Офіційний вісник України*. 2014. № 95 (05.12.2014). Ст. 2729.
3. Великий юридичний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2012. 1020 с.
4. Георгієвський Ю.В. Поняття та класифікація принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2014. № 3 (15). С. 37–43.
5. Философский энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 2003. 576 с.
6. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посібник. К. : ГАН, 2003.
7. Адміністративна юрисдикція. URL: <http://www.ukreferat.com/index.php?referat=48910&pg=2> (дата звернення 15.07.2019).
8. Іваненко Я.Л. Адміністративне неюрисдикційне провадження в публічно-правових відносинах. *Вісн.* 2010. № 14. С. 11–13.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. думка, 2007.

10. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009-2010 роки) / за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. К. : Конус-Ю, 2011. 726 с.
11. Міністерство освіти та науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua> (дата звернення 15.07.2019).
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27 (18.04.2011). Ст. 1123.
13. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3e42d3b8-108a-4c21-a413-8d80aa724e5c&title=ViddilRozvitkuTurizmu> (дата звернення 15.07.2019).
14. Деякі питання Державної служби якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 р. № 168. *Офіційний вісник України*. 2018. № 25 (30.03.2018). Ст. 892.
15. Белей Є.Н. Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Т.Г. Шевченка. Київ, 2019. 19 с.
16. Про визнання незаконними та нечинними окремих положень постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2015 N 758 [Електронний ресурс]: рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 22.02.2019 р. № 826/812/16. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».

#### Logvinenko A. Jurisdictional and non-jurisdictional procedural competence of public authorities: demarcation criteria

**Summary.** The article is devoted to the development of criteria for the delimitation of procedural jurisdictional and non-jurisdictional competence of public administration entities, taking into account the purpose of the activities of the abovementioned entities and based on the consideration of the said competence as the ability to participate in relevant legal relations, and justify on this basis amendments to the existing administrative legislation.

The main criterion for distinguishing between jurisdictional and non-jurisdictional procedural competence of public administration bodies is the goal of the implementation of such competence. Such a goal is characterized by the appointment of the relevant public administration entity.

It is substantiated that in order to harmonize the competence of certain executive authorities, in particular the transfer of powers to control the compliance of licensees in the field of educational activity with the requirements of licensing conditions and decision-making on the results of the inspection from the Ministry of Education and Science of Ukraine to the State Service of Quality of Education of Ukraine, it is advisable to amend the Provisions regulating activities of the above subjects of public administration: clause 44-2 of the Regulation on the Ministry of Education and Science of Ukraine to exclude; to supplement the Provision on the State Service of Quality of Education of Ukraine, clause 5-1, which reads as follows: “supervises the compliance of licensees with the requirements of licensing conditions and, based on the results of the inspection, makes decisions”.

It is determined that the perspective direction of scientific research is to study the issue of the capacity of a public authority to participate in specific legal relationships in the event of the non-matching of such participation with its tasks and organizational structure, as well as the development of understanding on the basis of competence as the ability of such entities to participate in administrative legal relations.

**Key words:** public administration bodies, subjects of public administration, jurisdictional activity, non-jurisdictional activity, competence.