

ПРАВОВА ПРИРОДА КОМПЕТЕНЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ (СПОРІВ) МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

THE LEGAL NATURE OF COMPETENCE CONFLICTS (DISPUTES) BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

Стешенко Т.В., к.ю.н.,

доцентка кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Суховерхий О.О., студент I курсу магістратури факультету юстиції

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Робота присвячена проблематиці правової природи компетенційних конфліктів (спорів) між органами публічної влади в Україні. Встановлено, що компетенційні конфлікти (спори) виникають за наступних ситуацій: суб'єкт владних повноважень здійснив повноваження, яке відповідно до закону не належить до його компетенції; суб'єкт владних повноважень здійснив повноваження, яке йому делеговано, але на думку позивача повноваження було реалізовано в неналежний спосіб; суб'єкт владних повноважень не здійснив повноваження, яке йому делеговано.

Наведено визначення поняття «компетенційний спір». Встановлено, що компетенційні конфлікти (спори) виникають на державному рівні, муніципальному рівні, а також між органами публічної влади, що належать до різних систем публічної влади (змішані компетенційні конфлікти).

Проаналізовано вітчизняну конституційно-правову та адміністративно-правову наукову доктрину в цій сфері.

Наголошено на тому, що зазвичай компетенційні конфлікти (спори) належать до юрисдикції адміністративних судів, що знаходить відображення у статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України. Нами наголошено на доцільності імплементації непозовних порядків в межах адміністративного судочинства, зокрема для розгляду цієї категорії публічно-правових спорів.

Зазначено, що в певних випадках компетенційні конфлікти (спори) розглядаються єдиним органом конституційної юрисдикції – Конституційним Судом України. Наведено приклад розгляду компетенційного конфлікту (спору) Конституційним Судом України. Зроблено акцент на проблематиці прийняття Конституційно-судового процесуального кодексу України.

Зроблено висновок, що наслідком вирішення (подолання) компетенційного конфлікту (спору) є захист прав, свобод та законних інтересів від посягань з боку держави, що цілком відповідає завданням адміністративного судочинства.

Ключові слова: компетенційний конфлікт, адміністративно-судове процесуальне право, конституційне судочинство, компетенція органів державної влади, компетенція органів місцевого самоврядування.

The work is devoted to the issues of the legal nature of competence conflicts (disputes) between public authorities in Ukraine. It is established that competence conflicts (disputes) arise in the following situations: a subject of authority exercised a power that, according to the law, does not belong to his competence; a subject of authority exercised a power delegated to him, but in the opinion of the plaintiff, the power was exercised improperly; a subject of authority did not exercise the power delegated to him.

The definition of the concept of "competence dispute" is given. It is established that competence conflicts (disputes) arise at the state level, municipal level, as well as between public authorities belonging to different systems of public authority (mixed competence conflicts).

The domestic constitutional-legal and administrative-legal scientific doctrine in this area is analyzed.

It is emphasized that usually conflicts of competence (disputes) fall under the jurisdiction of administrative courts, which is reflected in Article 19 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. We have emphasized the expediency of implementing non-litigious procedures within the framework of administrative proceedings, in particular for the consideration of this category of public law disputes.

It is noted that in certain cases, conflicts of competence (disputes) are considered by the only body of constitutional jurisdiction – the Constitutional Court of Ukraine. An example of the consideration of a conflict of competence (dispute) by the Constitutional Court of Ukraine is given. The emphasis is placed on the issues of adopting the Constitutional and Judicial Procedure Code of Ukraine.

It is concluded that the result of resolving (overcoming) a conflict of competence (dispute) is the protection of rights, freedoms and legitimate interests from encroachments by the state, which fully corresponds to the tasks of administrative proceedings.

Key words: conflict of competence, administrative and judicial procedural law, constitutional proceedings, competence of state authorities, competence of local self-government bodies.

Актуальність проблематики. В ч. 2 ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Ризикнемо констатувати, що саме ця норма Основного Закону України є практично невід'ємною частиною більшості судових рішень судів, визначених законом як адміністративні. Вітчизняні наукові дослідження в галузі публічного права також будуються на засадах, визначених в ч. 2 ст. 19 Конституції України. Проте в той же час згадана норма Конституції України стає об'єктом спорів між органами публічної влади різного рівня та походження у зв'язку з чим в ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) до юрисдикції адміністративних судів віднесено спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень [2].

Безумовно, ця категорія справ помітно відрізняється від інших публічно-правових спорів, які належать до юрисдикції адміністративних судів, зокрема через суб'єктний склад такого спору.

Аналіз наукових джерел. Визначення правової природи компетенційних спорів ставало предметом наукових досліджень плеяди вітчизняних вчених у галузі конституційного та адміністративного права, зокрема Берназюк Я. О., Гасанова А. К., Сусак М. С., Кобилянський М. Г. та інших.

В межах даної наукової публікації ми переслідуюмо мету дослідити правову природу компетенційних конфліктів (спорів).

Виклад основного матеріалу. Виходячи з тексту ч. 2 ст. 19 Конституції України вбачається, що повноваження органів публічної влади мають такі властивості:

1. Джерело походження владних повноважень.
2. Межі владних повноважень.
3. Спосіб реалізації владних повноважень.

В сукупності цих властивостей, в умовах широкого спектру органів публічної влади виокремлюємо ще одну властивість органів публічної влади – юрисдикційність.

Відповідно до Тлумачного словника української мови, юрисдикція – це право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання [3].

В Академічному тлумачному словнику української мови запропоновано також таке розуміння поняття «юрисдикція»: «сфера, на яку поширюється таке право» [4].

Таким чином, юрисдикція – це невід’ємна властивість органу публічної влади, обумовлена межами повноважень та способами їх реалізації, закріпленими в Конституції України та законах України, що визначає його правовий статус в суспільних відносинах та взаємодії з приватними особами та іншими суб’єктами владних повноважень.

Варто зазначити, що повноваження органів публічної влади бувають виключними та делегованими. В ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [5].

Тобто, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено два способи делегування повноважень: за законом та за рішенням місцевих рад. В свою чергу, звертаючись до ст. 4 КАСУ, в якій визначено поняття «адміністративний договір» встановлено, що такий договір може бути укладено, зокрема, з метою розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб’єктами владних повноважень та для делегування публічно-владних управлінських функцій [2]. Можливість укладення адміністративних договорів передбачена також в ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], [6]. Таким чином, адміністративний договір є одним з способів делегування повноважень.

Проте попри те, що законодавець визначив, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» та закріпив способи делегування повноважень, все ж на практиці трапляються ситуації, коли між органами публічної влади виникають компетенційні спори, які потребують швидкого, проте компетентного вирішення. Вирішення компетенційних конфліктів (спорів) в межах судового провадження покладено законом на адміністративні суди.

Берназюк Я. О. переконаний, що особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача, та чи не порушена під час реалізації повноважень відповідача компетенція позивача [7, с. 22]. Погоджуємось з вченим та зазначимо, що наведене узгоджується з положенням, закріпленим в п. 3 ч. 1 ст. 19 КАСУ.

Формування окремого наукового підходу до визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність звернення до теоретичних напрацювань, присвячених проблематиці сутності й змісту компетенційних спорів [12, с. 8].

Так, М. Г. Кобилянський пропонує виокремлювати джерела виникнення спору щодо компетенції й обґрунтовує 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 розши-

рення чи, навпаки, звуження, внаслідок чого суб’єкт владних повноважень не реалізовує 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 бездіяльності [13, с. 63].

З нашої точки зору, компетенційний конфлікт (спір) може мати кілька типових ситуативних моделей:

1. Суб’єкт владних повноважень (відповідач) здійснив повноваження, яке відповідно до закону не належить до його компетенції.

2. Суб’єкт владних повноважень (відповідач) здійснив повноваження, яке йому делеговано, але на думку позивача повноваження було реалізовано в неналежний спосіб.

3. Суб’єкт владних повноважень (відповідач) не здійснив повноваження, яке йому делеговано.

Таким чином, виникнення компетенційного конфлікту (спору) пов’язане з спірністю щодо наявності владних повноважень, а також з їх належним виконанням суб’єктами владних повноважень.

Як зазначалося, розгляд компетенційних конфліктів (спорів) в межах судового провадження переважно здійснюється адміністративними судами в порядку позовного провадження. Компетенційний конфлікт (спір) – це єдина категорія справ, що підлягає розгляду адміністративними судами, де позивачем та відповідачем виступають винятково суб’єкти владних повноважень. Попри це метою вирішення такого конфлікту (спору) є захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. До такої доходимо з огляду на те, що здійснення повноважень належним органом публічної влади, здійснення повноважень в належний спосіб спрямовані на забезпечення принципу юридичної визначеності, недопущення незаконної реалізації органами публічної влади повноважень, а також забезпечення якісного виконання виключних та делегованих повноважень. Таким чином, розгляд компетенційних конфліктів (спорів) адміністративними судами є цілком виправданим та узгоджується із завданням адміністративного судочинства.

Гасанова А. К. розрізняє наступні види конфліктів в діяльності органів влади: 1) спори про право; 2) компетенційні спори; 3) особливі спори [8, с. 42]. При чому під завданням суду у компетенційних спрах розуміється розв’язання законодавчих колізій, що обумовили виникнення спору, а також усунення наслідків дублювання повноважень чи зловживання ними [8, с. 137].

Спори про право – це «класичні» публічно-правові спори, в яких приватна особа позивається до суб’єкта владних повноважень. Спори, визначені Гасановою А. К. як «особливі» – це спори, щодо яких процесуальним законом встановлено право суб’єкта владних повноважень позиватись до приватної особи. По суті, це категорія справ, яку ми відносимо до справ, що підлягають розгляду в межах потенційного контрольного провадження [10, с. 145].

До речі, Цибуляк-Кустевич А. С. навіть пропонувала в ст. 4 КАСУ «визначення термінів» надати визначення компетенційним спорам: «компетенційний спір – спір між суб’єктами владних повноважень із приводу реалізації (встановлення наявності чи відсутності) їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у т. ч. делегованих повноважень» [11, с. 185-186]. Позитивно ставимось до пропозиції науковиці.

Чинним процесуальним законодавством не передбачено ніяких особливостей щодо розгляду компетенційних конфліктів (спорів). На наше переконання, компетенційні конфлікти (спори) не варто розглядати в межах єдиного судового порядку, визначеного в КАСУ. Доцільно розглянути можливість імплементації непозовного порядку в межах адміністративного судочинства, в якому буде

наявний необхідний процесуальний інструментарій для ефективного вирішення (подолання) компетенційних конфліктів (спорів). В межах цього провадження справа має розглядатися в скорочені строки та зі зменшеною кількістю процесуальних документів (без відповіді на відзив та заперечення).

Варто зазначити, що в певних випадках компетенційні конфлікти (спори) розглядаються і Конституційним Судом України, як єдиним органом конституційної юрисдикції. Прикладом цього є рішення Конституційного Суду України у справі від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001, в якому Конституційний Суд України встановив, що «положення пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначені іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада» [14].

З огляду на наведене, вважаємо, що за доцільне звернути увагу на проблематику відсутності повноцінного процесуального кодексу, яким би впорядковувалось здійснення конституційного судочинства. Попри той факт, що Конституційний Суд України здійснює судочинство не в формі правосуддя, а в формі конституційного контролю, проте він не має здійснювати судочинство на підставі Регламенту Конституційного Суду України, затверджений самим же органом конституційної юрисдикції. Таким чином, підтримуємо позицію щодо прийняття Конституційно-судового процесуального кодексу України. В межах цього кодексу має бути встановлена предметна юрисдикція Суду та закріплено розмежування юрисдикції щодо розгляду компетенційних конфліктів (спорів) між Конституційним Судом України та адміністративними судами.

В той же час, очевидно, що варто не допускати виникнення компетенційних конфліктів (спорів) не допускаючи закріплення одного і того ж самого повноваження за кількома суб'єктами владних повноважень. Саме подолання компетенційних колізій має стати основним засобом боротьби з такими конфліктами. В умовах виникнення конфлікту, слід сприяти укладенню між суб'єктами владних повноважень адміністративних договорів, в яких варто закріпити межі компетенції кожного з таких органів та, за можливості, в найкоротші строки законодавчо долати такі колізії.

Виходячи з системного аналізу чинного законодавства пропонуємо до розгляду наступні особливості компетенційних конфліктів:

1. Виникають виключно в публічно-правовій сфері з приводу реалізації суб'єктами владних повноважень компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень.

2. Особливий суб'єктний склад правовідносин – винятково суб'єкти владних повноважень (в межах судового провадження і позивачем, і відповідачем виступає виключно суб'єкт владних повноважень) [9, с. 153].

3. Розгляд компетенційних конфліктів (спорів), за загальним правилом, здійснюється адміністративними судами.

4. Адміністративно-судовим процесуальним законодавством не передбачено ніяких процесуальних особливостей щодо розгляду цієї категорії справ (не передбачено окремого порядку судового розгляду, особливих процесуальних документів чи стадій, не встановлено скорочені строки розгляду цих спорів тощо).

5. В певних випадках компетенційні конфлікти (спори) розглядаються Конституційним Судом України.

6. Компетенційні конфлікти (спори) можуть виникати між органами державної влади; між органами місцевого самоврядування; між органами, що належать до різних систем публічної влади.

7. Наслідком вирішення (подолання) компетенційного конфлікту (спору) є захист прав, свобод та законних інтересів від посягань з боку держави. Відповідна мета досягається шляхом здійснення судом контрольної функції та забезпечення дотримання принципу законності в діяльності органів публічної влади.

Висновки. Компетенційні спори можуть виникати з низки причин, зокрема в ситуаціях коли суб'єкт владних повноважень не здійснив, здійснив неналежним чином покладені на нього повноваження або здійснив повноваження, які не покладені на нього законом або адміністративним договором. Такі конфлікти можуть виникати на державному, муніципальному рівнях, а також між органами публічної влади, що належать до різних систем влади.

Такі конфлікти можуть вирішуватись в позасудовому та судовому порядку. Законом віднесено цю категорію справ до предметної юрисдикції адміністративних судів, проте в певних випадках такі спори перебувають на розгляді в Конституційному Суді України.

Компетенційні конфлікти (спори) виникають винятково в публічно правовій сфері. Цим конфліктам притаманний особливий суб'єктний склад – суб'єкти владних повноважень. Процесуальним законом не встановлено ніяких процесуальних особливостей щодо розгляду компетенційних спорів (не передбачено окремого порядку судового розгляду, особливих процесуальних документів чи стадій, не встановлено скорочені строки розгляду цих спорів тощо).

В роботі запропоновано закріпити особливий порядок розгляду компетенційних конфліктів (спорів), який відрізнятиметься від звичного позовного провадження та передбачатиме особливі судові процедури, спрямовані на ефективний розгляд такої категорії справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.03.2025).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 24.03.2025).
3. Словник УА. Портал української мови та культури. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D1%8E%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 24.03.2025).
4. Словник української мови. Академічний тлумачний словник. (1970–1980). Т. 11. С. 615. URL: <https://sum.in.ua/s/jurydykciya> (дата звернення: 24.03.2025).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

7. Берназюк Я. О. Звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність? *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2020. Том 31 (70). Ч. 2. № 2. С. 20–27. URL: https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/part_2/7.pdf (дата звернення: 24.03.2025).
8. Гасанова А. К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2011. 215 с.
9. Сусак М. С. Процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Вип. 6(35). С. 153–159.
10. Суховецький О. О., Георгієвський Ю. В. Контрольне провадження як непозовний порядок адміністративного судочинства. *Економіка. Фінанси. Право*. 2024. № 6. С. 141–146.
11. Цибуляк-Кустевич А.С. До питання про суб'єктний склад позивачів у компетенційних спорах. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Чернівці, 24–25 жовтня 2019 р.). Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2019. С. 182–186.
12. Георгієвський Ю. В. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Віче*. 2014. № 14. С. 6–9. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/4279/> (дата звернення: 24.03.2025).
13. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07: Київ, 2014. 210 с.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій): Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 / Конституційний Суд України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text> (дата звернення: 24.03.2025).