

УДК 342.95

М.Г. Кобилянський, суддя
Вищого адміністративного суду України

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС СТОРІН КОМПЕТЕНЦІЙНОГО СПОРУ

У статті здійснено аналіз деяких проблемних питань, що стосуються визначення сторін компетенційних спорів. Доведено, що такими можуть бути: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи при реалізації ними управлінських повноважень усередині цих органів, громадські організації. Запропоновано авторське визначення поняття «адміністративний суб'єкт» як загальне, замість поняття «суб'єкт владних повноважень». Сформульовані ознаки адміністративного суб'єкта.

Ключові слова: спір про компетенцію, адміністративний суб'єкт, правовий статус.

В статье проанализированы некоторые проблемные вопросы определения сторон компетенционного спора. Доказано, что такими могут быть: органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, иные государственные органы при реализации ими управленческих полномочий в середине этих органов, общественные организации. Предложено авторское определение понятия «административный субъект» как общее, вместо понятия «субъект властных полномочий». Сформулированы признаки административного субъекта.

Ключевые слова: спор о компетенции, административный субъект, правовой статус.

In the article the analysis of some issues concerning the determination of the parties to the dispute competencijnih. It is proved that such can be: executive authorities, local self-government bodies, other State authorities in the exercise of their administrative powers within these bodies, non-governmental organizations. Proposed copyright definition of "administrative entity" as a general, instead of the concept of "subject of powers." Formulated signs an administrative entity.

Keywords: the dispute about the competence of the administrative entity legal status.

Постановка проблеми. Вдосконалення захисту прав та законних інтересів суб'єктів владних повноважень у публічно-правових відносинах шляхом реалізації права на звернення до адміністративного суду передбачає проведення аналізу проблеми правового статусу цих суб'єктів як сторін компетенційного спору. Не зважаючи на порівняно незначну кількість справ адміністративної юрисдикції, що стосуються розгляду і вирішення компетенційних спорів, наявність такої категорії справ свідчить не тільки про недоліки у чинному законодавстві, норми якого регламентують окремі управлінські повноваження, а й про існування проблем керованості певними соціально-економічними процесами внаслідок порушень зазначених норм. Існують також проблеми доктринального характеру, які стосуються новелізації ключових термінів адміністративного права — «управління», «державне управління», «юридична владність». Наявність таких проблем позначається на ситуативному характері регулювання окремих аспектів державно-владної діяльності, існуванні конкуруючої юрисдикції, що проявляється у встановленні та реалізації різними владними суб'єктами одних і тих же завдань і функцій.

Таким чином, проблема правового статусу суб'єктів владних повноважень як сторін компетенційного спору набуває не тільки суто теоретичне, але, у першу чергу, практичне значення з позицій якісної реалізації зазначеними суб'єктами державних функцій. Слід зазначити і про те, що побудова громадянського суспільства визначає активну роль громадських інституцій у вирішенні проблем керованості суспільними процесами, що визначає врегулювання у чинному законодавстві певних функцій, які мають реалізувати ці інституції. Саме тому питання про компетенційні спори не може обмежитись

суто суб'єктами владних повноважень як їх сторонами. Цілком очевидно, що і громадські організації можуть виступати як сторони компетенційного спору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання про компетенційні спори, коло їх сторін є недостатньо дослідженим у науці адміністративного права і процесу. Із цим питанням пов'язане інше — встановлення змістовних ознак суб'єктів владних повноважень, адже саме цих суб'єктів Кодексом адміністративного судочинства України [1] віднесено до сторін компетенційних спорів. Останньому питанню присвячені наукові напрацювання О.А. Банчука, В.М. Бевзенка, Н.Б. Писаренко, К.Ю. Пуданс-Шушлебіню, О.П. Рябченко та інших дослідників. Стосовно компетенційного спору, то як правове явище його було проаналізовано у роботах А.О. Ткаченко [2], частково — у дисертаціях А.К. Гасанової [3], Ж.В. Завальної [4], Л.В. Бринцевої [5]. Серед досліджень, підготовлених російськими вченими привертає увагу монографія Ю.О. Тихомирова «Теория компетенции» [6], М.Р. Мергелідзе [7].

Мета статті полягає у характеристиці правового статусу суб'єктів владних повноважень як сторін компетенційного спору. Завдання статті полягає у визначенні кола суб'єктів, які можуть виступати як сторони компетенційного спору, встановленні особливостей їх правового статусу та обґрунтуванні пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.

Викладення основного матеріалу. Характеризуючи правовий статус суб'єктів владних повноважень як сторони компетенційного спору та учасника відносин у сфері адміністративного судочинства як позивача чи відповідача слід звернутись до напрацьованих вчених, які критично аналізували сутність категорії «суб'єкт владних повноважень».

У цьому напрямку звертає увагу науковий підхід В.М. Бевзенка, який визначив поняття управлінської функції як цілеспрямованої, процедурної, підзаконної діяльності уповноваженого суб'єкта (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхньої посадової чи службової особи, іншого суб'єкта), яка має забезпечити виконання відповідним суб'єктом його завдань, задоволення потреб суспільства або держави. До переліку основних управлінських функцій віднесено: прогнозування, планування, організацію, координацію, контроль, облік, мотивацію [8, с.84-85].

У сформульованих В.М. Бевзенком ознаках управлінської функції відтворено правовий аспект змісту державно-управлінської категорії «функції державного управління». Такий підхід дозволяє вирішити, принаймні, два завдання. По-перше, не відходячи принципово від понятійного апарату адміністративного права, де в основу покладено категорію «державне управління», узагальнити існуючі теоретичні напрацювання у напрямку надання переваги упорядкову чому змісту управлінської діяльності. По-друге, розвинути ці теоретичні положення, увівши до них процедурний аспект реалізації управлінської функції. Разом з тим, використання підходу В.М. Бевзенка потребує додаткових пояснень, уточнень, оскільки у його основу покладено категорію управлінської діяльності, зміст якої на сьогодні зазнає динамічних змін.

Дослідженню сутності поняття та ознак суб'єкта владних повноважень як відповідача у справах адміністративної юрисдикції присвячене дисертаційне дослідження К.Ю. Пуданс-Шушлебіню. Дослідниця пропонує замінити у КАС України поняття «суб'єкт владних повноважень» на «орган публічної влади». Останній визначено як суб'єкта загальнодержавного або місцевого рівня, що у публічно-правових відносинах діє в межах, наданих йому законом, або в порядку делегування публічно-владних повноважень щодо правового регулювання, надання адміністративних послуг,

здійснення нагляду та контролю, а також здійснення інших виконавчо-розпорядчих повноважень щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб [9, с.4-5].

Науковий підхід К.Ю. Пуданс-Шушлебіню виправданий у разі визначення такого суб'єкта як учасника публічно-правових відносин, який наділений владними повноваженнями. Однак суб'єкт публічної влади може брати участь не тільки в управлінських відносинах, а й у інших публічно-правових відносинах. Тож пропозиція К.Ю. Пуданс-Шушлебіню не є остаточною, а наукове опрацювання питання про вдосконалення термінології у частині визначення суб'єкта владних повноважень не втрачає актуальності.

На думку академіка НАПрН України В.Б. Авер'янова, термін «владний» охоплює фактично два різних за змістом напрямки діяльності – позитивний і негативний (правоохоронний, юрисдикційний). Конкретизацію терміну «суб'єкт владних повноважень» слід здійснювати, спираючись на наукову думку щодо публічно-сервісного характеру управлінської діяльності [10].

На перший погляд, доцільною є пропозиція щодо виділення двох категорій суб'єктів владних повноважень – суб'єкти адміністративно-сервісних повноважень і суб'єкти правоохоронних повноважень. Разом з тим, жодних особливостей у процесуальному порядку розгляду справи адміністративної юрисдикції не передбачено щодо суб'єктів управлінської (адміністративно-сервісної) чи правоохоронної (негативної) діяльності. Саме тому вирішення проблеми вдосконалення термінології у такий спосіб не позбавить необхідності встановлення єдиного терміну, що позначає суб'єктів, які виконують публічні функції, реалізують публічний інтерес.

Для вирішення цієї термінологічної проблеми можна запропонувати підхід, за яким такими суб'єктами визначаються адміністративні суб'єкти, а не суб'єкти владних повноважень. Використання категорії «адміністративний суб'єкт» дозволяє: а) врахувати та відтворити специфіку правовідносин, у межах яких виникає публічно-правовий спір – адміністративно-правових відносин; б) виділити з-поміж інших суб'єктів, що реалізують публічний інтерес – державні органи, органи місцевого самоврядування – тих, які реалізують (здійснюють) повноваження управлінського (позитивного, адміністративно-сервісного) і правоохоронного (негативного, юрисдикційного) характеру; в) врахувати адміністративно-правову природу діяльності суб'єктів, що реалізують публічний інтерес у адміністративно-правових відносинах, включаючи і органи місцевого самоврядування.

Звернення до проектів законодавчих актів надає можливість вказати про те, що за законом творцем було запропоновано використання терміну «адміністративний орган». Так, у проекті Адміністративного процесуального кодексу України, зареєстрованого під № 1331-1 від 25.10.2002 (суб'єкти законодавчої ініціативи – народні депутати України Мойсик В.Р., Онопенко В.В., Бандурка О.М., Круць М.Ф.) до об'єктів оскарження було віднесено адміністративний акт (окремі його положення), дія або бездіяльність адміністративних органів, посадових чи службових осіб, адміністративний договір. Адміністративний орган визначено як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що виконують публічно-правові адміністративні функції, в межах здійснення ними управлінських повноважень органів державної влади.

Порівняно із застосованим у проекті Адміністративного процесуального кодексу України терміну «адміністративний орган» запропонований термін «адміністративний суб'єкт» відрізняється тим, що у ньому застосовується замість терміну «орган» інший термін –

«суб'єкт», що дозволяє охопити не тільки органи, а й посадових осіб, тобто тих, хто бере участь у судовому адміністративному процесі. Крім того, термін «адміністративний суб'єкт» враховує виконання адміністративних функцій у публічно-правових відносинах, а не тільки управлінські повноваження, тобто є ширшим за змістом і тим, що найбільш повно враховує специфіку і правову природу учасників судового адміністративного процесу, які реалізують публічний інтерес шляхом виконання адміністративних функцій.

Адміністративний суб'єкт як учасник відносин у сфері адміністративного судочинства набуває загальних ознак суб'єкта адміністративного права, а конкретизація ознак здійснюється, враховуючи специфіку правовідносин, у яких такий суб'єкт бере безпосередню участь — відносини у сфері судової адміністративної юрисдикції. Крім того, адміністративний суб'єкт може виступати стороною компетенційного спору, специфіка розгляду якого позначається і на ознаках адміністративного суб'єкта як їх учасника судового розгляду. Таким чином, доцільне виділення загальних, особливих і спеціальних ознак адміністративного суб'єкта як учасника відносин у сфері судової адміністративної юрисдикції. Загальні — ознаки, які характеризують адміністративного суб'єкта як учасника адміністративних правовідносин. Особливі — ознаки адміністративного суб'єкта як учасника судового адміністративного процесу. Спеціальні — ознаки такого суб'єкта як учасника судового адміністративного процесу щодо розгляду компетенційного спору.

Загальні ознаки адміністративного суб'єкта притаманні усім суб'єктам адміністративного права. Особливими ознаками доцільно визначити: а) процесуальна індивідуалізація, що проявляється у вираженні як суб'єкта публічного права власних цілей та публічного інтересу як позивача та/ або відповідача; б) є стороною публічно-правового спору, предмет якого стосується діяльності щодо реалізації публічного інтересу; в) процесуальний статус адміністративного органу як позивача чи/ та відповідача визначається його адміністративною процесуальною правосуб'єктністю; г) має право звернення до адміністративного суду як позивач із позовними вимогами або із поданням у випадках, передбачених КАС України; д) набуває статус відповідача у відносинах щодо відправлення адміністративного судочинства у разі висунення до нього позовних вимог; е) наділені процесуальними повноваженнями приймати рішення на будь-якій стадії судового адміністративного процесу. Спеціальні ознаки адміністративного суб'єкта як учасника судового адміністративного процесу щодо розгляду компетенційного спору відрізняються від сформульованих вище особливих ознак наступним: а) виділення передумови здійснення адміністративної процесуальної правосуб'єктності — виникнення компетенційного конфлікту; б) врахування підстави звернення до адміністративного суду за вирішенням компетенційного спору — порушення адміністративним органом у відносинах із іншим адміністративним органом його прав, законних інтересів; в) реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності як позивача та відповідача.

Отже, *адміністративний суб'єкт* — суб'єкт публічного права, який має адміністративну процесуальну правосуб'єктність вступати у відносини адміністративного судочинства з метою вирішення публічно-правового спору, предмет якого стосується діяльності щодо реалізації публічного інтересу.

У відносинах щодо вирішення компетенційного спору у порядку адміністративного судочинства адміністративні суб'єкти виступають як позивачі і як відповідачі.

Вказуючи про суб'єктну складову компетенційного спору, доцільно зазначити про думку Ж.В. Завальної, яка слушно зауважувала про те, що адміністративні суди вирішують компетенційні спори між органами виконавчої влади і органами місцевого

самоврядування. [4, с.90]. Разом з тим, компетенційні спори стосуються і спорів, де одним із суб'єктів є Президент України, але тільки у випадку реалізації ним повноважень управлінського (організаційного, упорядковуючого) змісту. Однак складно вказати про те, якою має бути інша сторона компетенційного спору, у якій виникнуть «рівнозначні» претензії управлінського характеру, якщо однією із сторін виступає Президент України. Те ж саме можна вказати і про компетенційний спір, суб'єктом якого є прокуратура, Національний банк України. Проте врахування теоретичних положень щодо предмету адміністративного права дозволяє зазначити, що компетенційні спори можуть виникати у внутрішньо організаційній діяльності органів прокуратури, Національного банку України. Слід також зазначити, що державні органи, які не належать до системи органів виконавчої влади можуть виступати суб'єктом компетенційного спору у разі, якщо вони виступають суб'єктами адміністративного права (загальна ознака адміністративного суб'єкта), наділені адміністративною процесуальною правоздатністю (спеціальна ознака адміністративного суб'єкта). Такими адміністративними суб'єктами виступають прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади у разі реалізації компетенції за ст.60 КАС України – якщо вони виступають на захист прав, свобод та інтересів інших осіб.

Характеризуючи сторони компетенційного спору, слід зазначити, що однією із сторін може бути громадська організація. Як приклад, спір про компетенцію, в якому суб'єктом звернення виступала громадська організація - місцева галузева рада підприємців з питань туризму при Ленінській районній державній адміністрації м. Севастополя. Відповідачем у справі виступав колегіальний орган з укладання тристоронніх договорів в Ленінському районі м. Севастополя за участі третіх осіб, зокрема - Ленінської районної державної адміністрації м. Севастополя, Севастопольського міського територіального відділення Антимонопольного комітету України (постанова Окружного адміністративного суду м.Севастополя у справі №2а-811/11/2770 від 08.04.11).[11]. Хоча громадська організація не є суб'єктом владних повноважень, однак спір, який є предметом розгляду, є публічно-правовим, оскільки стосується захисту публічних інтересів, відповідно ст.36 Конституції України.

Висновки. Таким чином, компетенційні спори переважно стосуються діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Стосовно інших державних органів, компетенційні спори можуть виникати у їх внутрішньо організаційній діяльності, а також у разі, якщо вони є суб'єктами адміністративного права і реалізують адміністративну процесуальну правосуб'єктність (зокрема – прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, орган державної влади). Стороною компетенційного спору може бути громадська організація. Існуюча судова практика свідчить про участь у судовому адміністративному процесі громадської організації як позивача.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №35-36. – Ст.446; № 37. – Ст. 446.
2. Ткаченко А.О. Компетенційні спори: поняття та особливості / А.О. Ткаченко // Право і суспільство.-2010.-№1.-с.68-73
3. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Гасанова Антоніна Керимівна. – Одеса, 2011 – 20с.
4. Завальна Ж. В. Адміністративний договір : теоретичні засади та застосування : дис. докт. юрид.

наук : 12.00.07 / Завальна Жанна Вікторівна. — Х., 2010. — 390 с.

5. Бринцева Л.В. Адміністративно-правові спори: загальна характеристика та адміністративний порядок їх вирішення: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Бринцева Людмила Володимирівна. — Х., 2012. — 20с.

6. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М.: Изд-во: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2004.-355с.

7. Мергелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М. Р. Мергелидзе. — М. : ИД «Юриспруденция», 2008. — 120 с.

8. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: Монографія /— К.: Прецедент, 2010. — 475с.

9. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: автореф. дис.к.ю.н. 12.00.07 / Пуданс-Шушлебін Крістіна Юрісівна. — К., 2013. — 20с.

10. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.С., Педько Ю.С., Дерезь В.А. та ін. / за заг.ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко.-К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. — 448с.

11. Постанова Окружного адміністративного суду м.Севастополя у справі №2а-811/11/2770 від 08.04.11 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал «Судова влада України». — Режим доступу до док.: <http://court.gov.ua/>.

РЕЦЕНЗІЇ

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ КУДЕРМІНОЇ О.І. «ПСИХОЛОГІЯ СУБ'ЄКТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ»

Нагальність вирішення питання реформування правоохоронних органів є безперечною вимогою сучасного етапу розвитку нашої держави. Забезпечення дотримання принципів верховенства права в діяльності органів внутрішніх справ; запровадження механізмів, що унеможливають використання органів внутрішніх справ у політичних, групових чи особистих інтересах; створення в МВС України ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення та дієвих механізмів запобігання корупції в діяльності ОВС — основні завдання реформування системи МВС, що задекларовані державою. Водночас, традиційно за лаштунками поетапного перетворення системи МВС у відомство європейського зразка залишаються другорядними проблеми формування повноцінного кадрового потенціалу органів внутрішніх справ.

Своєчасним, з огляду на вищезазначене, виглядає звернення О.І. Кудерміної до психологічних підвалин модернізації правоохоронних органів, а саме до психологічних особливостей її суб'єкта. Безумовно, розробка нових внутрішніх та зовнішніх критеріїв, методик оцінювання функціональної діяльності органів внутрішніх справ повинна ґрунтуватися на опрацюванні міжнародного досвіду. Водночас, автором монографії, за допомогою теоретичного розгляду соціальної сутності правоохоронної діяльності обґрунтована необхідність врахування іманентних сучасному стану вітчизняної системи

Кудерміна О.І. Психологія суб'єкта правоохоронної діяльності: монографія. — Чернівці: Наші книги. 2012. — 416 с.