



**Віталій Шавінський,**  
кандидат юридичних наук,  
заступник Голови Київського окружного  
адміністративного суду

УДК 342.92

## ***Компетенційні спори як складова предмету адміністративного судочинства у контексті захисту інтересів держави***

Інтереси держави можуть і повинні захищатись в адміністративному судочинстві. Це не суперечить ідеології даного виду судочинства, про що ми вже неодноразово говорили у попередніх публікаціях [1]. Одним із можливих варіантів, коли у рамках адміністративного судочинства захищаються інтереси держави, є так звані компетенційні спори, які на практиці виникають найчастіше між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Попри те, що питома вага таких спорів є відносно невеликою, порівнюючи із «типовими» справами, важливість їх розгляду є більш ніж очевидною.

Перше питання, на яке необхідно надати відповідь при спробі комплексного дослідження компетенційних спорів – це причини їх виникнення. На наше переконання, ключовими причинами такого роду публічно-правових спорів можуть вважатись:

- недоліки чинного законодавства, які проявляються у тому, що одні і ті ж (чи схожі) повноваження визначені у різних публічних інсти-

туцій. Нерідко в нормативно-правових актах однакової юридичної сили;

- 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;

- 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;

- перекручене сприйняття децентралізації, яке спостерігається у поглядах певної частини чиновників місцевого рівня.

Наявність компетенційних спорів у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування пов'язана не лише із недосконалістю чинного законодавства, але й зі складним характером відносин, у межах яких виникає такий спір... Проте слід вказати на негативні наслідки вини-

кнення компетенційного спору, пов'язані із гальмуванням виконання державними органами завдань, покладених чинним законодавством, порушення прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, завдання значної шкоди реалізації державних інтересів. Вказане обумовлює необхідність насамперед внесення змін до законодавства [2, с. 1-2]

Акцентуємо увагу на наступному. М. Г. Кобилянський слушно зазначає, що компетенційні спори завдають значної шкоди реалізації державних інтересів. Не більше і не менше. Як наслідок – страждають інтереси пересічних громадян. Попри переважною мірою об'єктивно негативне ставлення пересічного громадянина до держави загалом, все ж таки констатуємо доцільність та необхідність її існування. Як справедливо зазначає М. Серебро у рамках своєї дисертаційної роботи із назвою «Сучасна держава як цінність: загальнотеоретичне дослідження», нинішній період розвитку людства по-новому поставив питання ролі держави і права як традиційних символів порядку і стабільності. І якщо виведення останнього із сфери суцього і перенос його у площину належного дало можливість проголосити право безумовною цінністю, то держава і до теперішнього часу залишається більше об'єктом критики, ніж пієтету. Індивідуалізоване суспільство сприймає її більше як перешкоду на шляху до реального розкриття свободи особистості, її омріяного благоденства, але реальний стан справ указує на життєво необхідну потребу збереження інституту держави та зарахування його до ряду окремих цінностей [3, с. 1]. Іншими словами, якщо держава – це цінність, то її інтереси автоматично являють собою ще вищий варіант ціннісного сприйняття.

Фактично, при компетенційних спорах орган публічної адміністрації виступає і як позивач і як відповідач. Соціально-правове підґрунтя розгляду держави як відповідача в адмініс-

тративному судочинстві базується на наступних факторах:

- по-перше, сутність самої адміністративної юстиції, яка передовсім опікується справами «людина проти держави»;

- по-друге, необхідність доведення своєї невинуватості належить відповідачеві (органові публічної адміністрації);

- по-третє, наявною та відстоюванню у фаховій літературі презумпцією правомірності правової позиції громадянина у взаєминах з державою (органами публічної адміністрації та посадовими особами);

- по-четверте, приписами чинних нормативно-правових актів, де вказується про можливість розгляду держави у якості відповідача у судових справах;

- по-п'яте, різноманітні напрями діяльності держави, де намагання забезпечити реалізацію загальносуспільних інтересів призводить до обмеження (порушення) прав окремо взятої особи.

Разом з тим, держава як позивач в адміністративному судочинстві теж характеризується певними обставинами. До них відносяться:

- по-перше, законодавчо визначена можливість суб'єкту владних повноважень подавати позов до адміністративного суду;

- по-друге, наявність конкретних життєвих ситуацій, коли завдання адміністративного судочинства, а саме захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин не може бути вирішене без участі держави (суб'єкту владних повноважень) у якості позивача в адміністративному процесі;

- по-третє, порівняно з іншими проблемами, недостатня розробленість наукою адміністративного права, адміністративно-процесуального права питань, пов'язаних з участю держави у якості позивача в адміністративному судочинстві;

- по-четверте, урізноманітнення діяльності органів держави, яка, на



відміну від радянського минулого має вирішувати низку нових, раніше маловідомих питань, таких приміром, як належна реакція на процеси глобалізації;

- по-п'яте, наявність низки проблем правотворчого та правозастосовного характеру, котрі мають місце у розгляді та вирішенні адміністративними судами справ, в основі яких – звернення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, іншого суб'єкту при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Про недоліки чинного законодавства як причину виникнення компетенційних спорів зазначають автори коментаря до Кодексу адміністративного судочинства України. «Компетенцію органу чи посадової особи складають їхні владні повноваження, визначені законом. Внаслідок недосконалості законодавства компетенція суб'єктів владних повноважень нерідко може перетинатися, внаслідок чого може виникнути компетенційний спір» [4, с. 152-153]. Тут ми маємо звернути увагу на справедливе судження С. Г. Стеценка, який відображає традиційне сприйняття моделі правової поведінки учасника адміністративно-правових відносин – суб'єкта владних повноважень. На думку даного фахівця, важливий фактор, на який слід звернути увагу, – це те, що в адміністративно-правовому регулюванні компетенції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб повинен діяти принцип загальних заборон «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», а в адміністративно-правовому регулюванні статусу громадян має в повному обсязі застосовуватися принцип загальних дозволів – «дозволено все, що прямо не заборонено законом». В основі саме такого бачення методів адміністративного права лежить

«людиноцентристська» ідеологія розвитку українського адміністративного права, що полягає в максимальному забезпеченні з боку держави прав, свобод і законних інтересів громадян [5, с. 26].

А як же бути у випадках, коли обидві сторони адміністративно-правового спору – представники держави в широкому розумінні цього слова? Дійсно, в обох випадках керуватись правилом: «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Хто порушує це правило, той, вірогідніше всього і є винуватцем публічно-правового компетенційного спору.

Компетенційні спори найчастіше можуть виникати між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, особливо щодо здійснення делегованих повноважень. У рамках таких спорів може вирішуватися, наприклад, питання про протиправність акта суб'єкта владних повноважень, виданого без належних повноважень або з їх перевищенням. Завдання суду у компетенційних спорах – з урахуванням загального завдання адміністративного судочинства розв'язати законодавчі колізії, що обумовили виникнення спору, а також усунути наслідки дублювання повноважень чи зловживання ними [6, с. 162]. Дійсно, це відповідає букві та духу чинного законодавства про адміністративне судочинство.

Таким чином, компетенційні спори є важливою складовою предмету адміністративного судочинства у контексті захисту інтересів держави. Остання теж, природно, має свої пріоритети і має можливість їх захищати, в тому числі у рамках адміністративного судочинства. Вказаний напрям наукових досліджень є перспективним та таким, що потребує активних пошуків шляхів удосконалення законодавства та правозастосовчої практики.

Список використаних джерел

1. *Щавінський В. Р.* До проблеми завдань адміністративного судочинства в Україні крізь призму захисту інтересів держави / В. Р. Щавінський // Публічне право. – 2014. - № 2. – С. 45-51; Щавінський В. Р. Держава у якості позивача в адміністративному процесі: аргументи опонентів та їх аналіз / В. Р. Щавінський // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 5. – С. 227-229; Щавінський В. Р. Держава як позивач у адміністративному процесі: сутність та відповідність природі адміністративної юстиції / В. Р. Щавінський // Публічне право. – 2015. - № 4. – С. 103-108.
2. *Кобилянський М. Г.* Сутність адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду щодо вирішення компетенційного спору / М. Г. Кобилянський // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. - № 4. – С. 1-14.
3. *Серебро М. В.* Сучасна держава як цінність: загальнотеоретичне дослідження. Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / М. В. Серебро. – Одеса, 2017. – 20 с.
4. *Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / [За заг. ред. Р. О. Куйбіди].* – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Том 1. – 552 с.
5. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. - Вид. 3-тє, перероб. та доп. - К.: Атіка, 2011. – 624 с.
6. *Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посіб. для юр. факультетів та юр. клінік / Кол. авторів; [За заг. ред. Александрової Н. В., Куйбіди Р. О.].* – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: КНТ, 2009. – 248 с.

**Щавінський В. Р. Компетенційні спори як складова предмету адміністративного судочинства у контексті захисту інтересів держави**

У статті розглядаються питання компетенційних спорів як складової предмету адміністративного судочинства у контексті захисту інтересів держави. Акцентується увага на тій обставині, що у рамках адміністративного судочинства є можливими випадки, коли здійснюється публічно-правовий спір між двома суб'єктами владних повноважень з приводу їх компетенції. В якості ключових причин такого стану справ наводяться недоліки чинного законодавства; зловживання повноваженнями окремо взятими посадовими особами; невисокий рівень правової культури низки суб'єктів правових відносин у сфері публічно-правової діяльності; перекручене сприйняття децентралізації, яке спостерігається у поглядах певної частини чиновників місцевого рівня.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, компетенційний спір, позивач, відповідач, інтереси держави.

**Щавинский В. Р. Компетенционные споры как составная часть предмета административного судопроизводства в контексте защиты интересов государства**

В статье рассматриваются вопросы компетенционных споров как составной части предмета административного судопроизводства в контексте защиты интересов государства. Акцентируется внимание на том обстоятельстве, что в рамках административного судопроизводства являются возможными случаи, когда осуществляется публично-правовой спор между двумя субъектами властных полномочий по поводу их компетенции. Недостатки действующего законодательства, которые проявляются в том, что одни и те же (или схожие) полномочия определены в различных публич-

ных институтов. В качестве ключевых причин такого положения дел приводятся недостатки действующего законодательства; злоупотребление полномочиями отдельно взятыми должностными лицами; невысокий уровень правовой культуры ряда субъектов правовых отношений в сфере публично-правовой деятельности; искаженное восприятие децентрализации, которое наблюдается во взглядах определенной части чиновников местного уровня.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, компетенционный спор, истец, ответчик, интересы государства.

**Schavinskyj V. Disputes as part of competence subject of administrative justice in the context of protection of state interests**

In the article the question of competence disputes as part of the subject of administrative justice in the context of protecting the interests of the state. Attention is focused on the fact that in the framework of administrative proceedings is possible that performed a public law dispute between two public authorities on their competence. As the key reasons for this situation are the shortcomings of current legislation; abuse of authority of individual officers; low level of legal culture of a number of legal entities in the field of public relations and legal activities; distorted perception of decentralization, which is observed in the views of some officials at the local level.

**Key words:** administrative proceedings, disputes of competence, the plaintiff, the defendant, the interests of the state.