

Т.О. Мацелик,
кандидат юридичних наук,
доцент
С.П.Параниця,
кандидат юридичних наук,

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СПІР ЯК КАТЕГОРІЯ ЮРИДИЧНОГО СПОРУ

У даній статті сформульовано поняття адміністративно-правового спору та визначено його сутність. Питання щодо порядку розгляду адміністративно-правових спорів набули особливої актуальності не лише у зв'язку із запровадженням в Україні адміністративного судочинства, а й тому, що існуючі механізми їх вирішення виявляються недостатньо ефективними, такими, що не забезпечують особам повноцінної реалізації їх права на захист.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, спір, публічно-правові відносини, публічно-правовий спір.

За роки незалежності нашої держави відбулися зміни у правосвідомості громадян, зокрема, в їх ставленні до забезпечення своїх прав, свобод та законних інтересів. Оскарження громадянами рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб здійснюється в адміністративному чи судовому порядку. У першому випадку це врегульовано Законом України «Про звернення громадян» [1], а в другому – КАС України [2]. При цьому йдеться про реальне чи передбачуване порушення суб'єктивних прав або законних інтересів громадянина. Отже, виникає ситуація, при якій одна із сторін адміністративних правовідносин вважає, що її суб'єктивні права чи законні інтереси порушуються або обмежуються діями другої сторони. Інша сторона цього не визнає. Виникнення у цьому випадку адміністративно-правового спору між суб'єктами адміністративного права, один із яких наділений державно-владними повноваженнями, вже не викликає заперечень у юридичній літературі.

Проблематика адміністративно-правового спору й порядку його вирішення українською доктриною адміністративного права малодосліджена. Певна увага в сучасній науковій юридичній літературі їй приділялася і викладена у наукових працях В. Б. Авер'янова [3], Ю.П. Битяка [4], І.Л. Бородіна [5], Т.О. Коломоець [6], В.К. Колпакова [7], А.Т. Комзюка [8], О.В. Кузьменко [9], О.П. Рябченко [10] та ряду інших науковців. Одночасно єдиної думки щодо поняття адміністративно-правовий спір ще не сформовано.

У зв'язку з цим, метою даної статті є розкриття сутності адміністративно-правового спо-

ру, для досягнення якої необхідно проаналізувати ознаки адміністративно-правового спору на основі яких сформулювати поняття адміністративно-правового спору.

Поширеною в юридичній науці є точка зору, згідно з якою спір відносять до категорії адміністративних, якщо юридичне питання, що складає зміст спору, є питанням адміністративного права [11, 12, 13].

На думку В. Ф. Фролова, спір є претензією, в якому одна сторона відстоює свою позицію про предмет спору [14].

Е.Б. Лупарев розуміє під спором такий тип правовідносин, який характеризується наявністю протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів або неспівпаданням поглядів [15].

Великий тлумачний словник сучасної української мови дає нам два визначення спору: 1) словесне змагання; обговорення чого-небудь двома або кількома особами, в якому кожна із сторін обстоює свою думку, свою правоту; 2) взаємні домагання щодо володіння чим-небудь, посідання чогось та ін., вирішуванні переважно судом [16, с. 1172].

Перше визначення можна визнати придатним для вивчення категорії адміністративно-правовий спір з однією лише умовністю: словесність спору потрібно розуміти в найширшому сенсі, оскільки сьогодні, з розвитком науково-технічного прогресу, існує безліч різних форм словесного суперництва.

Друге поняття – юрисдикція з розгляду і вирішення будь-яких правових спорів, яка здійснюється за участі уповноваженого право-

застосовного органу, завжди реалізується у процесуальній формі, тобто у цьому випадку спір про право протікає у межах юрисдикційного юридичного процесу.

Таким чином, спір ми можемо визначити як виникаюче в результаті певних розбіжностей словесне змагання, обговорення чого-небудь, у якому кожний учасник відстоює свою думку, яка відрізняється від думки іншого учасника.

У теоретичному плані розуміння адміністративно-правового спору значною мірою визначається використовуваними для його інтерпретації методологічними підходами. Проте ці інтерпретації не можуть не спиратися на особливості правового регулювання, що визначає порядок розгляду і вирішення адміністративно-правового спору в тій або іншій системі права. Ці особливості, поза сумнівом, впливають на масштаби і форми використання в доктрині і юридичній практиці двох основних методологічних концепцій адміністративного спору: формальної і матеріальної [13, с. 507–509].

У межах формального підходу адміністративно-правовий спір розглядається або як спір, вирішення якого покладено на адміністративні суди [17, с. 75]. Формальне тлумачення має місце і тоді, коли критерієм визначення поняття «адміністративно-правовий спір» є особлива процедура, завдяки якій вирішується спір.

Інша концепція – «матеріальна» – виходить або з особливостей суб'єктного складу («суб'єктний» підхід), або з характеру матеріально-правових відносин, які являють собою предмет спору («предметний» підхід). Основна ідея суб'єктного підходу полягає у тому, що адміністративним є такий спір, у якому орган публічної адміністрації є стороною незалежно від того, хто порушує спір (чи сам орган публічної адміністрації чи фізичні або юридичні особи).

А.Г. Кучерена включає в обсяг поняття «адміністративний спір» усі суперечки, що виникають не тільки безпосередньо з адміністративно-правових, а й з конституційних, фінансових, податкових, митних та інших публічно-правових відносин, де одним суб'єктом завжди є орган державної влади або посадова особа [18, с. 20–21].

В.В. Скитович у одній із робіт трактує адміністративний спір не інакше як «вимога приватної особи до посадової» [19, с. 28].

Таким чином, позиція Н.Ю. Хаманевої є повністю обґрунтованою, що розглядає

адміністративно-правовий спір як різновид юридичного конфлікту [12, с. 30].

Визначаючи поняття «адміністративно-правовий спір», потрібно брати до уваги, що значення прикметника «адміністративно-правовий» не збігається з його звичайним змістовим навантаженням, що застосовується адміністративно-правовою наукою. У контексті чинного законодавства поняття «адміністративно-правовий спір» охоплює спори, що виникають не тільки з безпосередньо адміністративно-правових, але також з інших публічно-правових відносин (фінансових, податкових, митних, антимонопольних, виборчих і тощо).

Серед правових спорів особливе місце займають спори фізичних та юридичних осіб з органами публічної адміністрації при здійсненні ними владних повноважень. Адже особа, вступаючи у правовідносини з органами влади, перебуває у підпорядкуванні цих органів, які можуть визначати права та обов'язки особи. Спори такого типу у Кодексі адміністративного судочинства України [2] названо публічно-правовими.

Найбільш характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – сфера публічної діяльності. Відповідно, відносини, які виникають у зазначеній сфері, є публічно-правовими [20].

Адміністративно-правовий спір також визначається як різновид юридичного конфлікту, що виникає з публічно-правових відносин у сфері державного управління та місцевого самоврядування, обов'язковою стороною такого спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи або інші суб'єкти, на яких покладається виконання функцій державних органів, а його вирішення може бути здійснено в судовому чи адміністративному порядку з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, забезпечення законності у зазначеній сфері [21].

Публічно-правові відносини – це передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних з реалізацією публічної влади [22]. Наприклад, публічно-правовими є відносини у сфері оподаткування між фізичними особами-підприємцями та органами державної податкової служби. З іншого боку, якщо та сама фізична особа-підприсмець уклала з органом податкової служби договір підряду на виконан-

ня ремонтних робіт у приміщенні цього органу, то відносини тут уже регулюються нормами цивільного права і є приватно-правовими.

Дане визначення навряд чи можна визнати вдалим: по-перше, спір про адміністративне право як юридична форма конфлікту в публічному управлінні – це завжди показник, з однієї сторони, наявності помилок, свавілля, правопорушень в адміністративній діяльності, а з іншої – незнання приватними особами своїх прав у відносинах з публічною адміністрацією, їх помилкових або неповних уявлень про обсяг цих прав і публічно-правових обов'язків. У науковій літературі питання про соціальне і юридичне значення адміністративного спору є дискусійним. Досить часто феномен адміністративного спору розглядається як аномалія, хвороба адміністративної системи. Під час рішення цього питання у функціональному плані, на нашу думку, необхідно інтерпретувати адміністративний спір, як і будь-який правовий спір, з врахуванням його подвійності (амбівалентності) як правового конфлікту, що виникає у зв'язку із здійсненням адміністративної діяльності.

Тому, виходячи з приписів чинного українського законодавства, необхідно погодитися з науковцями [17; 23, с. 11; 24], які до обсягу поняття «адміністративно-правовий спір» відносять усі публічно-правові спори (а не лише ті, що виникають з адміністративно-правових відносин), крім тих, які законодавством віднесені до іншої категорії спорів. Таке широке розуміння адміністративно-правового спору поділяють і автори проєкту Адміністративного процесуального кодексу України [25, 26].

Вищезазначене дає можливість поняття «адміністративно-правовий спір» розглядати у двох значеннях: у вузькому – як спір, що виникає з суто адміністративно-правових відносин, і у широкому – як публічно-правовий спір, який виникає з усіх відносин публічно-правового характеру в сфері публічного адміністрування. На нашу думку, саме широке розуміння категорії «адміністративно-правовий спір» гарантуватиме особам право на захист від порушень з боку публічної влади.

З урахування різних підходів до поняття «адміністративно-правовий спір» для уточнення визначення адміністративно-правового спору як категорії і різновиду юридичного спору доцільно провести аналіз ознак, які найчастіше зустрічаються у літературі щодо такого поняття. У більшості визначень щодо зазначеного поняття називаються такі ознаки, як ціль, забезпеченість уповноваженими державними

органами, наявність певних способів. Аналіз, насамперед, цих ознак, становить інтерес для з'ясування сутності категорії адміністративно-правовий спір.

Серед характерних ознак, саме, адміністративно-правового спору варто назвати:

1) адміністративно-правовий спір виникає лише з юридично значимих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні наслідки);

2) специфічний склад учасників адміністративно-правового спору. Обов'язковою стороною є орган, посадова особа уповноважена здійснювати функції публічного адміністрування та приймати обов'язкові (тобто забезпечені примусовою силою держави) рішення, а іншою, як правило, юридична чи фізична особа. При чому перша сторона, приймаючи рішення, здійснюючи певні діяння, зачіпає права, свободи та законні інтереси юридичних чи фізичних осіб. У разі їх порушення, саме, останні є ініціаторами спору.

Таким чином, важливою характеристикою публічно-правових спорів є особливий суб'єктний склад. Проте, таку характеристику не можна застосовувати без врахування інших ознак. Тобто між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та органами публічної адміністрації - з іншого, можуть виникати як публічно-правові, так і приватно-правові спори.

Справа в тому, що в процесі здійснення функцій публічного управління адміністративні органи мають не тільки «пов'язані» повноваження, але й наділені можливістю адміністративного розсуду. У сфері адміністративного розсуду у цих органів відсутній встановлений законом обов'язок вчиняти відповідно до визначених вимог, а, отже, у приватних осіб відсутнє право вимагати від них здійснення будь-яких дій. У цьому випадку приватні особи у відносинах з державними органами мають не суб'єктивне публічне право, а прямо не опосередкований правом і юридичним обов'язком інтерес, порядок реалізації якого не має чітких заходів забезпечення;

3) адміністративно-правовий спір спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи. Спрямованість адміністративно-правового спору на захист особи (юридичної чи фізичної) від свавілля держави та на забезпечення законності у публічному адмініструванні. Спрямованість на захист особи як риса адміністративно-правового спору стала підґрунтям для виключення з юрисдикції адміністративних судів справ про адміністративні правопорушення [27];

4) реалізація інтересів однієї сторони спору у більшості випадків може призвести до неможливості задоволення інтересів іншої. Необхідно звернути увагу на те, що адміністративно-правовий спір, виникає при реалізації відносин горизонтального характеру [28], тобто суб'єкти таких відносин (орган публічної адміністрації та особа) не підпорядковані один одному, але самі матеріально-регулятивні відносини, з яких виникає спір, є асиметричними, однак вже у процесуально-правовому аспекті має місце рівність сторін. Сутність такої рівності полягає у тому, що праву однієї сторони заявляти правдомагання відповідає право другої висувати заперечення та не визнавати заявлені. Таким чином, адміністративно-правовий спір виникає з відносин нерівності, але розгортається між рівними (у процесуальних правах) сторонами, оскільки, відсутній владний вплив з боку суб'єкта публічного адміністрування.

О.Б. Зеленцов обґрунтовує це тим, що: по-перше, матеріально-регулятивні правовідносини, з яких виникає спір, не варто ідентифікувати з самим адміністративно-правовим спором, останній розгортається між рівноправними суб'єктами, тому що орган публічної адміністрації реалізує не владні повноваження, а такі ж права та обов'язки, які має й інша сторона, а по-друге, правова рівність громадянина та органу публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-правового спору має як теоретичні, так і нормативно-правові підстави [17, с. 73];

5) способи вирішення адміністративно-правових спорів, встановлені законом, надають особі альтернативні можливості на звернення.

Зазначене дозволяє сформулювати висновок про те, що адміністративно-правовий спір – це різновид публічно-правового спору, який виникає лише з юридично значимих дій його учасників, спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи, характеризується наявністю протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів у сфері публічно-правових відносин або не збіганням поглядів на законність і обґрунтованість дій органів публічної адміністрації та юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту прав, свобод чи законних інтересів особи.

Література

1. *Про звернення громадян*: Закон України [Електронний ресурс] від 02.10.1996 № 393/96-ВР, остання редакція від 11.06.2009 на підставі 125417.<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>
2. *Кодекс адміністративного судочинства України* [Електронний ресурс] від 06. 07. 2005 № 2747–15, остання редакція від 09. 09. 2010 на підставі 019p710-10. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>
3. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – С. 235.
4. *Битяк Ю. П.* Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві / Ю. П. Битяк // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1 (32). – С. 56–57.
5. *Бородін І.Л.* Про сутність адміністративної юстиції / І. Л. Бородін // Право України. – 2000. – № 2. – С. 15–17.
6. *Коломоєць Т. О.* Адміністративний примус в публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : [монографія] / Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.
7. *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: [монографія] / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
8. *Комзюк А.Т.* Адміністративно-юрисдикційне провадження: проблеми вдосконалення / А.Т. Комзюк; за заг. ред. В. Б. Авер'янова / Видавча влада і адміністративне право. – К., 2002. – С. 617–645.
9. *Кузьменко О.В.* Процесуальні категорії адміністративного права : [монографія] / О. В. Кузьменко. – Львів: Атлас, 2004. – 232 с.
10. *Рябченко О. П.* Основи адміністративного судочинства в Україні : [навчальний посібник] / [О. П. Рябченко, В. І. Бутенко, М. М. Яцинок та ін.]. – Суми: Видавництво МакДен, 2008. – 200 с.
11. *Чечот Д. М.* Неисковые производства / Д. М. Чечот. – М.: Юрид. лит, 1973. – С. 10.
12. *Хаманева Н. Ю.* Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1998. – № 13. – С. 30.
13. *Попович С.* Административное право : [учебник] [пер. с сербохорватского] / С. Попович. – М.: Прогресс, 1968. – 544 с.
14. *Фролов С. Ф.* Социология: сотрудничество и конфликты / С. Ф. Фролов. – М., 1997. – С. 173.
15. *Лупарев Е. Б.* Общая теория административно-правового спора / Е. Б. Лупарев. – Воронеж, 2003. – С. 134.
16. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / [уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.

17. *Зеленцов А.Б.* Административно-правовой спор : теоретико-методологические подходы к исследованию / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 68–79.
18. *Кучерена А.Г.* Административная юстиция / А. Г. Кучерена // Юрист. – 1998. – № 9. – С. 18–22.
19. *Скитович В. В.* Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы / В. В. Скитович // Государство и право. – 1995. – № 8. – С. 22–29.
20. *Бевзенко В. М.* Особливості визначення підвідомчості публічно-правових спорів: текст / В. М. Бевзенко, С. М. Мінько // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 3. – С. 122–126.
21. *Сьоміна В. А.* Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.А. Сьоміна. – Х., 2005. – 186 с.
22. *Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади [практичний посібник] / Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Е. Хлібороб, А.М. Школик. – Дрогобич : Коло, 2009. – 112 с.*
23. *Николаева Л.А.* Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении / Л. А. Николаева. – Л.: ЛГУ, 1973. – 64 с.
24. *Фоков А.* Административные суды повысят доступность правосудия / А. Фоков // Российская юстиция. – 2001. – № 6. – С. 7.
25. *Коліушко І.Б.* Адміністративна юстиція : європейський досвід та пропозиції для України / [автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда]. – К.: Факт, 2003. – С. 109–195.
26. *Адміністративний процесуальний кодекс України (проект), підготовлений Верховним Судом України // Додаток до журналу Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 5 (27). – 160 с. та станом на 14.01.2003. – Київ : Верховенство права, 2003. – С. 1–115.*
27. *Тищенко Н. М.* Административно-процесуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования / Н.М. Тищенко. – Харьков: Право, 1998. – С. 239.
28. *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3-х т. / Ю. П. Старилов. – М.: Норма, 2002. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – С. 328.

Т.А. Мацелик, С.П. Параница

Административно-правовой спор как категория юридического спора.

В данной статье сформулировано понятие административно-правового спора и определена его сущность. Вопросы относительно порядка рассмотрения административно-правовых споров приобрели особенную актуальность не только в связи с вводом в Украине административного судопроизводства, но и потому, что существующие механизмы их решения оказываются недостаточно эффективными, такими, которые не обеспечивают лицам полноценной реализации их права на защиту.

T.A. Macelik, S.P. Parantsa

Administrativno-pravovoy of spores of kak kategoriya yuridicheskogo spore.

In this article the concept of administrativno-pravovogo dispute is formulated and his essence is certain. Questions in relation to the order of consideration of administrativno-pravovykh disputes purchased the special actuality not only in connection with an input in Ukraine of the administrative legal proceeding but also because the existent mechanisms of their decision appear not enough effective, such, which do not provide the persons of valuable realization of their right of defence.