

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК ???

Боженко Н. В.,

*аспірант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

DEFINITION AND SYMPTOMS OF ADMINISTRATIVE LAW DISPUTE

У статті на підставі аналізу концептуальних підходів правознавців теоретично обґрунтовано та надано правознавчу інтерпретацію поняття адміністративно-правового спору, з'ясовано його сутність та визначено основні ознаки.

Ключові слова: адміністративний спір, правовідносини, правомірність дій, конфлікт, правові позиції.

В статье на основании концептуальных подходов правоведов теоретически обосновано и предоставлено правоведческую интерпретацию понятия административно-правового спора, выявлено его сущность, а также определено основные признаки.

Ключевые слова: административный спор, правоотношения, правомерность действий, конфликт, правовые позиции.

The article based on the conceptual approaches of scholars theoretically justified and provided the jurisprudential interpretation of the concept of administrative-legal dispute, its nature is determined, as well as the key characteristics.

Key words: administrative dispute, legal relations, legality of actions, conflict, legal positions.

Вступ. Адміністративна юстиція є однією із соціальних технологій вирішення спорів, що виникають з адміністративно-правових відносин. У цьому контексті перед українським правознавством постає завдання не лише концептуального осмислення оптимальних організаційних і процесуальних форм адміністративної юстиції, а й теоретичної інтерпретації адміністративного спору як його предмету.

Європейський досвід свідчить про різноманітні шляхи до визначення предмета адміністративного судочинства, насамперед це стосується переліку спорів, що підлягають розгляду та вирішенню адміністративними судами. Неоднозначність трактування такого поняття, як «адміністративно-правовий спір», його співвідношення з «публічно-правовим спором» генерує питання, а які саме спори є предметом адміністративного судочинства.

Проблематиці дослідження природи адміністративно-правових та публічно-правових спорів присвятили свої праці науковці В. Сьоміна, Д. Чечот, С. Попович, Л. Ніколаєв, В. Авер'янов, В. Колпаков, В. Кравченко, М. Пітцик, Я. Журавель, Д. Галлиган, В. Полянський, Ю. Старілов, А. Зеленцов, К. Бельський, В. Фролов, Є. Лупарев, Н. Хаманева, О. Дьомін та ін. Проте ще навряд чи можна говорити про ґрунтовну розробку теоретичної конструкції адміністративного спору, що вимагає встановлення певного консенсусу серед учених стосовно його поняття, структури, видів, ознак тощо.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз концептуальних підходів правознавців, обґрунтування та надання правознавчої інтерпретації поняття адміністративно-правового спору, з'ясування його сутності та визначення основних ознак.

Результати дослідження. Визначення будь-якого спору варто розпочати з аналізу самого терміна «спір». У загальноживаному сенсі під спором розуміється: 1) словесне змагання; обговорення чого-небудь двома або кількома особами, в якому кожна із сторін обстоє своє думання, свою правоту; 2) взаємні домагання щодо володіння чим-небудь, посідання чогось та ін., вирішувані переважно судом [1].

На думку Є. Лупарева, спір є власне типом правовідносин, який характеризується наявністю протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів або суперечливістю поглядів [2]. С. Фролов вважає, що спір є претензією, у якій одна сторона відстоє свою позицію про предмет спору [3].

Уже з цього визначення можна виокремити ознаки адміністративного спору, що мають істотне значення, а саме те, що йдеться не лише про розбіжність, яка повинна або може бути вирішена юрисдикційним органом, а й про обговорення, яке може бути викрито як у правову, так і не в правову (організаційну) форму. Для державного управління це має важливе значення, оскільки процес виконавчо-розпорядчої діяльності в демократичному суспільстві у багатьох, якщо не у більшості випадків, передбачає елемент колективного обговорення управлінських питань. Це тим більше важливо, коли йдеться про роботу колегіальних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Практика показує, що згадане обговорення закінчується рішенням посадовця, уповноваженого приймати його від імені виконавчого органу. Там, де йдеться про обговорення колегіальним органом (наприклад, адміністративною комісією місцевої адміністрації) певного питання, обговорення має результатом голосування, що визначає рішення органу, тобто

таким чином вирішується можлива спірна ситуація між членами комісії. Тому навряд чи досить обґрунтованим є твердження О. Дьоміна про те, що в процесі реалізації компетенції органу управління спір не виникає, оскільки орган управління діє не у рамках юридичного процесу, а у рамках процедури його функціонування [4].

Слід зазначити, що зміст адміністративного спору включає три основні елементи: сторони (суб'єкти), предмет і підстави. Предметом адміністративного спору є суб'єктивні права й обов'язки, стосовно яких у зв'язку з прийнятим адміністративним актом виникли розбіжності, а також питання про законність самого адміністративного акта. Крім того, питання про порушення адміністративним актом законних інтересів також можуть бути предметом адміністративного спору.

С. Попович під адміністративним спором розуміє пов'язаний із законністю адміністративного акту спір, на порушення якого має право, з одного боку, фізична особа, юридична особа або інший суб'єкт, якщо він вважає, що адміністративний акт порушує яке-небудь його право або безпосередній, ґрунтований на законі особистий інтерес, а з іншого – державний орган, якщо він вважає, що адміністративним актом порушений закон щодо фізичної особи, юридичної особи або певної установи, суспільно-політичного співтовариства [5]. Ми не повністю поділяємо цю позицію, оскільки, називаючи окремі ознаки, властиві адміністративно-правовим спорам, тут нічого не сказано про суть спору, а це, у свою чергу, не дозволяє визначити його правову й управлінську природу.

У справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, суд вирішує спір про право, але про право не цивільне, а адміністративне. Цей спір свідчить про передбачуване або дійсне порушення адміністративними органами суб'єктивних прав громадян або про створення інших перешкод їх здійсненню. Він порушується з метою усунення цих перешкод і захисту суб'єктивних прав та інтересів, що охороняються законом. Оскаржуючи до суду адміністративний акт, громадянин заявляє щодо своєї незгоди з діями органів управління, вимагає визнання їх такими, що не відповідають закону, тобто незаконними. Водночас адміністративний орган в особі свого представника має повне право доводити обґрунтованість своїх дій та необґрунтованість вимог громадянина.

Не можна не сказати про погляд на адміністративний спір як різновид соціального конфлікту, висловлений Н.Ю. Хаманевою [6] і підтриманий О.Б. Зеленцовим [7; 8]. Це тим більше важливо на тлі розвитку цілого наукового напрямку – конфліктології [9], зокрема правової [10]. Отже, в державному управлінні термін «спір» має елементи як організаційного, так і конфліктного характеру.

Зазначимо, що перевірка законності дій адміністративних органів здійснюється судом шляхом розгляду і вирішення спорів про право між громадянами й адміністративними органами, які є сто-

ронами з протилежними юридичними інтересами. Як бачимо, суд під час розгляду таких спорів має справу з двома вимогами, які взаємно виключають одна одну, позиціями з одного і того ж правового питання. Суд повинен у повному обсязі встановити, чия позиція у справі – адміністративного органу або громадянина – відповідає закону. Отже, завданням суду є об'єктивне дослідження усіх доказів у справі і, відповідно, оцінка правомірності дій сторін. Рішення адміністративного спору – це спосіб судової перевірки законності й обґрунтованості рішень адміністративних органів і посадовців.

Виникаючи із відносин нерівного, нетотожного положення сторін, адміністративний спір розгортається між рівноправними суб'єктами, бо тут відсутній владний вплив. В адміністративному спорі орган управління реалізує не владні повноваження, а такі ж права й обов'язки, що надані іншій стороні – громадянину, тобто права й обов'язки, що виражаються у формулюванні, обґрунтуванні і доведенні своїх вимог та заперечень. Правова рівність громадянина й органу виконавчої влади як суб'єктів адміністративного спору має теоретичні і нормативно-правові підстави. Концептуальними установками правової держави в основу спору закладається рівність влади, громадянина і суспільства, зокрема їхня правова рівність перед законом і судом. При цьому держава постає як суб'єкт права, що має особливі владні повноваження, обмежені правами інших суб'єктів. У разі неправомірного використання цих повноважень, що викликає порушення суб'єктивних прав, між ними можливий спір про право адміністративне (публічне).

У теоретичному аспекті розуміння адміністративно-правового спору значною мірою визначається методологічними підходами, які використовуються для його інтерпретації. Розрізняють, зокрема, формальний і матеріальний підходи. До прибічників формального підходу належить німецький учений-адміністративіст Г. Еллінек, що розумів під адміністративними справами такі, які розглядаються в адміністративних судах. Прибічники матеріально-правового підходу (М. Оріу, Л. Дюги, С. Попович та ін.) у визначенні адміністративного спору виходять або з особливостей його суб'єктного складу («суб'єктний» підхід), або з характеру матеріально-правових відносин, що є його предметом («предметний» підхід).

Висновки. Враховуючи викладене, можемо зробити висновок, що адміністративний спір – це розбіжність, яка виникає між учасниками управлінських правовідносин у зв'язку з порушенням, застосуванням або тлумаченням норм адміністративного права. Ці розбіжності виявляються у розходженні, несхожості правових позицій учасників управлінських правовідносин щодо їхніх адміністративних прав та обов'язків або законності правозастосовного чи нормативного адміністративного акта. Вони пов'язані з тим, що адміністративними діями чи рішеннями порушені або ймовірно порушені суб'єктивні права й

обов'язки приватних осіб, або з тим, що на них незаконно покладений певний юридичний обов'язок, або вони незаконно притягають до певної юридичної відповідальності.

Під адміністративно-правовим спором пропонують розуміти такий тип комплексних матеріально-процесуальних адміністративних правовідносин, що характеризується наявністю протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів у сфері державного управління або суперечливістю поглядів на законність і обґрунтованість організаційних дій органів та осіб, наділених державно-владними управлінськими повноваженнями.

Виходячи з цього визначення, виокремимо найбільш важливі ознаки адміністративно-правового спору:

1) обов'язковим суб'єктом адміністративно-правового спору завжди є орган публічної влади або посадовець. Іншою стороною може бути приватна особа або інший адміністративний орган;

2) правове положення цих сторін характеризується юридичною рівністю перед законом і судом та рівністю процесуальної правомочності;

3) суть адміністративно-правового спору становлять розбіжності між суб'єктами адміністративного права, які свідчать про розбіжність, несхожість їхніх

правових позицій щодо спірних правовідносин, які їх пов'язують;

4) ці розбіжності пов'язані із застосуванням, порушенням, різним тлумаченням норм публічного права та реалізацією суб'єктивних публічних прав і обов'язків, які ними визначаються;

5) предметом розбіжностей є суб'єктивні публічні права і законність адміністративних актів, які стосуються надання, визнання або здійснення якогонебудь права іншої приватної особи, накладення на неї певного обов'язку, притягнення її до адміністративної відповідальності;

6) адміністративний спір може мати своїм предметом одночасно і суб'єктивні публічні права (обов'язки), і законність адміністративних актів;

7) адміністративні спори можуть виникати тільки з приводу законності нормативних актів, ініціюватися прямим спростуванням і дозволятися визнанням нормативного акту не чинним, тобто безвідносно до суб'єктивних прав яких-небудь зацікавлених осіб;

8) істотною ознакою адміністративного спору є наявність певної процедури його заяви і вирішення. Як основні форми реалізації цього спору світовій практиці відомі: судова, квазісудова та адміністративна, зокрема шляхом звернення до органу, що є автором акта.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [ред. В.Т. Бусел]. – К. – Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
2. Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора : [монография] / Е.Б. Лупарев. – Воронеж, 2003. – С. 134.
3. Фролов С.Ф. Соціологія: співпраця і конфлікти / С.Ф. Фролов. – М, 1997. – С. 173.
4. Демин А.А. Административный процесс в развивающихся странах : [учеб. пособ.] / А.А. Демин. – М., 1980. – С. 37–38.
5. Попович С. Адміністративне право. Частина загальна / С. Попович. – М. : Прогрес, 1968. – С. 504.
6. Хаманева Н.Ю. Теоретичні проблеми адміністративно-правового спору / Н.Ю. Хаманева // Держава і право. – 1998. – № 12. – С. 29–36.
7. Зеленцов О.Б. Конфлікти в управлінні і управління конфліктами: досвід комплексного дослідження предмета і форм адміністративної юрисдикції / О.Б. Зеленцов. – М. : Вид-во РУДН, 2001.
8. Зеленцов О.Б. Адміністративно-правовий спір (теоретико-методологічні підходи до дослідження) / О.Б. Зеленцов // Правознавство. – 2000. – № 1. – С. 68–79.
9. Дмитрієв А.В. Введення в загальну теорію конфлікту / А.В. Дмитрієв, В.Н. Кудрявцев, С.В. Кудрявцев. – М., 1993.
10. Юридична конфліктологія – новий напрям у науці // Держава і право. – 1994. – № 4. – С. 3–23.