



## ЮРИДИЧНИЙ КОНФЛІКТ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

**ПОДОЛЯКА** *Анатолій Миколайович* - доктор юридичних наук, ректор Міжрегіональної академії управління персоналом

*Рассмотрены понятия юридического конфликта, юридического производства, конфликтного и неконфликтного производств и их взаимосвязь.*

*Ключові слова: юридичний конфлікт, адміністративний процес, конфліктне провадження, неконфліктне провадження, юрисдикційне та неюрисдикційне провадження, соціальний конфлікт.*

Досліджуючи юрисдикційні та неюрисдикційні провадження, зазначимо, що в основі їх поділу лежить наявність чи відсутність конфлікту між суб'єктами адміністративних правовідносин. Тобто юрисдикційні провадження мають негативний характер, а не юрисдикційні – позитивний.

На нашу думку, такий поділ є дискусійним. Адже саме поняття «юрисдикція» поєднує в собі два аспекти.

З одного боку, це встановлена законодавством сукупність повноважень відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка дозволяє розглядати та вирішувати правові спори і справи про правопорушення, давати правову оцінку діянням осіб або інших суб'єктів права з точки зору їх правомірності або неправомірності, застосовувати санкції до правопорушників. За характером справ, які розглядаються за переліченими вище ознаками, юрисдикція може бути адміністративною, конституційною, кримінально-правовою та ін. З другого боку, юрисдикція – це територіальна компетенція сфери діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

До юрисдикції також відносять і реалізацію судом повноважень керувати судовим процесом, судити й виносити рішення або зобов'язувати виносити компетентне рішення [1].

До юрисдикції також відноситься відправлення правосуддя або підсудність. У даному випадку зміст юрисдикції полягає у реалізації судом повноважень керувати судовим процесом та судити і виносити компетентні рішення.

Таким чином, юрисдикційні та неюрисдикційні провадження можна певною мірою визначити як конфліктні та неконфліктні.

З точки зору В.Б. Авер'янова, під час позитивних, неконфліктних (неюрисдикційних) проваджень вирішуються справи, які виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів [2]. Кількість таких проваджень є значно більшою, ніж кількість конфліктних (юрисдикційних) проваджень.

До неконфліктних (неюрисдикційних) проваджень В.Б. Авер'янов пропонує віднести такі види проваджень:

- з підготовки та ухвалення нормативних правових актів;
- з підготовки та ухвалення індивідуальних правових актів;
- з укладення адміністративних договорів;
- з розгляду пропозицій і заяв громадян;
- реєстраційні і дозвільні;
- установчі;

- з реалізації контрольно-наглядових проваджень;
- виконавчі;
- з діловодства;
- з приватизації державного і громадського майна;
- у земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових та деяких інших справах.

До юрисдикційних проваджень - В.Б. Авер'янов пропонує відносити провадження такого типу:

- у справах про адміністративні правопорушення;
- з розгляду скарг громадян;
- дисциплінарні провадження щодо державних службовців;

Проміжне місце між юрисдикційними та не юрисдикційними провадженнями займають провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, зокрема, адміністративного попередження та адміністративного припинення [2].

Розглянемо поняття конфлікту, який пропонується як підстава поділу проваджень. Це поняття розглядалося й розглядається багатьма науками, але найбільшу увагу йому приділяють філософія, психологія та соціологія.

Наприклад, українське соціологічне видання «Соціологія: короткий енциклопедичний словник» за загальною редакцією В.І. Воловича визначає соціальний конфлікт як зіткнення інтересів різних соціальних груп, окремих випадок соціальних суперечностей, одну з форм, що характеризується наявністю вираженого протистояння суспільних сил [3, с. 251].

Соціальний конфлікт у соціології класифікується за рядом ознак. За структурою конфлікт може бути горизонтальний (відбувається на одному рівні) і вертикальний (між структурами управління та підлеглими структурами). За ступенем узагальнення конфлікт може бути міждержавним, регіональним, класовим, на рівні окремих соціальних груп та інститутів, окремих осіб і т. ін. [3, с. 44].

Конкретизація поглядів на конфлікти пов'язана також з нормативно-ціннісним підходом, за яким стоїть неспівпадіння цілей

та інтересів людей або відповідних груп, що є джерелом конфліктів. Наприклад, досить гострою для сучасного пострадянського суспільства є проблема соціальної нерівності. При цьому російський соціолог А.Г. Здравомислов слушно зазначає, що нерівність має позитивне значення для суспільства, оскільки є важливим джерелом змагальності, що стимулює життєву енергію людини [4, с. 85].

Позитивні або негативні наслідки конфлікту, наголошує Г.І. Козирев, багато в чому зумовлені саме соціальною системою. У відкритих суспільствах, у яких конфлікт вважається нормою та існують різноманітні механізми його врегулювання, конфлікт, як правило, сприяє динамізму, прогресу. У тоталітарному суспільстві, де у переважній більшості випадків соціальний конфлікт не визнається, а єдиним засобом його розв'язання є силовий, невирішені протиріччя накопичуються і призводять до значних соціальних потрясінь [5, с. 20-21].

Різновидом соціального конфлікту є юридичний конфлікт. Ю.О. Тихоміров зазначає, що людство завжди супроводжувало сварки, примирення, спори, домовленості, конфлікти, злагода, війни, мир тощо. І люди завжди шукали способів попередження та подолання протиріч між собою. І право, і правові акти були учасниками цих відносин – як привід і мета, як арбітр і суддя, а також як засіб узгодженості цих інтересів [6, с. 3].

Проте будь-які конфлікти, починаючись далеко за межами права, на певному етапі розвитку можуть набувати юридичних ознак і вирішуватися у правовій площині. Звісно, не всі конфлікти можуть бути врегульовані з допомогою правових норм, але в умовах сучасних держав право завдяки універсальності та обов'язковості все більше набуває характеру найвпливовішого засобу врегулювання конфліктів. При цьому сучасна наука, як наголошують деякі автори, поки що не дає відповіді, який конфлікт потрібно вважати юридичним [7].

Складові різних видів і типів конфліктів, особливо такі, як мотивація, учасники, об'єкти, мають безпосереднє відношення до правових норм та інститутів. Справа зводиться до альтернативи: чи всі елементи конфлікту (мотивація, учасники, об'єкти і

т. ін.) повинні мати юридичну характеристику для того, щоб конфлікт був визнаний юридичним, чи достатньо, щоб правовими ознаками володів хоча б один його елемент. При цьому, схилившись до останнього рішення, вони вважають, що юридичним конфліктом слід визнати будь-який конфлікт, коли спір так чи інакше пов'язаний із правовими відносинами сторін (їхніми юридично значимими діями чи станами), суб'єкти чи мотивація їхньої поведінки або об'єкт конфлікту мають правові ознаки, а сам конфлікт спричиняє юридичні наслідки.

Професор М.І. Панов виокремлює так звані «чистий» і «змішаний» або «перехідний» види юридичних конфліктів. До останніх він зараховує будь-які конфлікти, які розпочинаються, як правило, незалежно від правових норм і поза сферою правових відносин, але з часом набувають юридичного характеру за відповідними ознаками і рисами. Чистими, на його думку, є конфлікти з приводу застосування, порушення або тлумачення правових норм [8].

На думку А.Т. Ішмуратова та С.В. Бобровника, юридичний конфлікт визначається як протиставлення двох чи кількох суб'єктів, зумовлений протилежністю або несумісністю їхніх інтересів, потреб або цінностей. Для конкретизації такого визначення вони пропонують виділити такі особливості юридичного конфлікту:

- зв'язаність конфлікту правовими відносинами, наявність правових ознак суб'єктів чи об'єкта конфлікту;
- можливість вирішення конфлікту правовими засобами;
- галузева визначеність конфлікту;
- наявність юридичних наслідків;
- можливість застосовувати примусові заходи у процесі вирішення конфлікту;
- розв'язання конфлікту в рамках спеціальної юридичної процедури [8].

Юридичний конфлікт також розглядають у вузькому та широкому розумінні. Юридичний конфлікт у вузькому розумінні виникає власне у правовій сфері і має суто нормативний характер. Наприклад, порушення правил дорожнього руху, дрібна крадіжка і т. ін. Такий конфлікт безпосередньо пов'язаний із правовими відносинами

сторін, тобто протиставленням суб'єктів права із суперечливими правовими інтересами. До юридичних відносять усі міждержавні, конституційні, трудові, кримінальні, адміністративні, а також чимало господарських, сімейних, побутових та інших конфліктів, якщо вони виникли у зв'язку із застосуванням, зміною, порушенням або тлумаченням права.

У широкому розумінні юридичний конфлікт – це будь-який соціальний конфлікт, який має хоча б один з елементів, що володіють юридичною характеристикою, і який розв'язується юридичним шляхом. Конфлікти часто-густо мають змішаний або перехідний характер. Розпочинаючись як неправові, конфлікти можуть переростати в юридичні, наприклад, конфлікти в сім'ї, фірмі, на виробництві, у міжособистісних стосунках тощо.

Не кожен конфлікт з самого початку є юридичним, а його розв'язання може відбуватися як юридичним, так і неюридичним шляхом. Проте найбільш ефективно вони вирішуються за допомогою юридичних норм, інститутів і процедур. Якщо взяти для прикладу адміністративно-процесуальне право, то побачимо, що всі юридичні конфлікти у галузі адміністративного права вирішуються шляхом застосування юридичних норм. І, навпаки, конфлікти, які за своїм характером мають суто юридичну природу, не завжди розв'язуються юридичними способами. Часто спрацьовують неформальні процедури, які призводять до вирішення конфліктів (переговори, посередництво, примирення і т. ін.).

Деякі автори виділяють уявні юридичні конфлікти. Наприклад, сумлінний набувач майна намагається «захистити» його від власника, проте він не знає ні власних прав, ні прав власника на зазначене майно. Зрозуміло, що дотримання юридичної процедури не призвело б до виникнення конфлікту і йому не треба було б проводити заходи щодо «захисту».

Уявні конфлікти можуть виникати у ситуаціях, якщо сторона:

вважає, що перебуває з певною особою у правовідносинах, але насправді їх немає (наприклад, орендар будівлі не знає, що

власник вже продав будівлю іншій особі, вважаючи, що він має правовідносини з попереднім господарем);

не уявляє, що перебуває у правовідносинах з іншими суб'єктами (наприклад, при відкритті спадщини один із спадкоємців не знає, що існують інші спадкоємці, які також мають певні права на майно);

вважає, що протилежна сторона діє незаконно, тоді як дії другої сторони правомірні і відповідають законодавству;

вважає, що інша сторона діє правомірно, водночас дії іншої сторони є незаконними [9, с. 56–57].

Зміст юридичного конфлікту передбачає необхідність аналізу його структури. У сучасній конфліктології існують різні погляди щодо структури юридичних конфліктів. Проте більшість науковців, які вивчають конфлікти, виділяє такі основні складові юридичного конфлікту: учасники (сторони), умови конфлікту, предмет та об'єкт конфлікту, образи конфліктної ситуації, можливі дії учасників конфлікту, результати конфліктної взаємодії.

Сторони (учасники) конфлікту – це суб'єкти соціальної взаємодії, які перебувають у стані конфлікту або явно чи неявно підтримують тих, хто конфліктує. У науковій літературі в деяких випадках вживається поняття «опонент», тобто супротивник у суперечці. Протилежні сторони становлять стрижень конфлікту: якщо одна зі сторін виходить із конфлікту, такий конфлікт припиняється.

Залежно від сфери перебігу конфлікту його учасниками можуть бути індивідууми (окремі особи), соціальні групи, спільноти, органи та організації. Проте конфліктні відносини можуть мати різнорівневий характер. Окрема особа може конфліктувати не лише з іншою особою, а й установою, організацією та державним органом. Держава вступає в конфлікт не тільки з іншими державами, а й з політичними силами, установами, підприємствами, громадськими організаціями, кримінальними угрупованнями та особами, які порушують як кримінальний закон, так і адміністративні приписи.

З огляду на те, що чинні норми права охороняються державою, слід зазначити,

що, крім традиційних протилежних сторін, у юридичному конфлікті задіяна ще й третя сторона – державний правозастосовний (правоохоронний) орган. Це може бути суд, адміністративна інстанція або будь-який орган публічної влади, до повноважень якого належить розгляд цього виду спорів і ухвалення рішення по них.

Одну з важливих ролей у конфлікті відіграють умови конфлікту. Під умовами конфлікту розуміють обставини або фактори, які визначають характеристики конфлікту й можливість його виникнення.

Розрізняють умови виникнення та умови перебігу конфліктів. Умовами виникнення конфлікту стають фактори, що сприяють переходу їхньої взаємодії до конфліктних форм. Причини виникнення конфліктів пов'язані з певними конкретними діями учасників ситуації або обставинами, що виникли. З'ясувати причину конфлікту – означає дізнатися, що саме у діях чи поведінці учасників призвело до переходу їх взаємодії у конфліктну форму. До умов перебігу конфлікту належать фактори, що впливають на їхній розвиток. Зазвичай, це просторові та часові межі конфліктної ситуації. Просторові межі конфлікту можуть бути незначними (квартира, двір садиби, будинок та т. ін.) і глобальними (території країн, міждержавних об'єднань, військово-політичних блоків та т. ін.). За допомогою часових меж конфлікту досліджуються початок та закінчення конфлікту, виникнення окремих стадій перебігу конфлікту, тривалість участі в конфлікті окремих сторін [9, с. 163-165].

Наприклад, в адміністративному праві здійснюється неконфліктне провадження – укладається угода про страхування певного майна, речей, транспортних засобів і т. ін. Проте, коли настає страховий випадок, неконфліктне провадження закінчується і починається конфліктне, тобто вже існує конфлікт між особою, яка уклала угоду і умовами її дотримання. Якщо умови дотримання угоди виконані, страхова компанія проводить відшкодування за нанесені збитки. Проте, якщо умови угоди не дотримані, то відшкодування збитків відбувається за рахунок особи, яка уклала угоду [10].

Чітке визначення просторових і часових меж конфлікту має велике значення для аналізу і розв'язання юридичних конфліктів з точки зору застосування норм матеріального права. Не менш важливим є врахування просторово-часових аспектів вирішення конфліктів при застосовуванні юридичних процедур. Це стосується підсудності справ, юрисдикції органів, які мають їх розглядати, строків позовної давності та інших процесуальних строків.

Крім того, можуть визначатися й інші умови перебігу конфліктів. Виходячи з того, що будь-який конфлікт відбувається у певно обумовленій системі (сім'я, підприємство, організація, держава), цілком слушним є виокремлення внутрішньосистемних меж конфліктів [11].

Предметом конфлікту є проблема або протиріччя, через які виникає конфлікт. Традиційно предметом конфлікту називають об'єктивно існуючу або уявну проблему, яка має бути вирішена, і тому стає причиною розходження у поглядах опонентів [11]. Зазначимо, що предмет юридичного конфлікту повинен бути чітко визначений. Уявні проблеми не можуть виступати предметом конфлікту, а ним можуть бути тільки відносини з приводу реальних і духовних цінностей.

Для прикладу візьмемо конфлікт, який виникає між громадянином та державою у галузі забезпечення безпеки дорожнього руху. Водій транспортного засобу перевищує встановлену на певному відрізку вулиці або дороги швидкість руху. Конфлікт є в наявності, працівник Державної автомобільної інспекції спиняє громадянина і демонструє йому прилад, який показує, що швидкість була порушена. Чи є тут спірна проблема? Спірної проблеми в даному випадку не існує, і тому конфлікт, що виник, є звичайним конфліктом між громадянином і державою, яка встановила відповідні обмеження щодо швидкості руху на певному відрізку дороги. Перевищення вказаної швидкості може призвести до виникнення аварійної ситуації і пошкодження автомобіля чи отримання тілесних ушкоджень як самим водієм, так і сторонніми особами.

Крім предмета конфлікту, неодмінним атрибутом є його об'єкт. У юридичній літературі розглядаються два види об'єктів: потенційний (суспільні відносини, які підпадають під правове регулювання і на які спрямоване протиборство) і реальний (конкретна матеріальна, соціальна або духовна цінність, що перебуває на перетині особистих, групових, державних або міждержавних інтересів і до володіння якою прагнуть конфліктуючі сторони). Прикладом останнього може бути територія, корисні копалини, владні повноваження, рухоме чи нерухоме майно, а також соціальні реалії у вигляді розмірів оплати праці або пенсії, цін на продукти харчування, непродовольчі товари і послуги і т. ін., що являє собою об'єкт особистих, групових або державних інтересів. Даний об'єкт існує в обмеженій кількості або якості і не може задовольнити всі сторони конфлікту. Таким чином, цей об'єкт стає ядром проблеми, центральною ланкою конфліктної ситуації.

Більш невизначеним є потенційний об'єкт конфлікту. Він може бути відомий особі, яка порушує встановлені правила, а може бути й невідомим. Наприклад, особа не знала, що в даному місці не можна паркувати автомобіль. Це пов'язано з відповідною регламентацією правових норм. Тому конфліктні провадження часом виникають ніби з неконфліктних ситуацій.

До ознак конфліктів відносяться дії учасників. Саме дії учасників як юридично значимі (правомірні та неправомірні), так і юридично нейтральні, проте які спричиняють матеріальні збитки, призводять до виникнення конфліктної ситуації.

Класифікацію дій учасників конфлікту можна розглядати за такими критеріями:

- характер дій (наступальні, оборонні, нейтральні);
- ступінь активності дій (активні – пасивні, ініціюючі – у відповідь);
- спрямованість дій (на опонента, третю особу, себе).

Оскільки конфліктна взаємодія є основним змістом конфлікту, деякі науковці виокремлюють такі типові стратегії поведінки в конфлікті: суперництво, кооперацію, поступку, уникнення та бездіяльність [11].

**АНОТАЦІЯ**

*Розглянуто поняття юридичного конфлікту, юридичного провадження, конфліктні та неконфліктні провадження та їх взаємозв'язок.*

Як правило, у конфлікті або на певному його етапі домінує одна зі стратегій. Проте це не виключає можливості застосування залежно від конкретної ситуації комбінації декількох, навіть протилежних стилів поведінки.

Отже, можемо зробити висновок, що конфлікти притаманні юридичному процесу. У деяких випадках вони є рушійною силою правовідносин у цьому процесі. Проте існує велика кількість правовідносин, які не містять у собі конфлікту. Ці правовідносини можна назвати сталими (неконфліктними). Вони існують з подвійною метою. Насамперед вони спрямовані на запобігання конфліктів (наприклад, громадянин отримує право на управління транспортними засобами з метою запобігання конфлікту в майбутньому з працівниками Державної автомобільної інспекції, коли він буде керувати транспортними засобами). По-друге, неконфліктні правовідносини спрямовані на встановлення певного статусу громадян (наприклад, отримання паспорту дає можливість громадянину мати певні права та виконувати певні обов'язки). Можемо говорити також і про наявність неконфліктного юридичного процесу, де суб'єктами є, з одного боку, фізичні та юридичні особи, а з другого – держава в особі її уповноважених представників. Ці представники (посадові та службові особи) мають право приймати рішення щодо зміни статусу фізичних та юридичних осіб, надання їм певних прав та покладення на них певних обов'язків.

**SUMMARY**

*The notion of conflict of law, legal proceedings, conflict and disputed proceedings and their relationship.*

**Література**

1. Юридична енциклопедія : У 6-ти т. – Т. 6 / редкол : Ю.С. Шемшученко (голова). – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 765 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: У 2-х т. – Т. 1. Загальна частина / ред. Колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Соціологія: короткий енциклопедичний словник / за заг. ред. В.І. Воловича. – К. : Політична література, 1998. – 478 с.
4. Здравосмыслов А.Г. Социология конфликта / А.Г. Здравосмыслов. – М. : 1995. – 288 с.
5. Козырев Г.И. Введение в конфликтологию / Г.И. Козырев. – М., 1999. – 220 с.
6. Юридическая конфликтология : учеб. пособие / [О.В. Бойков, Н.В. Варфоломеева, А.В. Дмитриев и др. ; под общ. ред. В.М. Кудрявцева]. – М. : РАН, 1995. – 356 с.
7. Иванов В.М.. Юридична конфликтология : навч. посіб. / Иванов В.М., Иванова О.В. – К. : МАУП, 2004. – 224 с.
8. Дмитриев А.И. Основы конфликтологии : учеб. пособие / под ред. академика РАН В.Н. Кудрявцева. – М. : РАН, 1997. – 237 с.
9. Гришина Н.В. Психология конфликта. – / Н.В. Гришина – СПб. 2000. – 278 с.
10. Кінашук Л.Л. Страхування: теорія і практика проведення : монографія / Л.Л. Кінашук – К. : Атіка, 2004. – 112 с.
11. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О.В. Кузьменко – К. : Атіка, 2005. – 352 с.