

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ СПОРИ У СФЕРІ СУДОВОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTES IN THE FIELD OF JUDICIAL COMPETENCE

Сідей Я.Я.,
суддя Хустського районного суду
Закарпатської області

Стаття присвячена дослідженню поняття та ознак адміністративно-правових спорів у сфері судової компетенції. Проаналізовано еволюцію наукових підходів до визначення сутності та змісту поняття «адміністративний спір». Виявлено ознаки адміністративного спору у сфері судової компетенції.

Ключові слова: адміністративний спір, адміністративне судочинство, ознаки адміністративного спору, адміністративна юрисдикція.

Статья посвящена исследованию понятия и признаков административно-правовых споров в сфере судебной компетенции. Проанализирована эволюция научных подходов к определению сущности и содержания понятия «административный спор». Выявлены признаки административного спора в сфере судебной компетенции.

Ключевые слова: административный спор, административное судопроизводство, признаки административного спора, административная юрисдикция.

The article is devoted to the study of the concept and features of administrative-legal disputes in the field of judicial competence. The evolution of scientific approaches to the definition of the essence and content of the concept of "administrative dispute" is analyzed. The signs of an administrative dispute in the field of judicial competence are revealed.

Key words: administrative disputes, administrative proceedings, signs of an administrative dispute, administrative jurisdiction.

Постановка проблеми. У сучасних умовах проблеми адміністративної юрисдикції залишаються недостатньо розробленими. Так, відсутній єдиний підхід учених-правників до визначення адміністративної юрисдикції, яка доволі спрощено отожднюється з підвідомчістю, що вбачається спірним явищем. З практичної точки зору дослідження адміністративної юрисдикції зумовлено неоднозначним вирішенням питання про належність того чи іншого спору або іншого правового питання до відання конкретного суду, що у кінцевому підсумку призводить до порушення права людини на справедливий розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. У зв'язку із цим дослідження поняття та характерних ознак категорії «адміністративний спір» потребують концептуально нового підходу, який відповідав би тим змінам у правовому регулюванні, які відбулися в Україні в умовах проведення судово-правової реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення поняття та характерних рис адміністративно-правових спорів, їх розмежування з іншими спорами стали предметом дослідження багатьох учених, серед яких можна відзначити: В. Авер'янова, О. Анпілогова, Ю. Барабаша, Ю. Белоусова, В. Гордєєва, В. Колпакова, О. Рябченко, А. Селіванова, Ю. Старілова, В. Тимошук та ін. Разом з тим, актуальним залишається дослідження особливостей адміністративно-правових спорів у сфері судової компетенції, особливо у контексті останніх законодавчих змін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження поняття та характерних ознак адміністративно-правових спорів у сфері судової компетенції.

адміністративно-правових спорів у сфері судової компетенції.

Виклад основного матеріалу. У радянську добу існування інституту адміністративно-правового спору взагалі ставилося під сумнів [1, с. 60]. Так, С. Попович під адміністративним спором розумів пов'язаний з 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 певне його право або безпосередній, законний особистий інтерес, а з іншого боку – державний орган, якщо він вважає, що адміністративним актом порушений закон на користь фізичної або юридичної особи або ж на шкоду певної установи, відповідно суспільно-політичного співтовариства [2, с. 504]. Однак ученим вказувалися лише окремі ознаки адміністративно-правового спору, але не визначалася його управлінська та правова природа. Лише з 70-х років минулого століття після тривалих дискусій у спеціальній літературі починає утверджуватися позиція, згідно з якою, розглядаючи справу, що виникла з адміністративно-правових відносин, компетентний орган розв'язує адміністративно-правовий спір [3, с. 11]. Разом із тим, її прихильники теж акцентували увагу на судовій діяльності, яка мала здійснюватися у цивільній процесуальній формі.

Термін «спір» виступає суб'єктом поняття «адміністративний спір» і «адміністративно-правовий спір», у той час як терміни «адміністративний» і відповідно «адміністративно-правовий» є предикатами. У зв'язку з цим необхідний порівняльний аналіз між поняттями адміністративний, адміністративно-правовий та управлінський спір, оскільки часто їх ото-

тожнюють [4, с. 115]. Характерною рисою всіх цих категорій спорів виступає те, що вони розвиваються в основному у рамках адміністративно-правових відносин, а при їх розгляді неминучий аналіз такого явища як державне управління, тим більше, що, як справедливо зауважив Ю.Н. Старілов, «на початку 90-х років була зроблена спроба (або свідомо, або у зв'язку з незнанням багатьох аксіом адміністративного права) заміни терміну «державне управління» на поняття «виконавча влада» [5, с. 189].

Слід звернути увагу на те, що після проголошення незалежності України у першій Концепції судово-правової реформи 1992 року передбачалися поетапні структурні зміни судової системи, які мали призвести до утворення спеціалізованих судів, здатних вирішувати за спеціально виписаними правилами адміністративно-правові спори [6]. Наступним кроком було запропоновано у 1998 році Концепцією адміністративної реформи в Україні прийняти Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс, яким би передбачалось унормувати процедури розгляду досліджуваних спорів вищими у порядку підлеглості органами (посадовими особами) [7]. При цьому у науці адміністративного права активізувалась полеміка щодо розмежування категорій управлінський спір, спори, що виникають у сфері управління, адміністративно-правовий спір.

Адміністративно-правовий спір у вузькому значенні можна сприймати як конфлікт, що виник з адміністративно-правових відносин, а у широкому – як пов'язаний з правовідносинами будь-якої галузевої належності, однак які зумовлені управлінською діяльністю представників влади [8, с. 5]. Вузьке тлумачення адміністративно-правового спору є характерним для німецької моделі вирішення конфліктів з державою, адже у Німеччині судову систему формують установи, що спеціалізуються на розгляді адміністративних, фінансових, податкових, соціальних та інших конфліктів [9, с. 83-87].

Ю.Г. Барабаш, порівнюючи правовий спір із правовим конфліктом, доходить до висновку, що спір може мати місце у випадку, коли одна зі сторін звертається до юрисдикційного органу із проханням розв'язати існуючу суперечку між сторонами, а правовий конфлікт стосується не лише звернення до юрисдикційного органу за його вирішенням, але відображає загальну кризову ситуацію й передбачає завершення в юридичний спосіб шляхом прийняття рішення у відповідній формі [10, с. 19-20]. А.А. Бутирський розглядає поняття «справа адміністративної юрисдикції», під якою розуміє передачу на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, в яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта [11, с. 254].

У науці адміністративного права сформовано два підходи до визначення природи адміністративно-

правового спору – формальний та матеріальний [12, с. 75]. За формального підходу цей спір адміністративісти характеризують як вирішуваний адміністративним судом за спеціально встановленою процедурою. Такий підхід, на наше переконання, має доволі поверховий вигляд, оскільки не дозволяє сформулювати уявлення про внутрішню (змістовну) специфіку даного спору. При матеріальному підході науковці зосереджуються на суб'єктному складі спору й на характері правовідносин, з яких він виник. Як справедливо зазначають дослідники, саме характер правовідносин, з яких виник спір, дозволяє виокремити серед усіх юридичних конфліктів адміністративно-правові суперечки. Установити характер правовідносин може допомогти визначення відмінностей між публічним і приватним правом із вказівкою на те, що адміністративно-правового спору немає, якщо суб'єкт владних повноважень застосовує норми приватного права, і цей спір, очевидно, існує, якщо юридичне питання, яке формує його зміст, стосується права публічного [13, с. 99].

З огляду на те, що адміністративно-правовий спір часто є передумовою адміністративно-юрисдикційного процесу, багато вчених схильні розглядати як об'єкт таких спорів публічні права громадян [14, с. 63]. Якщо врахувати, що публічні інтереси суспільства можуть бути дуже різноманітними, то напрошується висновок про те, що не будь-який спір, де є елементи публічності, є адміністративно-правовим, оскільки публічний інтерес по-різному проявляється у різних галузях права [15, с. 80-81]. На думку О.В. Щербанюк, проблема інтересів – рушійна сила правової сфери. Інтерес формує правове регулювання, дає нормам реальне життя [16, с. 65]. Слід зазначити, що окрім адміністративного права, суспільні інтереси можуть захищатися і за допомогою Конституційного Суду України. Тобто не будь-які публічні права є предметом адміністративно-правового спору. З великою обережністю слід говорити і про віднесення до адміністративно-правових спорів у рамках здійснення місцевого самоврядування.

Отже, адміністративно-правовий спір – тип комплексних матеріально-процесуальних адміністративних правовідносин, який характеризується наявністю протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів у сфері державного управління або розбіжністю поглядів на законність і обґрунтованість організаційних дій органів і осіб, наділених державно-владними управлінськими повноваженнями.

Виникнення адміністративно-правового спору може бути результатом правозастосовної діяльності, але не завжди, бо спірні адміністративно-правові відносини можуть виникати і на основі адміністративних договорів, а також поза рамками застосування конкретних норм права, наприклад, при розробці актів органів виконавчої влади.

Тут скоріше варто говорити про те, що правозастосовні відносини можуть (але не завжди) виступати складовим елементом адміністративно-правового спору. З того моменту, коли настає формально виражене невдоволення діями одного з суб'єктів адміні-

стративно-правових відносин, можна говорити про перехід матеріальних правовідносин у процесуальні. Якраз цей перехідний стан дозволяє говорити про особливий тип правовідносин, а саме про спірні правовідносини.

Яке ж значення адміністративно-правового спору? Так, спір об'єднує матеріальні і процесуальні адміністративно-правові відносини. У деяких випадках адміністративно-правовий спір опосередковує правозастосовні та процесуальні відносини. Спори за своєю природою, як і правозастосовні відносини, мають, подвійну матеріально-правову і процесуальну характеристику. До того ж наявність спору про адміністративне право характеризує адміністративну юстицію як спірну юрисдикцію в адміністративних справах [17, с. 30].

Так, можливість сперечатися з іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин є найважливішою гарантією забезпечення прав і законних інтересів громадян і організацій, особливо, коли мова йде про відносини нерівноправних суб'єктів. Це надзвичайно важливо, оскільки протягом останніх років у нашій країні можливість спору з органами державної влади або взагалі заперечувалась [18, с. 83], або була у значній мірі обмежена, хоча пізніше ще

у радянському праві стала простежуватися тенденція до розширення підвідомчості загальним судам управлінських спорів [19, с. 16-17]. Особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів іноді вважають ознакою адміністративно-правових відносин. І останнє, спір може бути способом захисту не тільки інтересів особи, а й інтересів держави (стягнення податкових санкцій у судовому порядку у випадку їх добровільної сплати).

Висновки. Таким чином, адміністративно-правовий спір є способом захисту порушеного суб'єктивного публічного права. На нашу думку, сутність адміністративного спору повинна визначати сутність адміністративного процесу, а не навпаки. Ознаками адміністративно-правового спору є: 1) виникає у процесі (сфері) державного управління; 2) особливий суб'єктний склад: якщо ми розглядаємо адміністративно-правовий спір як особливий вид правовідносин, то основною проблемою, що вимагає теоретичного осмислення, є те, скільки сторін і які саме є суб'єктами даних адміністративних правовідносин; 3) особливий об'єкт і предмет: предмет спору пов'язаний з юридично владними діями органів або фізичних осіб, наділених державно-владними повноваженнями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конфліктологія: підруч. для студ. ВНЗ юрид. спец. / за ред. Л.Н. Герасіної та М.І. Панова. Х.: Право, 2002. 256 с.
2. Попович С. Административное право. Часть общая. М.: Прогресс, 1968. 540 с.
3. Николаева Л.А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л.: Ид-во ЛУ, 1973. 64 с.
4. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. 214 с.
5. Стариков Ю.Н. Административное право: учебник: В 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. 392 с.
6. Концепція судово-правової реформи в Україні: затв. пост. Верхов. Ради України від 28 квіт. 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 426.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні: затв. Указом Президента України від 22 лип. 1998 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 12.04.2018).
8. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Х.: Право, 2011. 136 с.
9. Судебные системы европейских стран / пер. с фр. Д.И. Васильева и с англ. О.Ю. Кобякова. М.: Междунар. отношения, 2002. 336 с.
10. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти у теорії та практиці конституційного права: монографія. Х.: Право, 2008. 220 с.
11. Бутирський А.А. До проблемних питань визначення підвідомчості справ адміністративним судам. Держава і право. Вип. 45. С. 253-257.
12. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию). Правоведение. 2001. № 1. С. 68-79.
13. Диков Г. Распределение компетенции в сфере судебного контроля за деятельностью администрации. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 98-105.
14. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. 197 с.
15. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. 795 с.
16. Щербанюк О.В. Роль органів правосуддя в забезпеченні балансу приватних та публічних інтересів. Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». 2013. Вип. 714. С. 65-69.
17. Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л., 1973. 134 с.
18. Носов Е.К. К вопросу о теории советской административной юстиции. Советское право. 1925. №4. С. 83-85.
19. Студеникина М.С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании. Журнал российского права. 1997. № 6. С. 11-20.