
Д. ЛУЧЕНКО,

доцент Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава
Мудрого», кандидат юридичних наук



УДК 342.92

Про основні ознаки адміністративно-правового спору

У статті розглянуто основні ознаки адміністративно-правового спору. Аналізується публічно-правова природа адміністративно-правових спорів. Досліджуються проблеми порядку і процесуальних форм вирішення адміністративно-правових спорів.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, публічно-правовий спір, юридичний конфлікт, оскарження, адміністративний позов, адміністративна скарга.

Категорія адміністративно-правового спору є однією з центральних при розгляді багатьох питань адміністративного права. Зокрема, правильне розуміння природи адміністративно-правового спору, його основних ознак є важливим при дослідженні проблем оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, оскільки дозволяє побачити відмінності оскарження в адміністративному праві від оскарження в інших галузях права. Цей момент актуалізує дослідження адміністративно-правового спору як складової вивчення інституту оскарження.

Адміністративно-правовий спір неодноразово перебував у центрі уваги вчених-юристів. Серед останніх робіт у цій сфері можна згадати праці таких науковців пострадянського простору, як В. Авер'янов, О. Бринцев, Л. Бринцева, О. Зеленцов, В. Кривцова, О. Кузьменко, Є. Лупарева, Ю. Педько, Н. Писаренко, О. Рябченко, В. Сьоміна, Г. Ткач, Н. Хаманьова та ін. Проте розуміння основних ознак адміністративно-правового спору, що є необхідною передумовою відмежування цього спору від інших (передусім публічно-правових) спорів, потребує уточнення і становить мету цієї статті.

Перш за все потрібно зазначити, що при розгляді ознак адміністративно-правового спору важливим є розмежування категорій правового спору і юридичного конфлікту. Не заглиблюючись у це питання, яке достатньо ретельно досліджене у літературі [1–4], зазначимо, що у даному випадку ми виходимо з наступного.

Кожен юридичний конфлікт має зовнішні прояви, до яких належать правовий спір і правопорушення¹. Поза цими проявами жодного юридичного конфлікту не існує. При цьому правовий спір може мати і безконфліктний характер, коли суб'єкти права мають протилежні позиції, але єдину ціль, що дає можливість узгодити їхні позиції. В умовах демократичної, правової держави спір між суб'єктами владних повноважень не повинен свідчити про наявність юридичних конфліктів усередині державного апарату. Можна згадати своєрідний спір про юрисдикцію при вирішенні окремих спорів, що існує між Вищим адміністративним судом України і Вищим господарським судом України. Так, Вищий адміністративний суд України в оглядовому листі від 21.12.2007 р. № 1329/9/1/13-07 вказав, що справи про визнання недійсними рішень органів місцевого самовряду-

вання про відмову у наданні земельних ділянок у власність є адміністративними. Натомість Вищий господарський суд України в Узагальненні судової практики розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами від 01.01.2010 р. зайняв протилежну позицію². Наведена різниця підходів не є (або принаймні не має бути) конфліктною, оскільки зумовлена (має бути зумовлена) спільною метою учасників такого спору, якою є оптимальна організація системи правосуддя. Тому юридичний конфлікт правильно розглядати не як передумову виникнення юридичного спору, а як зміст такого спору, коли йдеться про конфліктний спір. При цьому, ще раз акцентуємо увагу, спір може бути і безконфліктним.

Із наведеного випливає перша ознака адміністративно-правового спору – він існує у зв'язку з виникненням між суб'єктами адміністративних правовідносин як конфліктних, так і безконфліктних ситуацій, зумовлених різним розумінням цими суб'єктами своїх прав і обов'язків. У випадку наявності юридичного конфлікту адміністративно-правовий спір виступає одним із проявів останнього поряд з адміністративним правопорушенням. Важко погоди-

¹ Відмітимо, що в літературі існує й інша позиція, відповідно до якої правопорушення теж вважається правовим спором [5, с. 9]. Однак прихильники такої позиції, на нашу думку, плутають сутність відносин, що виникають при розгляді спору і справи про адміністративне правопорушення, з правовим статусом учасників справи. В останньому випадку відсутній спір про право, а має місце притягнення правопорушника до відповідальності. Спір процесуального характеру у таких відносинах виникає у випадку оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення.

² Крапку у цьому спорі поставив Конституційний Суд України у Рішенні від 01.04.2010 № 1-6/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Орган конституційного судочинства погодився з тим, що вказані спори у сфері земельних відносин є адміністративними.

тись із В. Авер'яновим, який вказував, що адміністративно-правовим спором є і процедура накладення адміністративних стягнень на громадянина [6, с. 139]. У даному випадку відсутній спір про право, адже при накладенні стягнення відбувається лише визначення факту вчинення правопорушення і міри покарання за нього; особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не може, наприклад, оспорювати свій обов'язок утримуватися від певної поведінки, визначеної законодавцем як правопорушення, чи обов'язок зазнати негативних наслідків у випадку вчинення останнього, чи право компетентного органу накладати стягнення і тому подібне.

Другою ознакою адміністративно-правового спору є те, що він є різновидом публічно-правового спору. Усі правові спори, з огляду на тип правовідносин, в яких вони виникають, інтерес, яким зумовлені ці відносини, та суб'єктний склад спору, можна поділити на приватноправові й публічно-правові. Указаний поділ впливає із загальновизнаного у романо-германській правовій сім'ї поділу права на приватне і публічне. Як справедливо зазначає Г. Шмідт, цей ідеологічно дуже важливий поділ впливає з розуміння відокремленості держави і громадянського суспільства [7, с. 76].

Адміністративно-правовому спору, як різновиду публічно-правового спору, властива низка специфічних рис:

а) він виникає у правовідносинах, що характеризуються юридичною нерівністю, врегульовані імперативним методом правового регулювання і в основі яких присутній публічний (а не

індивідуальний, приватний) інтерес¹. Слід враховувати, що коли йдеться про юридичну нерівність учасників правовідносин, то мається на увазі, що певна галузь права, яка визначається як публічно-правова, врегульовує відносини, суб'єкти яких є юридично нерівними [8, с. 256]. Це не виключає того моменту, що у таких галузях можуть виникати відносини, учасники яких не характеризуються юридичною нерівністю, проте не означає, що тим самим змінюється якість відносин. Зокрема, коли виникає спір між органами державної влади щодо реалізації певного повноваження, то у такому спорі учасники не є юридично нерівними, однак самі правовідносини щодо здійснення державної влади залишаються такими, що поширюються на юридично нерівних суб'єктів. У зв'язку з цим, вважаємо, що поділ адміністративно-правових спорів на горизонтальні (ініційовані суб'єктом владних повноважень) і вертикальні (ініційовані фізичними чи юридичними особами), запропонований Л. Бринцевою [3, с. 86], не є переконливим. Ці спори виникають в аналогічних за своєю суттю відносинах і вирішуються в однакових процесуальних формах (з урахуванням особливостей процесуального статусу суб'єкта владних повноважень), а отже, підстав для їх розрізнення немає. Так само ми не можемо повністю погодитись з Н. Писаренко і В. Сьоміною, які вказують, що адміністративно-правові спори виникають, як правило, з відносин між нерівними

¹ Наявність такого інтересу є ознакою саме відносин, в яких виникає публічно-правовий спір, а не самих цих спорів, як вважає Л. Бринцева [3, с. 80].

учасниками [9, с. 23]. Ці спори завжди виникають з відносин, які характеризуються нерівністю їх учасників (адміністративно-правові відносини), однак сторони таких спорів не завжди є юридично нерівними;

б) однією зі сторін спору є носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень. Розглядаючи це питання у контексті розмежування адміністративної і господарської юрисдикції, Вищий господарський суд України у листі «Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища» від 01.01.2009 р. вказав, що у випадку, якщо суб'єкт (у тому числі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказані владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами Кодексу адміністративного судочинства України ознак справи адміністративної юрисдикції, і, відповідно, не повинен вирішуватись адміністративним судом. При цьому є хибним підхід, згідно з яким публічно-правовий спір є спором, в якому захищаються права держави [10, с. 53]. У такому спорі можуть захищатися як права держави, так і права фізичних і юридичних осіб у стосунках із державою. Більше того, адміністративна юстиція виникає передусім саме задля захисту прав приватних осіб від неправомірного чи непропорційного впливу держави на них, що підтверджується змістом ст. 2 КАСУ [11], де визначено завдання адміністративного судочинства;

в) суб'єкти цього спору наділені специфічними способами захисту своїх прав. О. Бринцев зазначає, що поряд із загальноправовими способами захисту прав (визнання права, припинення дій, що порушують право тощо) у публічно-правових спорах наявні також і специфічні способи захисту прав, зокрема, визнання недійсним нормативного акта органу державної влади і місцевого самоврядування, визнання недійсним акта індивідуальної дії органу державної влади і місцевого самоврядування, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень [10, с. 50]. До вказаного переліку можна додати скасування нормативних і індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень. Згідно з ч. 4 ст. 105 КАСУ адміністративний позов також може містити вимогу про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

г) адміністративно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватноправових спорів. У даному випадку йдеться про позовне провадження у разі вирішення спору в судовому порядку, що має свої особливості порівняно із розглядом цивільних позовів, і провадження за адміністративною скаргою, коли спір вирішується у позасудовому (адміністративному) порядку.

Адміністративно-правові спори є, очевидно, найбільшим за обсягом різноманітним публічно-правових спорів. Що ж відрізняє адміністративно-правовий спір серед інших публічно-правових спорів (конституційно-правових, про-

цесуальних)? У літературі немає єдиного підходу до цього питання. Серед критеріїв відмежування адміністративно-правових спорів (а також публічно-правових спорів, підвідомчих адміністративним судам) виокремлюють сферу відносин (державне чи публічне управління або сфера реалізації державної влади), особливий суб'єкт спору (хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень), специфічний характер відносин, в яких виник спір, тощо.

Думається, що в основу розмежування має бути покладений комплексний критерій, який включає такі аспекти:

по-перше, сфера правовідносин, в яких виникає адміністративно-правовий спір. Ця сфера включає правовідносини різної галузевої належності, і пов'язана зі здійсненням публічного управління. Управлінський критерій як підставу для розгляду відповідної категорії справ адміністративними судами Верховний Суд України згадує в Інформаційному листі від 26.12.2005 р. № 3.2-2005, Вищий адміністративний суд України – у Інформаційному листі від 25.07.2007 р. № 09.1-22/688, а також у спільному з Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ Інформаційному листі № 334/8/13-11| 259/0/4-11 від 11.03.2011 р.;

по-друге, особливості суб'єктного складу, що передбачає, що принаймні однією зі сторін адміністративного спору є орган державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, що відповідно до закону здійснює повноваження у сфері публічного управління;

по-третє, зазначені вище суб'єкти виступають у адміністративно-право-

вому спорі саме як суб'єкти владних повноважень, а не, наприклад, як сторона у господарському договорі. Відповідно є помилковою позиція законодавця, який з огляду на певну сферу відносин (господарювання) передає окремі з таких спорів до господарської юрисдикції;

по-четверте, юридична форма здійснення повноважень, до яких належать рішення і дії. Як форму також можна розглядати і бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Вона має похідний характер від дії, адже вчинення бездіяльності суб'єктом владних повноважень визначається завжди крізь порушення (або непорушення) носієм влади обов'язку вчинити дію. Важливість цього критерію зумовлена тим, що законність здійснення повноважень буде оцінюватися органом, компетентним розглядати адміністративно-правові спори, саме крізь оцінку вказаних юридичних форм;

по-п'яте, підстава вирішення адміністративно-правового спору, що має значення для відмежування цих спорів від спорів, підвідомчих Конституційному Суду України у тих випадках, коли інші аспекти цих спорів збігаються (наприклад, це має місце у випадку існування інституту конституційної скарги, на необхідність впровадження якої активно наголошують вітчизняні фахівці [12–15]). Підставою вирішення адміністративно-правового спору є законність рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, тоді як у конституційно-правовому спорі такою підставою буде дотримання відповідним суб'єктом конституційності при прийнятті акта, що оспорюється.

Наступною ознакою адміністративно-правових спорів, про що вже частково згадувалося, є те, що вони вирішуються компетентними органами в особливій процесуальній формі (адміністративний позов, адміністративна скарга). Тут слід враховувати, що виникнення адміністративно-правового спору не слід пов'язувати з порушенням справи за зверненням суб'єкта адміністративно-правових відносин до органу, уповноваженого вирішувати вказані спори. Інший підхід утворював би логічну пастку: ми мали б визнати, що скаргник звертається до компетентного органу задля вирішення адміністративно-правового спору, якого ще не існує. Таке ж бачення відтворене і у КАСУ, відповідно до ст. 3 якого справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) розуміється як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Відповідно, спір існує і до порушення адміністративної справи.

Необхідно розуміти, що особливість процесуальних форм вирішення адміністративно-правових спорів (обмеженість процедур досудового чи позасудового врегулювання цих спорів, менша диспозитивність розгляду, особливі механізми забезпечення рівності сторін спору тощо) зумовлена саме публічністю матеріально-правових відносин, в яких ці спори виникають, а не лише

необхідністю досягнення рівності учасників адміністративної справи, як іноді вказується у літературі [9, с. 23], хоча і останнє, безумовно, має велике значення. Принцип рівності сторін властивий будь-якому судовому процесу, а не лише адміністративному, і зумовлений необхідністю забезпечення справедливості, законності й обґрунтованості рішення, прийнятого за наслідками розгляду відповідного спору.

Для вирішення адміністративно-правових спорів передбачено судовий і адміністративний порядки. Судовий розгляд цих спорів здійснюється судами адміністративної юрисдикції. У випадку адміністративного оскарження суб'єктом розгляду виступає орган чи посадова особа, що вповноважений розглядати адміністративні скарги. Зокрема, може йтися про вищий орган чи посадову особу (модель, закладена у ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» [16]), керівника відповідного органу (модель, закладена у ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» [17]), спеціальну раду (комісію) із розгляду скарг (ст. 7 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [18], ст. 102 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, розробленого Міністерством юстиції України у 2012 р.) тощо.

Судовий і адміністративний порядок вирішення спорів пов'язані між собою. Вітчизняне законодавство в цілому виходить із факультативності процедур адміністративного оскарження, їх невикористання не перешкоджає зверненню до суду. Цей підхід схвально оцінений і у наукових джерелах. Так, Л. Кисіль та В. Тимошук розглядають адміністра-

тивне оскарження як один із видів адміністративної процедури або як її факультативну стадію [19, с. 105; 20, с. 144]. І. Грибок наголошує на тому, що законодавство повинно надавати особі право вибору способу оскарження (адміністративний чи судовий порядок) [21, с. 154]. Таке розуміння, на нашу думку, у цілому відповідає вітчизняним державно-правовим реаліям сьогодення. Проте, вважаємо, що у майбутньому зі зміцненням демократичних засад діяльності органів публічної влади в Україні, з метою зменшення навантаження на судову систему і пришвидшення вирішення адміністративних спорів можна буде повернутися до концепції обов'язковості використання засобів адміністративного оскарження при зверненні до суду з адміністративним позовом.

Останнім часом у літературі також активно обговорюється можливість впровадження інших позасудових способів вирішення адміністративно-правових (як й інших публічно-правових) спорів (медіація, посередництво, третейський суд тощо) [22, с. 333; 23, с. 18; 24, с. 140–141]. Не зупиняючись на цьому питанні окремо, зауважимо, що впровадження таких порядків вирішення публічно-правових спорів, на наш погляд, не відповідає природі тих відносин, в яких ці спори виникають. Очевидно, що реалізація перш за все публічного інтересу в цих відносинах зумовлює другорядність договірних форм їх регулювання. Навіть за умови значного делегування державою низки публічних повноважень недержавним структурам розгляд спорів, що виникають у зв'язку з цим, не може відбувати-

ся у третейському суді або інших подібних структурах. Крім того, не можна не згадати, що в європейських країнах часто забороняється застосування арбітражу не лише при вирішенні адміністративних справ, а й будь-яких справ за участю державних органів, установ, підприємств взагалі (зокрема, така заборона діє у Франції).

Інша справа, що потрібно, очевидно, посилювати диспозитивні начала розгляду адміністративно-правових спорів у судовому та адміністративному порядку. Зокрема, на нашу думку, важливим завданням розвитку законодавства у цій сфері є поширення механізмів примирення на сферу адміністративного оскарження. Це, з одного боку, відповідало б європейським стандартам (Рекомендація Ради Європи № 0.К (86) про заходи з попередження і скорочення надмірного навантаження судів, Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету міністрів держав – членів Ради Європи про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001 р.), а з другого боку – сприяло б більш ефективному розв'язанню адміністративно-правових спорів.

Наприкінці, відмітимо, що наведена характеристика адміністративно-правового спору, безумовно, не є вичерпною. Самостійного розгляду потребує лише окреслене у цій статті питання критеріїв відмежування адміністративно-правового спору від інших публічно-правових спорів, що є необхідною передумовою вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства і може бути предметом подальших досліджень.

Список використаної літератури

1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 496 с.
2. Зеленцов А. Б. Адміністративно-правовий спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) / А. Б. Зеленцов // Государство и право. – 2001. – № 1. – С. 68–79.
3. Бринцева Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки : монографія / Л. В. Бринцева. – Х. : ФІНН, 2010. – 112 с.
4. Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора : монография / Е. Б. Лупарев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 248 с.
5. Шергин А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с.
6. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
7. Шмідт Г. Розмежування публічно-правових і приватноправових спорів / Г. Шмідт // Матеріали конференції з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні, м. Київ, 29 верес. 2006 р. – К. : б/в, 2006. – С. 75–77.
8. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
9. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – Х. : Право, 2011. – 136 с.
10. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи / О. В. Бринцев. – Х. : Право, 2007. – 64 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Офіц. вісн. України. – 2005. – 28 серп. (№ 32). – Ст. 1918 з наст. змінами.
12. Селіванов А. О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди / А. О. Селіванов. – К. : УАІД «Рада», 2009; Стрижак А. Верховенство права і конституційне судочинство в Україні / А. Стрижак // Право України. – 2010. – № 3. – С. 62–71.
13. Ткачук П. Роль і місце Конституційного Суду України у захисті основних прав і свобод людини / П. Ткачук, А. Ткачук // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 4. – С. 118–131.
14. Ткачук П. Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні / П. Ткачук // Вісн. Конституц. Суду України. – 2011. – № 4–5. – С. 75–81.
15. Гультай М. Конституційна скарга як спосіб вирішення конституційно-правового спору [Електронний ресурс] / М. Гультай // Віче. – 2012. – № 20. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3335/>
16. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.96 р. № 393/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – 19 листоп. (№ 47). – Ст. 256, з наст. змінами.
17. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.99 р. № 606-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – 28 трав. (№ 19). – Ст. 813, з наст. змінами.
18. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – 21 лип. (№ 27). – Ст. 1109, з наст. змінами.
19. Тимошук В. П. Інститут адміністративного оскарження: проблеми та перспективи розвитку / В. П. Тимошук // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2008. – № 4. – С. 105–110.
20. Кисіль Л. Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження / Л. Є. Кисіль // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2008. – № 3. – С. 144–150.
21. Грибок І. О. Розвиток інституту адміністративного оскарження в умовах адміністративної реформи в Україні / І. О. Грибок // Держава і право: Юридичні і політичні науки. Вип. 16. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2002. – С. 153–156.
22. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юстицинформ, 2001. – 336 с.
23. Талапина Э. В. Новые институты административного права / Э. В. Талапина // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 14–21.
24. Сало Л. Медіація як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів / Л. Сало // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XVI регіон. наук.-практ. конф. 8–9 лют. 2010 р. – Львів : Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2010. – С. 140–141.

Стаття надійшла до редколегії 23.05.2013.

Лученко Д. Об основных признаках административно-правового спора

В статье рассматриваются основные признаки административно-правового спора. Анализируется публично-правовая природа административно-правовых споров. Исследуются проблемы порядка и процессуальных форм разрешения административно-правовых споров.

Ключевые слова: административно-правовой спор, публично-правовой спор, юридический конфликт, обжалование, административный иск, административная жалоба.

Luchenko D. About main features of administrative legal conflict

In the article main features of administrative legal conflict are highlighted. Public nature of these conflicts is analyzed. Problems of the order and procedural forms of resolving of administrative legal conflicts are researched.

Keywords: administrative legal conflict, public legal conflict, appealing, administrative suit, administrative appeal