

УДК 342.9

В. В. Тильчик*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу
та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

КОНФЛІКТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЯК УМОВА ВИНИКНЕННЯ СПОРІВ У ЦЬЙ СФЕРІ

Актуальність тематики дослідження. Синтез знань про публічно-правові відносини виступає елементом змісту науки адміністративного права, відтак є об'єктом наукового інтересу та вектором формування сучасної правової доктрини. Складність дослідження зазначеної категорії зумовлена тим, що врегулювання публічних відносин здійснюється в умовах постійного розвитку управлінських систем та у тісному взаємозв'язку із основною метою їх функціонування – забезпеченням публічних інтересів і гарантуванням прав людини відповідно вимог ст. 3 Конституції України. Поряд із наведеним умовою виникнення спорів у сфері публічно-правових відносин є конфліктність останніх, зумовлена передусім характером адміністративного права, як права владного впливу, виходячи з основних доктринально-сформованих його ознак та змісту, в т.ч. в контексті реального додержання прав, свобод та інтересів громадян. Окремо актуалізується предмет дослідження у зв'язку із розширенням меж предмету адміністративного права та переосмисленням характеру правових відносин, що формують його зміст.

Огляд досліджень і публікацій. Основними напрямками розвитку науки адміністративного права є такі. По-перше, обґрунтування категорії «публічна адміністрація», що покликана забезпечити публічно-сервісне спрямування діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, наділених публічними владними повноваженнями (Т.О. Коломосьць, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник та ін.). Наведений вектор розвитку визначає центральне місце відносин «влада-громадянин», у яких держава виступає «сервісним центром», а адміністративному праву відводиться функція забезпечення [1, с. 31]. По-друге, спроби характеризувати адміністративне право як «змішану» галузь права, зокрема як публічно-приватну (Концепція публічно-господарської адміністрації, С.П. Позняков [2], та ін.). По-третє, напрям класичного розвитку адміністративного права як права державного управління, змістом якого є владний вплив органів публічної влади на суспільні процеси (О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк [3], І.П. Голосніченко, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванов). По-четверте, обґрунтування необхідності виділення окремої

галузі (підгалузі) адміністративного процесуального права. З урахуванням наведених напрямів розвитку адміністративно-правової науки варто визначити перспективи дослідження конфліктності публічно-правових відносин як умови виникнення спорів у цій сфері.

Доводиться констатувати, що обраний напрям дослідження малопопулярний, оскільки у більшості публікацій з означеної (дотичної) тематики вчені обирають підхід, за якого процес виникнення соціальних конфліктів переноситься у правову площину, трансформуючись при цьому, набуває нових ознак – спору, що вирішується наявними юридичними засобами. У згаданому контексті цінним видається науковий доробок Ю.С. Педька, котрий здійснив перші кроки щодо вирішення означеної проблематики, та вказує на необхідності продовження такої роботи.

Виклад основного матеріалу. Публічно-правовий спір, як зазначав професор В.Б. Авер'янов, це наслідок виникнення правовідносин конкретного характеру «орган публічної влади (посадова особа) – невідомий суб'єкт публічно-правових відносин», «орган публічної влади (посадова особа) – орган публічної влади (посадова особа)», «орган публічної влади (посадова особа) – публічний службовець» конфліктного типу. Такі відносини, пояснено у науковій праці, є самостійними за своїм значенням і правовою природою, але похідними від неконфліктних правовідносин, у яких бере участь велика кількість різних суб'єктів публічних галузей права [4, с. 505-506]. Керуючись представленою ідеєю, Ю.С. Педько визначає види конфліктних відносин, перший – виникає в результаті вчинення фізичною особою чи юридичною особою правопорушення – діянь, які порушують як права, свободи та законні інтереси окремих суб'єктів публічно-правових відносин, так і загальний публічний інтерес. Держава в особі уповноважених органів (посадових осіб, інших інституцій) реагує на вчинення адміністративних правопорушень у силу нормативно визначеного обов'язку (статусних особливостей). У наведеному випадку виникають відносини так званого «деліктного типу». Іншим видом правовідносин конфліктного типу визнається ті, що виникають у результаті порушення суб'єктом владних повноважень (іншим

суб'єктом, що здійснює владні управлінські функції) прав, свобод та інтересів іншого суб'єкта адміністративного права. Підсумовуючи, вчений робить висновок про те, що такий конфлікт можна назвати публічно-правовим, оскільки причиною його виникнення на його думку є: *зловживання владою і, як наслідок, порушення прав невіддільних суб'єктів, неправильне розуміння громадянами своїх прав, які вважають, що посадові особи діють незаконно, а також колізії правових норм у законі чи підзаконному нормативно-правовому акті* [5, с. 319] (курсив – В. Т.). У теоретичному плані, а відтак і на практиці, поділ на види конфліктного типу публічно-правових відносин дещо ускладнюється. Так, використання оціночного терміну «порушення» спонукає до роздумів про можливість характеристики окреслених відносин з позиції категорії «публічно-правового конфлікту», та і власне доцільності використання останньої загалом у правовій площині як системоутворюючої. Сумнівним видається твердження щодо характеристики, у даному випадку, *конфліктних відносин деліктного типу*. Аргументом може слугувати, передусім, положення щодо основних ознак правопорушення серед яких відсутня ознака «конфліктність». Більше того, у зв'язку із використанням категорії конфлікт, вченими дещо хибно здійснюється формування підстав виникнення так званих «публічно-правових конфліктів», які вирішуються засобами адміністративного судочинства у формі спору, оскільки про інші форми (засоби) їх вирішення у науковій літературі не йдеться. Так, серед переліку, представленого Ю.С. Педьком, це зокрема, *«зловживання владою і, як наслідок, порушення прав невіддільних суб'єктів»* (курсив – В. Т.). Вочевидь, ідеться більше про корупційні правопорушення чи то правопорушення, пов'язані з корупцією, а не про публічно-правові конфлікти. До того ж, у такому разі суб'єктний склад публічно-правових відносин конфліктного типу буде дещо ширший аніж суб'єктний склад спору у сфері публічно-правових відносин.

Варто звернути увагу на те, що ст. 2 «Завдання та основні засади адміністративного судочинства» КАС України також використовується термін «порушення» [6]. У зв'язку з цим більшість з опертям на таку категорію, здійснюють спробу досліджувати спори у сфері публічно-правових відносин з урахування можливості виникнення конфліктів, на кшталт відносин деліктного типу. Однак зрозуміло, що ознаки, а відтак і сама категорія «конфлікт» не притаманні «спору» як явищу правової дійсності.

Можливість існування публічно-правового конфлікту, як підстави виникнення спору опосередковано, зокрема й положенням Податкового кодексу України. Так, п. 56.2 ст. 56 ПК України визначено, що *«у разі, коли платник податків вважає, (курсив мій – В. Т.) що контролюючий орган не-*

правильно визначив суму грошового зобов'язання або прийняв будь-яке інше рішення, що суперечить законодавству або виходить за межі повноважень контролюючого органу, встановлених цим Кодексом або іншими законами України, він має право звернутися <...> про його перегляд» [7]. Зрозуміло, що конструкція, використана у ст. 56 ПК України, не дає жодних підстав констатувати виникнення правовідносин конкретного конфліктного типу, оскільки відомо, що момент виникнення власне правовідносин визначається на підставі юридичного факту. Причому, факт досить часто сумнівної омані платника податків підтверджується у багатьох наукових публікаціях.

У такому контексті М.В. Жернаков, досліджуючи юридичну природу конфлікту у податкових правовідносинах, визначає рівні конфліктності податкових відносин: перший – інституційний, у межах якого вирішуються об'єктивність та доцільність взагалі існування такого явища як оподаткування, а також справедливості саме системи оподаткування, яка існує в державі у певний момент. На підтвердження власних доводів вчений наводить приклад кримінальні відносини, які, на його думку, схожі з нормами моралі, релігії, та які оцінюють поведінку вбивць, грабіжників і пояснюють, чому вбивати погано. Продовжуючи, наголошується на необхідності пояснень людині, чому сплачувати податки «абстрактним утворенням» необхідно. Другим рівнем податкового конфлікту визнаються відносини на межі фінансово-правових інститутів публічних доходів та публічних видатків. Тобто саме за таких обставин йдеться про об'єктивне і чітке узгодження сум коштів, які платник податків передає як податки та збори, фінансове забезпечення соціальних потреб і суспільного розвитку [8, с. 14-15]. Визначаючи сутність конфлікту в публічних правовідносинах (податкових, фінансових) автор залишає поза увагою той факт, що у подальшому, ним же, поняття «конфлікт» отожднюється з поняттям «спір». Відповідно характеристика спору відбувається відірвано від його суті. Дещо сумнівним видається твердження з приводу того, що питання існування оподаткування, чи питання про справедливості оподаткування на певному часовому відрізку можливо вирішити у формі спору. Окремо слід наголосити, що дещо хибний висновок автор робить, констатуючи, що податкові відносини з моменту виникнення самої держави характеризувалися як принципово конфліктні. Визнаючи конфліктність як принципову ознаку податкових правовідносин (відносин), варто було б пояснити чи характеризуються, як задекларовано відносини, що виникають у процесі надання розстрочення (відстрочення) сплати податкового зобов'язання платником податків. Це питання потребує більш ґрунтовного дослідження. Доцільно також зауважити, що

можливість ухилення від сплати податків очевидно виключається при характеристиці конфліктності відносин, що виникають при вирішенні все того ж питання справедливості оподаткування.

Варто підтримати В.М. Кривцову щодо цінності концепції правової реальності запропонованої професором соціологом С.І. Максимовим. Провідну роль в обґрунтуванні цієї концепції відіграє принцип протиріччя, який надав змогу провести аналіз права як автономної системи, джерелом саморозвитку якої виступають саме суперечності правової реальності. Одним із рівнів правової реальності названо «світ взаємодії між соціальними суб'єктами: правове життя» [9, с. 143-190]. Власне, на цьому рівні й відбувається фактична реалізація конфліктних правовідносин. Головною якістю суб'єкта права є здатність логічного визнання норми (як ідеї права) і спроможність психічно-вольового визнання чи невизнання. В останньому випадку якраз і виникає конфлікт суб'єкта і правової норми [10]. Найбільш яскраво наведений конфлікт проявляється у публічно-правових відносинах, оскільки, як зазначає О.І. Харитонова, концептуально останні характеризуються як особливий вид владних відносин [11, с. 7]. Такий висновок опосередковано юридичною спадщиною радянської адміністративно-командної системи. Зрозуміло, що у характеристиці публічно-правових відносин як конфліктних, зокрема адміністративних, варто враховувати особливості їх правового регулювання та новітніх концептуальних підходів щодо формування знань про предмет адміністративного права. Зважаючи на дискусійність проблематики адміністративно-правових відносин і публічно-правових загалом, ми не ставимо за мету виділення елементів характеристики, які дозволять проілюструвати їх специфіку в повному обсязі. Однак, очевидно, що конфліктність проявляється крізь призму управлінської сутності та нерівності суб'єктів таких правовідносин. Таким чином будується більшість публічно-правових відносин. Передусім, адміністративне право є «правом державного управління» («правом владного впливу») [3, с. 166], оскільки виконання законів, інших нормативно-правових актів, нормотворчість і контроль у цій сфері – це зміст управлінської діяльності. Що ж до загалом публічно-правових відносин, у сфері яких виникають спори, які є предметом адміністративного судочинства, важко заперечити наявність типового методу адміністративно-правового регулювання. Відтак, їх конфліктність як основна ознака для формування умови виникнення спору є емерджентною.

Наведений висновок опосередковується аргументами з приводу методу адміністративно-правового регулювання. Так, окремі дослідники, у зв'язку із розширенням сфери застосування та здійснення її подальшої трансформації, вважаємо

помилково, вказують на домінуванні методу координації. А це, у свою чергу означає поширення на усі види адміністративно-правових відносин характеристики «сервісних». Не варто забувати, що адміністративне право, не зважаючи на розширення його предмету, залишається публічною галуззю права з притаманними лише йому ознаками. Незважаючи на формування т. зв. «відносин з обслуговування», що призводить до формального зниження конфліктності публічно-правових відносин загалом, варто відзначити, що поряд із цим центральне місце у адміністративно-правовому регулюванні належить імперативному методу.

Зрозуміло, що за умов «надзвичайної» конфліктності публічно-правових відносин адміністративне право як фундаментальна галузь права потребує реформування.

За сучасних умов, як зазначає Т.О. Коломось, положення науки адміністративного права повинні бути приведені у відповідність реальним потребам нормотворення, правозастосування та пріоритетам розвитку держави. Однак це зовсім не означає, що повинно мати місце тотальне безсистемне автоматичне оновлення абсолютно усіх положень галузевої науки без врахування її класичних історично сформованих напрацювань, особливостей національної галузевої науково-дослідної діяльності [12]. Про мінімізацію конфліктності публічно-правових відносин свідчать концептуальні положення розвитку законодавства та науки адміністративного права. Прикладом є напрацювання В.Б. Авер'янова у напрямі формування публічно-сервісного характеру діяльності державних органів що має сповідувати людиноцентриську ідеологію [13]. Такий вектор став ґрунтом для теоретико-правового аналізу проблем, зокрема застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання у сфері економіки (О.П. Рябченко [14]) забезпечення протидії тінізації економіки засобами адміністративного права (О.В. Тильчик [15; 16]), багатьох інших.

Н.Р. Нижник представила науковий доробок у напрямі соціалізації адміністративного права. Цінними є положення про те, що в сучасних умовах відбувається протиставлення з однієї сторони усієї сукупності учасників адміністративно-правових відносин, які не наділені владними повноваженнями, та всієї системи державного механізму публічної влади. Вказаний підхід покликаний вирішити центральну проблему адміністративного права – не лише забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина у владі управлінських відносинах, а й гарантування публічно-сервісного характеру здійснення повноважень владними суб'єктами [17]. Щодо вказаного питання, то можливо відзначити, що прикладом слугують наукові праці великої кількості вчених, оскільки варто констатувати формування оновленого

напряму наукового пошуку яке відбулося після прийняття Концепції адміністративної реформи в Україні.

Висновки. Таким чином, розвиток соціально-юридичної природи адміністративного права поряд із людиноцентризмом має стати базисом для зниження конфліктності публічно-правових відносин, оскільки враховуватиме їх як правові, так і не правові аспекти. Варто констатувати, що дослідження конфліктності публічно-правових відносин лежить у площині розвитку адміністративного права як фундаментальної правової галузі, а її оновлення визначає напрями розв'язання проблем, пов'язаних з категорією спір у сфері публічно-правових відносин. Трансформація предметної сфери адміністративного права без урахування емерджентних ознак його як системи, призводить до необхідності більш детального аналізу неоднотипних відносин, які характеризуються різним ступенем конфліктності, а відтак визначають особливості умов виникнення спорів у цій сфері.

Література

1. Колпаков В.К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 26-38.
2. Позняков С.П. Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади : монографія. Київ : НУБіП України, 2014. 424 с.
3. Битяк Ю.П. Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин. Публічно-правова доктрина України. Т. 2. Харків : Право, 2013. С. 161-187.
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2007. 586 с.
5. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації діяльності : монографія / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Харків : Планета-Принт, 2013. 384 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Податковий кодекс України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
8. Жернаков М.В. Податкові спори: реформування механізмів вирішення : монографія. Харків : Право, 2015. 288 с.
9. Максимов С.И. Правовая реальность: опыт философского осмысления : монография. Харьков : Право, 2002. 328 с.
10. Кривцова В.М. Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 19 с.
11. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 328 с.
12. Коломоець Т.А. Современная теория административного права Украины: тенденции и перспективы формирования. *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права*. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (25 марта 2016, Санкт-Петербург). Санкт-Петербург. 2016. С. 97-102.
13. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
14. Рябченко О.П. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки. Наукова доповідь. Київ : Логос. 2013. 40 с.
15. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.
16. Тильчик О.В. Взаємодетермінаційний зв'язок адміністративних реформ і тінізації економіки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 164-167.
17. Нижник Н.Р. Деякі проблеми соціального призначення адміністративного права України. *Правова доктрина України*. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. С. 187-208.

Анотація

Тильчик В. В. Конфліктність публічно-правових відносин як умова виникнення спорів у цій сфері. – Стаття.

У статті здійснено спробу обґрунтування ознаки конфліктності публічно-правових відносин, яка виступає умовою виникнення спорів у цій сфері. Акцентовується увага на особливостях розвитку адміністративного права як фундаментальної галузі права, що супроводжується розширенням меж його предмету, а також виникненням відносин, які є менш конфліктними поряд із відносинами державного управління у їх доктринальному розумінні. Критично аналізуються підходи окремих вчених, котрі, характеризуючи умови виникнення спорів крізь призму соціальних відносин, вказують на наявність соціально-правового конфлікту, який вирішується засобами адміністративного судочинства. Для цілей дослідження обрано підхід, за якого якістю суб'єкта права є здатність логічного визнання норми і спроможність психічно-вольового визнання чи невизнання. В останньому випадку якраз і виникає конфлікт суб'єкта і правової норми. Відтак, екстраполюючи цю тезу на сферу публічно-правових відносин визначено основну методологічну особливість дослідження у площині перегляду та розвитку адміністративного права в контексті оновлення його предмету. Зазначено, що розвиток соціально-юридичної природи адміністративного права поряд із людиноцентризмом має стати базисом для зниження конфліктності публічно-правових відносин, оскільки враховуватиме їх як правові, так і не правові аспекти. Наголошується, що дослідження конфліктності публічно-правових відносин лежить у площині розвитку адміністративного права як фундаментальної правової галузі, а її оновлення визначає напрями розв'язання проблем, пов'язаних з категорією спору у сфері публічно-правових відносин. Трансформація предметної області адміністративного права без урахування емерджентних ознак його як системи, призводить до необхідності більш детального аналізу неоднотипних відносин, які характеризуються різним ступенем конфліктності, а відтак визначають особливості умов виникнення спорів у цій сфері.

Ключові слова: спір у сфері публічно-правових відносин, адміністративне судочинство, соціальний конфлікт, конфліктні правовідносини, державне управління, публічне адміністрування.

Summary

Tylchuk V. V. Conflict of public-legal relations as a condition for arising disputes in this sphere. – Article.

The article attempts to substantiate the sign of conflict of public-legal relations, which is a condition for the emergence of disputes in this area. Emphasis is placed on the peculiarities of the development of administrative law, as a fundamental branch of law, accompanied by the extension of the boundaries of its subject, as well as the emergence of relations that are less conflicting, along with the relations of public administration in their doctrinal sense. The approaches of some scholars, which characterize the conditions of the emergence of disputes through the lens of social relations, point to the presence of social-legal conflict, which is solved by means of administrative justice, is critically analyzed. For the purposes of the study, an approach is chosen according to which the quality of the subject of the law is the ability of logical recognition of the norm and the ability of psycho-volitional recognition or non-recognition. In the latter case, there is a conflict between the subject and the legal norm. Therefore, extrapolating this thesis to the sphere of public-legal

relations, the main methodological feature of the study in the field of review and development of administrative law in the context of updating its subject is identified. It is stated that the development of the social-legal nature of administrative law, along with human-centrism, should become the basis for reducing the conflict of public-legal relations, since they will take into account both legal and non-legal aspects. It is emphasized that the study of the conflict of public-legal relations lies in the plane of the development of administrative law as a fundamental legal branch, and its updating defines the directions of solving problems related to the category of disputes in the field of public-legal relations. Transformation of the subject area of administrative law, without taking into account the emergent features of it as a system, leads to the need for a more detailed analysis of non-homogeneous relations, which are characterized by different degrees of conflict, and therefore determine the peculiarities of the conditions of dispute in this sphere.

Key words: dispute in the field of public-legal relations, administrative legal proceedings, social conflict, conflict legal relations, public administration.