

УДК 351.743:159.964.21+35.083.1

А. К. ГАСАНОВА,*помічник-консультант,
Верховна Рада України***СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ ПРАВОВИХ КОНФЛІКТІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ**

Обґрунтовано наукові підходи щодо визначення способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади. Визначено два способи: судовий і позасудовий. З'ясовано, що судовий спосіб вирішення правових конфліктів є пріоритетним і реалізується у процесуальній формі судового адміністративного процесу. Визначено, що позасудовий спосіб являє собою сукупність адміністративних юрисдикційних позасудових проваджень.

Реалізація органами виконавчої влади, їх посадовими і службовими особами конституційно визначених повноважень супроводжується не лише діяльністю безконфліктного змісту, а й численними конфліктами, що виникають на різних рівнях управління – державному, регіональному, місцевому. При цьому не слід оминати конфлікти на рівні окремих осіб, наявність яких інколи негативно впливає на якість управлінської діяльності та знижує результативність прийнятих управлінських рішень. Як зазначає М. Р. Мергелідзе, спірність і конфліктність функціонування виконавчої влади пояснюються низкою об'єктивних умов:

– по-перше, державне управління присутнє практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства;

– по-друге, державне управління передбачає безпосереднє та оперативне вторгнення до сфери особистих інтересів громадян;

– по-третє, у механізмі реалізації виконавчої влади задіяна найбільша кількість державних службовців усіх видів державної служби (цивільної, військової, правоохоронної);

– по-четверте, у розпорядженні виконавчої влади знаходиться більша частина ресурсів та владних повноважень [1, с. 23].

Погоджуючись із положеннями, сформульованими М. Р. Мергелідзе, тим не менше, слід зазначити, що вчений вказував не стільки на об'єктивність умов спірності і конфліктності функціонування виконавчої влади, скільки характеризував саму виконавчу владу, намагаючись при цьому, на нашу думку, зазначити про те, що владний характер діяльності виконавчої влади сам породжує конфлікти. Однак така теза потребує окремого наукового аналізу, а її неоднозначність лише свідчить про необхідність дослідження проблеми способів вирішення правових конфліктів у діяльності зазначених органів.

Слід зазначити, що правовий конфлікт не завжди є негативним явищем, що гальмує певні управлінські процеси. Інколи він є джерелом розвитку якісних процесів. Так, фактично існування довготривалого правового конфлікту, пов'язаного з існуванням прогалин і колізій у процесуальному адміністративному законодавстві, наявністю соціальної і державно значущої проблеми вдосконалення правового регулювання захисту прав і свобод громадян привело до розвитку адміністративної юстиції, формування системи адміністративних судів. Запровадження адміністративного судового захисту прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб, будучи саме по собі позитивним, тим не менше пов'язане із конфліктністю правового регулювання процедур здійснення такого захисту, що, зрештою, вплинуло на активізацію процесів реформування судової системи. Останнє знайшло своє законодавче закріплення у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [2], який, у свою чергу, не є бездоганим.

Таким чином, актуальність виділеної проблеми ґрунтується насамперед на суперечливості наукових напрацювань у напрямку визначення умов виникнення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, а також на необхідності розроблення засад формування теоретичних положень про способи вирішення конфліктів та впровадження таких положень у чинне законодавство.

Мета статті полягає в обґрунтуванні наукових підходів щодо визначення способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади та їх систематизації.

У сучасних наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу виділена проблема не знайшла достатнього ступеню опрацювання. Так, учені аналізували здебільшого загальні питання запровадження адміністративної юстиції,

проблеми визначення сутності адміністративного процесу, адміністративної юрисдикції, а також окремі проблеми позасудового адміністративного юрисдикційного процесу (В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Е. Ф. Демський, Ю. В. Георгієвський, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, Д. М. Лук'янець, Ю. С. Педько, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, А. В. Руденко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов тощо). Слід виділити доктринально новаторський підхід О. В. Кузьменко, яка в монографії «Теоретичні засади адміністративного процесу» (2005 р.) обґрунтувала доцільність виділення в адміністративному процесі неконфліктних та конфліктних проваджень. До неконфліктних проваджень дослідниця відносила такі види проваджень: нормотворче, дозвоільне, реєстраційне, контрольні та атестаційне. Конфліктними названі дисциплінарне провадження, провадження з розгляду звернень громадян, провадження у справах про адміністративні делікти, провадження щодо розгляду справ в адміністративних судах [3]. Неконфліктними називались ті провадження, у рамках яких правова оцінка поведінки тієї чи іншої особи є не обов'язковою. Така оцінка наявна за визначенням О. В. Кузьменко, як одна з умов задоволення певних клопотань, а предмет відповідного правового оцінювання становлять документи. Результат неконфліктного провадження в адміністративному процесі – задоволення законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також забезпечення ефективної роботи публічної адміністрації. Основу конфліктних проваджень, як слушно підкреслює науковець, становить вирішення адміністративно-правового конфлікту. У процесі розгляду, що відбувається в межах конфліктного провадження, здійснюється правова оцінка поведінки сторін, які сперечаються, оскільки відсутня можливість пошуку правильного, тобто заснованого на вимогах чинного законодавства чи підзаконних актів рішення, яке підводить підсумок у розгляді конфлікту [3, с. 209].

Із положеннями про зміст і сутність конфліктних і неконфліктних проваджень слід погодитись. Разом із тим, підхід О. В. Кузьменко щодо визначення базової категорії конфлікту потребує подальшого опрацювання. З одного боку, правильно вказано те, що вирішення конфлікту у сфері реалізації публічних інтересів потребує уповноваженого органу та спеціальної форми (провадження) [3, с. 209]. Однак, з

іншого боку, саме поняття конфлікту у визначеній сфері залишилося поза межами наукового аналізу, а тому потребує уточнення.

В основу класифікації проваджень в адміністративному процесі, запропонованої О. В. Кузьменко, покладено ознаку наявності чи відсутності вирішення конфлікту внаслідок його здійснення. Цінним у даних теоретичних напрацюваннях є окреслення кола тих проваджень, унаслідок здійснення яких вирішується правовий конфлікт. Разом із тим, виділені конфліктні провадження потребують подальшої систематизації, враховуючи зміст тих відносин, у межах яких вони здійснюються, – управлінських чи позасудових, а також відносин у сфері правосуддя.

У Великому енциклопедичному юридичному словнику, підготовленому за редакцією Ю. С. Шемшученка, правосуддям визначено правозастосовну діяльність суду із розгляду та вирішення у встановленому законом процесуальному порядку віднесених до його компетенції цивільних, господарських, кримінальних та адміністративних справ з метою охорони прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави [4, с. 697]. Вчені виділяють такі ознаки правосуддя: 1) суб'єктом правосуддя в державі може бути тільки суд; 2) завданням суду є розгляд і вирішення судових справ (цивільних, кримінальних, адміністративних, господарських); 3) метою судочинства є забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, суспільства і держави; 4) правосуддя здійснюється виключно за встановленою законом процедурою; 5) результатом правосуддя є судові рішення, яке має загальнообов'язковий характер для всіх органів, підприємств, установ, організацій, службових осіб та громадян і підлягає виконанню на всій території України [5, с. 25].

П. В. Вовк, узагальнюючи положення чинного процесуального законодавства з приводу визначень мети чи завдання кожної форми правосуддя – цивільної, кримінальної, господарської чи адміністративної – підкреслював наявність положень про здійснення з метою охорони або захисту прав, свобод та законних інтересів. Різниця при цьому полягає в наявності, зокрема, у господарському судочинстві превентивної функції, а у кримінальному судочинстві – функції покарання. Однак перше місце серед усіх функцій, як підкреслює П. В. Вовк, посідає функція охорони та захисту. Вчений вказує, що судова форма захисту є

конституційним правом громадянина, іноземця, особи без громадянства, яке реалізується в судах передусім із метою охорони або захисту прав, свобод та законних інтересів, виключно за встановленою процесуальним законодавством процедурою, а результатом є судові рішення, яке приймається іменем України і має загальнообов'язкову силу на усій території України. На відміну від судової форми захисту, позасудова не стосується процедур відправлення правосуддя і реалізується шляхом здійснення позасудових процедур уповноваженими на те чинним законодавством державними і недержавними органами, громадськими організаціями, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [6, с. 41].

У сфері адміністративної юрисдикції позасудові адміністративні юрисдикційні провадження можна назвати формою здійснення позасудового способу вирішення правових конфліктів. Судовий адміністративний процес, у свою чергу, слід віднести до форми здійснення судового способу вирішення правових конфліктів.

Обраний підхід до класифікації способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади дозволяє врахувати їх специфіку, пов'язану із предметом відповідного провадження – спором у сфері публічно-правових відносин чи правовим конфліктом. Так, П. В. Вовк зазначає, що спір про право і правовий конфлікт відрізняються між собою за сутністю. Правовий конфлікт є більш широкою за змістом категорією, ніж спір про право. Посилаючись на думку Ю. Г. Барабаша, вчений підкреслює, що спір може мати місце у випадку, коли одна із сторін звертається до юрисдикційного органу з проханням вирішити існуючу суперечність між сторонами [7, с. 19]. Правовий конфлікт не лише стосується звернення до юрисдикційного органу за його рішенням, але й відображає загальну кризову ситуацію і передбачає завершення у юридичний спосіб шляхом прийняття рішення у відповідній формі [6, с. 107–108].

Отже, сутність спору полягає в існуванні суперечності між його сторонами. Разом із тим, слід враховувати, що спір передбачає на-

явність взаємних рівнозначних з юридичної точки зору претензій з боку сторін спору. У зв'язку з цим найбільш ефективним способом вирішення спору є судова процесуальна форма, що реалізується, зокрема, адміністративними судами. Зміст конфлікту включає в себе суперечності, що виникли, однак охоплює й умови їх виникнення. У зв'язку з цим може існувати позасудовий спосіб вирішення конфліктів, що передбачає одностороннє звернення до уповноваженого щодо вирішення державного органу.

Сприйняття судового і позасудового адміністративних юрисдикційних проваджень як відповідних способів вирішення правових конфліктів ґрунтується насамперед на юридичному змісті терміна «спосіб». Звернення до юридичних енциклопедичних видань дозволяє узагальнити похідні терміни «спосіб толкування норм права» (рос.), «спосіб вчинення злочину». Так, спосіб тлумачення норм права визначають як сукупність засобів і правил, за допомогою яких з'ясовується (встановлюється) сутність юридичних норм [8, с. 371]. Спосіб учинення злочину визначено як сукупність (систему) прийомів, методів, послідовність дій чи використання засобів, а також знарядь, за допомогою яких досягається злочинна мета [4, с. 840].

Зрозуміло, що наведені терміни визначають сутність різних правових явищ. Разом із тим, вони мають спільний елемент – визначення способу як сукупності послідовно здійснюваних дій, а також засобів і правил. У такому контексті кожне з виділених видів адміністративних юрисдикційних проваджень (судових і позасудових), що являє собою сукупність послідовно здійснюваних дій (процедур), можна розглядати як певний спосіб, у який вирішується правовий конфлікт.

Отже, проведений теоретико-правовий аналіз існуючого наукового підходу щодо доцільності виділення неконфліктних та конфліктних проваджень в адміністративному процесі, запропонованого О. В. Кузьменко, свідчить про доцільність його подальшого розвитку в частині положень, які стосуються систематизації конфліктних проваджень.

Список використаної літератури

1. Мергелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М. Р. Мергелидзе. – М. : Юриспруденция, 2008. – 120 с.
2. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
3. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

4. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
5. Судові та правоохоронні органи України / [М. М. Ясинок, С. Г. Кузьменко, В. А. Кройтор та ін.] ; за заг. ред. М. М. Ясинка. – Суми : МакДен, 2008. – 280 с.
6. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вовк Павло В'ячеславович. – О., 2009. – 203 с.
7. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Право, 2008. – 220 с.
8. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / [Скакун О. Ф., Бондаренко Д. А.] ; под общ. ред. О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2007. – 488 с.

Надійшла до редколегії 04.03.2011

**ГАСАНОВА А. К. СПОСОБЫ РЕШЕНИЯ ПРАВОВЫХ КОНФЛИКТОВ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ**

Обоснованы научные подходы к определению способов разрешения правовых конфликтов в деятельности органов исполнительной власти. Определены два способа: судебный и внесудебный. Судебный способ разрешения правовых конфликтов является приоритетным и реализуется в процессуальной форме судебного административного процесса. Внесудебный способ представляет собой совокупность административных юрисдикционных внесудебных производств.

**GASANOVA A. METHODS OF DECISION OF LEGAL CONFLICTS IN ACTIVITY
OF ORGANS OF EXECUTIVE POWER: SOME QUESTIONS OF SYSTEMATIZATION**

The science approaches to defining of methods of solving of law conflicts in activity of executive authority are grounded. Two methods: judicial and non-judicial are defined. It is determined that judicial method is priority and realizing in procedural form of judicial administrative procedure. It is ascertained that non-judicial method is totality of administrative non-jurisdictional processes.

УДК 349.6

В. І. КНИШ,

*кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри адміністративного права
навчально-наукового інституту права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

**ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА
ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ**

Досліджено поняття адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень в галузі охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, проаналізовано її характерні ознаки. Наведено класифікацію адміністративних правопорушень у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Глибинні соціально-економічні перетворення в Україні потребують розуміння того, що збереження природних багатств країни стає вкрай важливою проблемою, від вирішення якої залежить доля теперішніх та майбутніх поколінь. Але, на жаль, нестабільне економічне становище нашої країни та існуючі в законодавстві проблеми створюють передумови для хижацького використання природних ресурсів. Таким чином, набуває

особливого значення охорона навколишнього природного середовища як одне з найважливіших завдань нашої держави, що полягає у здійсненні системи правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання природних ресурсів, запобігання та контроль за їх забрудненням, захисті від шкідливого антропогенного впливу та відтворенні первинного стану природного середовища.