

УДК 342.97:35.077

**ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ ТА ЙОГО РОЗМЕЖУВАННЯ
ІЗ СУМІЖНИМИ ПОНЯТТЯМИ «ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ КОНФЛІКТ»,
«ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ КОНФЛІКТ», «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СПІР»**

Постановка проблеми. Сучасний стан наукового пізнання характеризується методологічною необхідністю розгляду предмета дослідження під різними кутами та в сукупності з різними тотожними, однорідними або родовими явищами. У такий спосіб можна отримати найбільше релевантної інформації, яка в подальшому дасть змогу виробити оптимальну модель правового регулювання тих чи інших процесів, у яких задіяні досліджувані явища та предмети.

Реалії сьогодення свідчать про необхідність наукового розроблення поняття публічно-правового спору. Це пояснюється практичною необхідністю, оскільки у чинному Кодексі адміністративного судочинства України вживається цей термін, проте відсутнє його визначення, а тому і не забезпечується єдине розуміння. Це нерідко ускладнює процес розмежування адміністративної та інших видів юрисдикції, призводить до труднощів у розгляді конкретних адміністративних справ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам предмета судочинства, а також дослідженню природи адміністративно-правових та публічно-правових спорів присвятили свої праці В. Сьоміна, Д. Чечот, С. Попович, Л. Ніколаєв, В. Авер'янов, В. Колпаков, В. Кравченко, М. Пітцик Я. Журавель, Д. Галлиган, В. Полянський, Ю. Стариков та ін. Слід зазначити, що проблематикою державно-правової конфліктології займалися такі науковці, як Ю. Тодика, О. Глухова, А. Єзеров, Л. Герасіна, М. Панов, Т. Пряхіна та ін. Однак вироблення оптимальної моделі правового регулювання тих чи інших процесів, у яких задіяні досліджувані явища та предмети, потребує подальшого опрацювання.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою наукової розвідки є спроба розмежування категорії публічно-правового спору та суміжних понять «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір».

Виклад основного матеріалу дослідження. На думку В.Ф. Фролова, спір є претензією, в якому одна сторона відстоює свою позицію про предмет спору. Під спором ми розуміємо такий тип правовідносин, який характеризується наявністю протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів або незбігом поглядів.

Формалізація конфлікту дає підґрунтя для розкриття його загальних рис, виокремлення моделей протікання, наслідків і головне – виявлення впливу на суспільні відносини, неохоплені зіткненнями

інтересів, але такі, що реагують на появу та протікання конфлікту в одній площині відносин. Загалом, одним із перших спробував класифікувати правові конфлікти Л. Козер, який запропонував розрізнити такі типи [2]:

– реалістичний конфлікт – раціональний, він виступає засобом досягнення певної цілі та є цілком конструктивним;

– нереалістичний конфлікт – ірраціональний, є конфліктом заради конфлікту, тому має деструктивний характер.

Зазначимо, що публічно-правові відносини – це передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних із реалізацією публічної влади

У найбільш загальному вигляді можна виділити дві великі групи правових конфліктів, виходячи власне з їх розуміння: конфлікти у вузькому їх значенні, тобто ті, що виникають у процесі діяльності та поведінки, фактично правореалізаційні конфлікти; конфлікти, що розуміються особливою якістю та характеристикою взаємодії між людьми в певній сфері, що регулюються нормами окремої галузі права. Однак така класифікація є надзвичайно спрощеною та не може відобразити всю різноманітність ознак правових конфліктів.

Щодо наявних у чинному законодавстві та юридичній науці підходів до розуміння публічно-правових спорів, то необхідно вказати на такі:

1) Кодекс адміністративного судочинства України у статті 3 містить положення, згідно з яким справа адміністративної юрисдикції (далі – адміністративна справа) 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, зокрема на виконання делегованих повноважень. Іншими словами, ключовою ознакою публічно-правового спору є те, що хоча б однією зі сторін є органом із публічними повноваженнями. Крім того, зміст статей 4 та 17 Кодексу адміністративного судочинства України свідчить про те, що публічно-правові спори становлять «ядро» щодо поширення юрисдикції адміністративних судів;

2) відомий російський дослідник проблем публічного права Ю. Тихомиров зазначає, що пу-

блічно-правовий спір є етапом у процесі розвитку юридичної колізії. Це встановлено законом процедура розгляду уповноваженими органами претензій суб'єктів права щодо їхніх інтересів, актів і дій публічного (громадського) характеру.

Отже, в такому визначенні міститься кілька взаємозалежних елементів, за допомогою яких можна встановити ознаки публічно-правових спорів та їх предмет. А це відносини, по-перше, з приводу здійснення публічної влади в широкому сенсі, тобто діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також функціонування інститутів прямої демократії. По-друге, відносини, пов'язані з участю громадян в управлінні державними та громадськими справами. По-третє, відносини з приводу забезпечення та захисту публічних інтересів, включаючи «переростання» приватних інтересів у громадські;

3) вітчизняні дослідники Н. Писаренко та В. Сьоміна стверджують, адміністративно-правовий спір (а його у баченні цих авторів та у контексті пошуку адекватного визначення можна визнати синонімом публічно-правового спору) – це юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень, з іншого боку, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватися як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, із яких він виник;

4) акцент на захисті прав та інтересів фізичних та юридичних осіб робить Е. Демський, зазначаючи, що безпосереднім завданням адміністративного судочинства є вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у зв'язку із захистом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів владних повноважень [4].

Доктринальність певних конфліктологічних заasad відмічається й при намаганні дати визначення такому спеціальному виду соціальних конфліктів, як державно-правові конфлікти. О. Тодика, аналізуючи конфліктні протистояння у сфері відносин народовладдя, характеризує такі державно-правові конфлікти через їх причинну сутність: «це гранично загострені суперечності, що виражаються у зіткненні різних суб'єктів цих відносин, зумовлені протилежністю або значним розходженням їх інтересів і цілей у процесі реалізації безпосередньої та представницької форм демократії та спрямовані на розв'язання конфліктогенної ситуації» [1].

В окремих випадках науковці трактують конфлікти в публічно-правовій сфері через категорію «взаємодія». Спроба поєднати категорії «взаємодія» та «протистояння» вбачається у визначенні конституційного конфлікту, яке дає А. Єзеров. На його думку, це «протистояння (конфронтація) у політико-правовій взаємодії суб'єктів конституційних відносин, яке відображається в інституційно нормативованих взаємоспрямованих діях цих суб'єктів

щодо визнання, задоволення, захисту своїх інтересів, потреб, цілей» [1].

Аналіз цих та інших визначень дає нам можливість зрозуміти, що теорія державно-правових конфліктів достатньо серйозно потрапила «в полон» конфліктологічних концепцій, які застосовуються в сучасній політології та соціології. За своєю суттю конфліктологічні дослідження, що зараз ведуться у межах науки права, є простим поширенням «конфліктологічної матерії» на державно-владну площину.

Державно-правовий конфлікт – це конфронтація, що виникає між владними суб'єктами, владним суб'єктом та інститутами суспільства, соціальними спільнотами внаслідок загрози завдання шкоди авторитету влади, порушення нормального функціонування державного механізму, суттєве відходження у діях (актах) від існуючої конституційної системи організації публічної влади, ухвалення рішень із порушенням процедури, а також у зв'язку із прагненням недержавних суб'єктів розширити (змінити) свій політико-правовий статус та яка може бути вирішена за допомогою конституційно визначених засобів (форм).

Розмежовуючи поняття «адміністративно-правовий спір» і «публічно-правові відносини», слід звернутися до теорії адміністративного права, згідно з якою «адміністративно-правовий спір» може розглядатися у вузькому та широкому значеннях. Так, у вузькому значенні під адміністративно-правовим спором розуміють спори, змістом яких є питання адміністративного права.

Слід визначити, які питання регулюються адміністративним правом. Як зазначають деякі науковці, адміністративне право з урахуванням специфічних особливостей державно-управлінської діяльності як правової форми реалізації виконавчої влади охоплює своїм регулятивним впливом надзвичайно широке коло суспільних відносин управлінського типу. Тому важко знайти будь-яке спеціальне питання, яке можна було б назвати винятково адміністративно-правовим, тобто таким, що не зачіпає інтересів інших правових галузей. Однак є науковці, які намагаються окреслити предмет адміністративного права, а отже, адміністративних відносин.

Зокрема В. Авер'янов зараховує до предмета адміністративного права відносини, що формуються [3]: а) під час державного управління економічною, соціально-культурною й адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям і деяким іншим недержавним інституціям; б) під час діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм і юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; в) у процесі внутрішньої організації та діяльності апарату всіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням

державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; г) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; д) під час застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб.

В. Колпаков наголошує що предметом адміністративного права є не всі управлінські відносини, а лише ті, що складаються внаслідок та із приводу виконання органами державного управління своїх виконавчо-розпорядчих функцій. На його думку, адміністративно-правові відносини повинні характеризуватись такими особливостями [3]: а) виникають тільки у результаті державно-управлінської (владної) діяльності; б) у них обов'язково бере участь виконавчо-розпорядчий орган держави; в) завжди є наслідком свідомої, цілеспрямованої, вольової діяльності від імені держави.

Адміністративно-правовий спір, у вузькому розумінні, має специфічне коло суб'єктів, що наділені владними повноваженнями. Одні науковці вказують на відсутність будь-яких підстав для включення органів місцевого самоврядування до державного механізму тобто розглядають муніципальні органи та місцеве самоврядування (виключно як елемент громадянського суспільства), хоча й визнають наявність певного взаємозв'язку органів місцевого самоврядування й держави. Інші ж не визнають органів місцевого самоврядування компонентом державного апарату, проте через функціональну близькість останніх з органами виконавчої влади розглядають їх як одну з ланок механізму держави [3].

Отже, виходячи з викладеного, адміністративно-правовим спором у вузькому розумінні є спір, що виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату всіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності.

Щодо тлумачення адміністративно-правових спорів у широкому значенні, то під ними розуміють усі публічно-правові спори. Публічно-правовий спір є видом правового спору, для якого характерні такі ознаки: виникає з публічно-правових відносин; сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації; сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів [3].

Для з'ясування правової природи публічно-правових спорів необхідно звернутися до суті та змісту публічно-правових відносин. Ці відносини характеризуються низкою ознак. Вони поширюються або можуть поширюватися на суспільство в цілому або на його значну частину і через це мають загальнозначущий, загальносуспільний характер. У них присутній такий елемент, як правовий обов'язок, який за будь-яких обставин наявний у складі публічних правовідносин (вимога до посадових осіб виходити в їх публічній діяльності із суспільного обов'язку) [3].

У процесі виконання державою своїх публічних функцій відбувається тісна взаємодія з фізичними, юридичними особами, прав, свобод та інтересів, яких ця діяльність стосується. Публічно-правові відносини характеризуються таким становищем їх сторін, за якого одна з них має публічно-владні повноваження, а інша є об'єктом публічно-правового впливу. У публічно-правовій сфері відносини, які ґрунтуються на принципі підпорядкування, становлять «ядро» всіх публічно-правових відносин.

В окремих випадках відносини підпорядкування є необов'язковою ознакою (взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування або відносини, що виникають з адміністративного договору). Суб'єкти публічно-правових відносин умовно можна поділити на два види: владні та невідні. Об'єктом більшості публічно-правових відносин є певні особисті чи соціальні блага, які слугують основною мотивацією для вступу суб'єкта в правовідносини. Особливою ознакою прав та обов'язків сторін публічно-правових відносин є їх чітка нормативна визначеність. Публічно-правові відносини, а отже, і спори можуть виникати як між суб'єктом владних повноважень з одного боку, і юридичними, фізичними особами – з іншого, так і між двома суб'єктами владних повноважень [3].

Отже, можна дати таке визначення публічно-правового спору: це спір щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-владні повноваження та є носієм правового обов'язку або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями. Як зазначалося вище, обов'язковою стороною в адміністративно-правових відносинах є орган державної влади, наділений управлінськими функціями. При цьому відносини між органами місцевого самоврядування та громадянами, юридичними особами, на думку багатьох науковців, не підпадають під категорію «адміністративні правовідносини» [3].

У свою чергу, публічно-правові відносини охоплюють відносини, які виникають між приватними особами та всіма суб'єктами владних повноважень незалежно від їхньої належності до органів державної влади. Крім того, публічно-правові відносини охоплюють не лише сферу управління. До цієї групи правовідносин належать ті, що регулюють державні фінанси; відносини соціального забезпечення тощо. Отже, поняття «публічно-правові спори» охоплює як адміністративно-правові (державно-управлінські) спори, так й інших спори, в яких хоча б однією

зі сторін виступають суб'єкти владних повноважень. На нашу думку, з метою не допущення неузгодженостей у науковій та законодавчій термінології належить використовувати лише це поняття, уникаючи використання поняття адміністративно-правового спору в широкому розумінні.

Висновки. Публічно-правовий спір – це спір щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна з сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-владні повноваження та є носієм правового обов'язку або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями.

Під публічно-правовим спором (як однією із найважливіших категорій адміністративного судочинства) розуміти юридичний конфлікт, що виник між органом публічної адміністрації при реалізації ним владних повноважень та фізичною чи юридичною особою, права якої порушені діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації. Таке розуміння здатне збагатити науку адміністративного права, потенційно можливо суттєво покращити розуміння сутності як публічно-правового спору, юрисдикції адміністративних судів, так і адміністративну юстицію як суспільне явище.

В основному, визначення терміна «державно-правовий конфлікт» у публічно-правових дослідженнях здійснюється через призму інтерпретації соціальних (політичних) конфліктів у соціологічних, політологічних та конфліктологічних дослідженнях. Більш того, якщо проаналізувати наявні визначення державно-правового конфлікту, то за своєю суттю вони є певною варіацією запропонованих у літературі визначень соціального (політичного) конфлікту – категорії, що носить щодо державно-правових конфліктів більш загальний характер з урахування особливостей та завдання конституційно-правового регулювання.

Черняхівч І.Е. ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ ТА ЙОГО РОЗМЕЖУВАННЯ ІЗ СУМІЖНИМИ ПОНЯТТЯМИ «ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ КОНФЛІКТ», «ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ КОНФЛІКТ», «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СПІР»

У статті розглянуто поняття публічно-правового спору та суміжних понять «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір». Запропоновано визначення цих понять, досліджено їх співвідношення та доцільність використання у вітчизняному законодавстві. Визначено підходи щодо розуміння публічно-правових спорів, виділено групи правових конфліктів. Здійснено аналіз цих та інших визначень, які застосовуються в сучасній політології та соціології. Основна увага приділена питанням розуміння завдання адміністративного судочинства.

Ключові слова: конфлікт, юридичний конфлікт, публічно-правовий спір, публічно-правовий конфлікт, державно-правовий конфлікт, адміністративно-правовий спір.

Черняхівч И.Е. ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО СПОРА И ЕГО РАЗГРАНИЧЕНИЕ СО СМЕЖНЫМИ ПОНЯТИЯМИ «ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ КОНФЛИКТ», «ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ КОНФЛИКТ», «АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СПОР»

В статье рассмотрено понятие публично-правового спора и смежных понятий «публично-правовой конфликт», «государственно-правовой конфликт», «административно-правовой спор». Предложено определение данных понятий, исследовано их соотношение и целесообразность использования в отечественном законодательстве. Определены подходы к пониманию публично-правовых споров, выделены группы правовых конфликтов. Осуществлен анализ этих и других определений, применяемых в современной политологии и социологии. Основное внимание уделено вопросам понимания задачи административного судопроизводства.

Ключевые слова: конфликт, юридический конфликт, публично-правовой спор, публично-правовой конфликт, государственно-правовой конфликт, административно-правовой спор.

Під адміністративно-правовим спором слід розуміти спір, що виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі здійснення державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату усіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності.

Практична діяльність судів із вирішення публічно-правових спорів буде більш адекватно відображати завдання, які стоять перед судочинством у разі належного наукового опрацювання категорій зазначених категорій, що буде й надалі аналізуватися в наших подальших наукових розвідках.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Барабаш Ю. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. Форум права. 2008. № 2. С. 15–20.
2. Калінін М. Онтологічні підстави типологізації та класифікації правового конфлікту. Наше право. 2015. № 5. С. 24–29.
3. Квак В. В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» у законодавчій термінології. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2011. Вип. 7. С. 125–129.
4. Щавінський В. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. Публічне право. 2013. № 1. С. 73–77.

Chernyakhovych I.E. THE CONCEPT OF PUBLIC-LEGAL DISPUTE AND ITS DISTRIBUTION WITH CONNECTED CONTRAST “PUBLIC-LEGAL CONFLICT”, “PUBLIC-LEGAL CONFLICT”, “ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTE”

The article deals with the concept of public-law dispute and related concepts “public-legal conflict”, “state-legal conflict”, “administrative-legal dispute”. The necessity of scientific development of the concept of a public-legal dispute, which is explained primarily by practical necessity, is grounded, since in the current Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine this term is used, but its definition is not defined, and therefore, there is not a single understanding. The author emphasizes the fact that public-legal relations – are social relations stipulated by the rules of public law, expressed in the mutual rights and responsibilities of their participants in various spheres of society’s life, associated with the implementation of public authority. The definition of these concepts is proposed, their correlation and expediency in the domestic legislation are investigated. The author identifies two large groups of legal conflicts, based on their understanding. Interdependent elements are determined, with the help of which it is possible to establish signs of public-legal disputes and their subject. And this is a relationship, firstly, with the implementation of public authority in a broad sense, that is, the activities of state authorities and local self-government, as well as the functioning of institutions of direct democracy. Secondly, relations related to the participation of citizens in the management of public and social affairs. Thirdly, relations regarding the provision and protection of public interests, including the “growth” of private interests in public. The main attention is paid to the issues of understanding the problem of administrative justice. The existing approaches to effective law and legal science to understanding of public-law disputes are analyzed. It is noted that the doctrinal nature of certain conflictual grounds is noted in the attempt to define such a special type of social conflicts as state-legal conflicts. The analysis of definitions enables the author to understand that the theory of state-legal conflicts has suffered seriously “into captivity” of conflict-related concepts that are used in modern political science and sociology. In essence, the conflict research, which is currently being conducted within the framework of science of law, is, in many cases, the mere extension of the “conflictological matter” to the state-dominated plane. The author states that public-legal relations cover relations that arise between private individuals and all subjects of power, regardless of their affiliation with state authorities. In addition, public-law relations cover not only the sphere of governance. The practical work of the courts for resolving public disputes will more adequately reflect the challenges facing the judiciary in the event of proper scientific study of the category of these categories, which will be further analyzed in further scientific research.

Key words: conflict, legal conflict, public legal disputes, public-legal conflict, state-legal conflict, administrative-legal dispute.