

ЯВДОКИМЕНКО Д.М.,
аспірант
(Класичний приватний університет)

УДК 342.9

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

У статті автор досліджує поняття адміністративно-правового спору. Автор стверджує, що адміністративно-правовий конфлікт переростає в адміністративно-правовий спір тоді, коли громадянин (юридична особа) усвідомлює, що зовнішня поведінка суб'єкта владних повноважень, виражена в правових актах, інших владних діях або в бездіяльності, спрямована проти нього, створює перешкоди задоволенню законних прав та інтересів. Конфлікт може бути передумовою виникнення спору в юридичному сенсі, але не будь-який адміністративно-правовий спір розвивається на базі конфлікту і тим більше не будь-який спір є конфліктом. Відповідно не можна завжди говорити про адміністративно-правовий спір як про різновид соціального конфлікту. Реакція сторони конфлікту на дії протилежного суб'єкта може протікати, як в правових рамках, тобто виникає правовий спір, так і у позаправових формах, які можуть мати певну міру громадської небезпеки і говорити про адміністративний спір навряд чи логічно.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративне право, адміністративна юстиція, публічні права, адміністративний суд, позовна заява, державне управління.

В статье автор исследует понятие административно-правового спора. Автор утверждает, что административно-правовой конфликт перерастает в административно-правовой спор тогда, когда гражданин (юридическое лицо) осознает, что внешнее поведение субъекта властных полномочий, выраженное в правовых актах, других властных действиях или в бездейственности, направленная против него, создает препятствия удовлетворению законных прав и интересов. Конфликт может быть предпосылкой возникновения спора в юридическом смысле, но не любой административно-правовой спор развивается на базе конфликта и тем более не любой спор является конфликтом. Соответственно нельзя всегда говорить об административно-правовом споре как о разновидности социального конфликта. Реакция стороны конфликта на действия противоположного субъекта может протекать, как в правовых рамках, то есть возникает правовой спор, так и во неправовых формах, которые могут иметь определенную меру общественной опасности и говорить об административном споре вряд ли логично.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административное право, административная юстиция, публичные права, административный суд, исковое заявление, государственное управление.

The article is dedicated to the considering of the concept of administrative legal dispute. The author asserts that a administrative legal conflict outgrows in a administrative legal dispute then, when a citizen (legal entity) realizes that the external behavior of subject of imperious plenary powers, shown in legal acts, other imperious actions or in inactivity, directed against him, creates obstacle to satisfaction of legal rights and interests. The conflict can be pre-condition of origin of dispute in legal sense, but not any administrative legal dispute develops on the base of conflict and moreover not any dispute is a conflict. It is accordingly impossible always to talk about a administrative legal dispute as about the variety of social conflict. The reaction of conflict side can flow on the action of opposite subject, both in legal frameworks, id est there is a legal dispute and in not legal forms that can have a certain measure of public danger and talk about an administrative dispute hardly logically. It is suggested to understand an administrative legal dispute as a complex of material, judicial administrative legal relationship that is characterized by the presence of contradictions at parties, interests caused by a conflict in the field of public management or misunderstood of looks to legality and validity of organizational actions of organs and persons provided with state-imperious administrative plenary powers.

Key words: administrative legal dispute, administrative law, administrative justice, public laws, administrative court, point of claim, state administration.



Вступ. Процеси функціонування виконавчої влади і державно-владної діяльності як державного управління припускають певну реакцію у відповідь об'єкту управління на управлінський вплив з боку державних органів, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів управління. І ця реакція не завжди може відповідати очікуванням суб'єкта управління або іншого учасника адміністративно-правових відносин (а якщо сказати точніше – суб'єкта, наділеного державно-владними або іншими адміністративними (управлінськими) повноваженнями, бо вплив припускає не лише субординаційні, але і координаційні відносин між суб'єктами адміністративно-правових відносин): вона може бути як позитивною, так і негативною. Якраз ця негативна реакція у багатьох, хоча і не в усіх випадках, і є передумовою для виникнення такого управлінського і правового феномену як адміністративно-правовий спір.

Постановка завдання. Дослідити поняття адміністративно-правових спорів.

Результати. Проблематиці адміністративно-правових спорів приділяли увагу у своїх працях такі науковці, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, К. В. Бортняк, І. П. Голосніченко, І. С. Гриценко, Е. Ф. Демський, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Д. В. Ліпський, Р. С. Мельник, А. О. Монаєнко, М. І. Смокович, Ю. М. Старілов, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко та ін.

Визначення вказаного явища є можливим лише через його порівняльний аналіз з такими поняттями як адміністративний, управлінський спір. Відповідно виникає необхідність дати аналіз ознакам вказаних явищ, визначити їх правову природу. Велика роль належить тлумаченню права як засобу, за допомогою якого встановлюється точне значення окремих виразів, що використовуються юристом при створенні правової норми.

Отже, визначення будь-якого спору варто розпочати з аналізу самого терміну «спір». У загальноживаному сенсі під спором розуміється розбіжність, обговорення чого-небудь, в якому кожен обстоє свою думку. Вже з цього визначення можна почерпнути ті ознаки, що мають істотне значення для адміністративного спору, а саме те, що йдеться не лише про розбіжності, які повинні або можуть бути вирішені юрисдикційним органом, але і про обговорення, яке може бути викладене як в правову, так і не в правову (організаційну) форму. Для державного управління це має важливе значення, оскільки процес виконавчо-розпорядчої діяльності в демократичному суспільстві у багатьох, якщо не у більшості випадків припускає елемент колективного обговорення управлінських питань. Це тим більше важливо, коли йдеться про роботу колегіальних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Практика показує, що зрештою згадане обговорення закінчується рішенням посадової особи, уповноваженої приймати його від імені виконавчого органу. Де йдеться про обговорення колегіальним органом, наприклад, адміністративною комісією місцевої адміністрації того або іншого питання, обговорення має підсумком голосування, що визначає рішення органу, тобто таким чином вирішується можлива спірна ситуація між членами комісії. Тому навряд чи можна вважати, що в процесі реалізації владних повноважень органу державного управління спір не виникає, оскільки орган державного управління діє не у рамках юридичного процесу, а у рамках процедури його функціонування.

Адміністративно-правовий конфлікт переростає в адміністративно-правовий спір тоді, коли громадянин (юридична особа) усвідомлює, що зовнішня поведінка суб'єкта владних повноважень, виражена в правових актах, інших владних діях або в бездіяльності, спрямована проти нього, створює перешкоди задоволенню законних прав та інтересів. Таке усвідомлення спонукає особу подати офіційне звернення (адміністративний позов) до адміністративного суду, який уповноважений вирішити такий спір, втрутитись у протистояння правових позицій [8].

Дослідники природи адміністративно-правового спору вважають, що між останнім поняттям і поняттям „адміністративно-правовий конфлікт” існує різниця. Спір за своєю природою завжди є конфліктом, протистоянням мотивів, інтересів, позицій, а конфлікт не завжди є спором. Конфлікт розглядають як початковий етап, передумову спору, але конфлікт може перерости в спір. Тобто, правовий спір це гостріша, розвиненіша форма правового конфлікту, для вирішення якого необхідним є звернення до третьої сторони, яка виконує роль арбітра [2, с. 25].

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 [5, с. 101].

А.М. Апаров під адміністративним спором розуміє пов'язаний із законністю адміністративного акту спір, на вирішення якого має право, з одного боку, фізична особа, юридична особа або інший



суб'єкт, якщо він вважає, що адміністративний акт ущемляє яке-небудь його право або безпосередній, заснований на законі 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. Вказане визначення недосконале тим, що називаючи окремі ознаки, властиві адміністративно-правовим спорам, воно нічого не говорить про суть спору, а це, у свою чергу не дозволяє визначити його правову і управлінську природу.

Не можна не сказати про погляд на адміністративний спір як різновид соціального конфлікту, висловленого А.Б. Зеленцовим [3, с. 70]. Це тим більше важливо на тлі розвитку цілого наукового напрямку – конфліктології, у тому числі правової. Більше того, раніше практично зрівнювали поняття спору і конфлікту. Термін конфлікт означає зіткнення протилежних інтересів, поглядів, прагнень, що загрожує певними ускладненнями. У сучасній соціології конфлікт визначається як тип соціальних взаємодій, що характеризується протидією соціальних суб'єктів, обумовлений протиріччям їх потреб, інтересів, цілей, а також соціальних статусів, ролей і функцій. Важливо звернути увагу на таку ознаку конфлікту як тип соціальних взаємодій, оскільки конфлікт, втілений в правову форму, набуває характеру правовідношення, через яке є можливим визначення адміністративного спору. Юридичний конфлікт, на думку деяких авторів, чомусь визначається як протистояння сторін – держав та їх органів влади, громадських об'єднань, громадян з метою протиправної зміни статусу і юридичного статусу суб'єктів права. Поширена, особливо в кримінально-правовій науці, точка зору на конфлікт як на протиправне діяння.

Але, конфлікт може носити протиправний характер, а може розвиватися і в рамках юридичного провадження і тому таке вузьке, на наш погляд, визначення застосовується з обмовкою особливого суб'єктного складу і характеру дій або бездіяльності особи, яка їх здійснює.

Деякі автори для характеристики явищ, що вимагають державного втручання, використовують термін «правова аномалія», включаючи в нього і правопорушення і власне юридичні конфлікти. Але, в державному управлінні спори це явище нормальне, що відображає різницю суб'єктивного сприйняття учасниками передбачуваних, здійснюваних управлінських дій, що піддаються правовому регулюванню.

З методологічної точки зору цікавим є визначення конфлікту і в інших галузях знань. Наприклад, художній конфлікт визначається як пряме або опосередковане відображення мистецтвом життєвих протиріч. У соціології конфлікт розуміється як вид протистояння при якому сторони прагнуть захопити територію або ресурси, погрожують опозиційним групам, їх власності або культурі таким чином, що боротьба набуває форми атаки або оборони.

Але роботи фахівців із соціології права не завжди відрізняються суворістю у визначенні правових конфліктів. Так, Л.Н. Герасіна визнає юридичним будь-який конфлікт, в якому спір так чи інакше пов'язаний з правовими відносинами сторін (їх юридично значимими діями), і, отже, суб'єкти і мотивація їх поведінки, або об'єкт конфлікту має правові ознаки, а конфлікт спричиняє юридичні наслідки, ототожнюючи тим самим між спором і конфліктом [4, с. 160]. Іншими авторами вказується, що перетворення звичайного соціального конфлікту на юридичний відбувається у тому випадку, коли по ходу конфліктних дій сторін ними, так або інакше, порушуються існуючі правові норми.

Усі наведені приклади визначень терміну «конфлікт» характеризуються однією загальною істотною особливістю – вони пов'язують конфлікт з протидією його учасників один одному. Постає питання, чи можемо ми ототожнити термін конфлікт і термін спір? В етимологічному сенсі немає, на що вказують приведені вище визначення. І в адміністративно-правовому сенсі можна і треба виділяти різницю між термінами спір та конфлікт.

Як справедливо відмітила О.І. Харитонова, при стягненні контролером штрафу з безквиткового пасажера конфлікт може мати місце, але адміністративним спором його назвати не можна. Спір – це не будь-яке невдоволення однієї сторони адміністративного правовідношення діями іншої, а офіційне пред'явлення претензії в державний орган або його посадовій особі, яка правомочна спір вирішити [9, с. 110]. Від себе додамо, що в державному управлінні конфлікт є лише передумовою спору. Чи завжди конфлікт виражається у формі спору і, навпаки – чи будь-який спір є конфлікт? Предметна відповідь на це питання лежить в площині не лише термінологічних, але і сутнісних характеристик порівнюваних явищ.

А.Б. Зеленцов, конструюючи сутнісну характеристику адміністративно-правового конфлікту, вказує на наявність родовидових зв'язків і підлеглий характер такого поняття як адміністративно-правовий спір поняттю адміністративно-правового конфлікту. Причому, ним же виділяється таке поняття як конструктивний правовий конфлікт, що є, на думку автора, ні чим іншим як адміністративно-правовим спором [3, с. 75].

Як нам здається, автором допущена одна, але істотна неточність – конфлікт, як правило, не може бути конструктивним по відношенню до його суб'єктів. Інша справа, що на одному з етапів розвитку конфлікту сторони можуть прийти до конструктивного рішення, уникнувши подальшої конфронтації. Як вже відзначалося, спір не завжди пов'язаний з протистоянням сторін, більше того, деякі автори взагалі визначають спір як розбіжності з приводу знаходження найкращого варіанту вирішення спільних



проблем, тобто визначають його позитивну спрямованість, тоді як конфлікт завжди має негативний фон розвитку. У цьому сенсі ближче до суті адміністративно – правового спору (стосовно свого дослідження) підійшла, на наш погляд, Н.Б. Писаренко, яка визначила адміністративно-правовий спір як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з другого, 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, з яких він виник [7, с. 38].

А.В. Малько визначила адміністративно-правовий спір у сфері економіки як негативне відношення одного з суб'єктів конкретного адміністративного правовідношення, що здійснює підприємницьку діяльність, до юридичного факту, що послужив основою для виникнення, зміни або припинення адміністративного правовідношення [6, с. 35].

Таким чином, з формально-логічної точки зору загальне логічне судження може виглядати таким чином: конфлікт може бути передумовою виникнення спору в юридичному сенсі, але не будь-який адміністративно-правовий спір розвивається на базі конфлікту і тим більше не будь-який спір є конфліктом. Відповідно не можна завжди говорити про адміністративно-правовий спір як про різновид соціального конфлікту. Реакція сторони конфлікту на дії протилежного суб'єкта може протікати, як в правових рамках, тобто виникає правовий спір, так і у позап правових формах, які можуть мати певну міру громадської небезпеки і говорити про адміністративний спір навряд чи логічно.

Отже, в державному управлінні термін спір несе в собі елементи як організаційного, так і конфліктного характеру. У будь-якому випадку метою визначення адміністративного і адміністративно-правового спору є найбільш ефективне досягнення цілей державного управління. Термін «спір» виступає суб'єктом поняття «адміністративний спір» і «адміністративно-правовий спір», тоді як терміни «адміністративний» і відповідно «адміністративно-правовий» виступають предикатами. У зв'язку з цим потрібний порівняльний аналіз між поняттями адміністративний, адміністративно-правовий і управлінський спори, бо іноді вони вживаються як синонімічні.

Характерною рисою усіх цих категорій спорів виступає те, що вони розвиваються в основному в рамках адміністративно-правових відносин, а при їх розгляді необхідний аналіз такого явища як державне управління, тим більше що на початку 90-х років була зроблена спроба заміни терміну «державне управління» на поняття «виконавча влада». У загальноживаному сенсі під управлінням розуміється напрям ходу, керівництво. У теорії управління це визначається як функція організаційних систем різної природи, що забезпечує збереження їх структури, підтримку певного стану або перехід в інший стан у відповідності з об'єктивними закономірностями існування цієї системи, реалізацією програми або свідомо поставленою метою.

У юридичній літературі поняття управління і державне управління теоретично розроблені і широко застосовуються в наукових роботах з теорії державного управління і адміністративного права. У ряду авторів склалася думка, що державне управління є ні що інше, як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади. Також вказувалося, що державне управління є функціонуванням суб'єктів виконавчої влади і формою практичної реалізації виконавчої влади в її власному сенсі. Таким чином, склалося поняття публічного управління в широкому і вузькому сенсі, причому зараз зроблена спроба включити в нього муніципальне управління, хоча згідно із Конституцією України органи місцевого самоврядування організаційно не належать до системи органів державної влади.

Більш обгрунтованою нам видається позиція, згідно з якою державне управління характеризується як особливий вид владно-організаційної державної діяльності, що включає усі види впливу на підвідомчі об'єкти, тоді як має місце і внутрішньоорганізаційне недержавне управління. Потрібно відмітити, що нині чинна Конституція України як визначальний нормативно-правовий акт не містить поняття «державне управління», а говорить лише про виконавчу владу як про складову частину державної влади, діючої за принципом розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Це викликає необхідність порівняти між собою такі поняття як «державне управління» і «державна влада».

Раніше діюча Конституція УРСР містила в деяких статтях поняття державного управління разом з поняттям державної влади. При цьому органи державного управління фактично прирівнялися до органів виконавчої влади, хоча до внесення в Конституцію УРСР змін і доповнень, в якості органів державної влади визнавалися тільки Ради народних депутатів, а інші органи вважалися не органами державної влади, а державними органами.

Проте, на нашу думку, державна влада є політико-правовим поняттям, а державне управління – організаційно-правове, тобто, хоча ці поняття і тісно пов'язані між собою, але не є однопорядковими. Сказане дозволяє припустити, що державне управління є особливим видом державної діяльності, виступає як спосіб реалізації виконавчої влади. Іншими словами говорячи, державне управління є суттю виконавчої влади, хоча є і зворотні точки зору із цього приводу.



В той же час більшість адміністративістів вважає, що державне управління є частиною ширшого явища – соціального управління, яке включає, окрім державного управління, місцеве самоврядування і внутрішньоорганізаційне управління. Наприклад, Ю.П. Битяк у зв'язку з цим говорить про державне управління, місцеве управління, громадське управління [1, с. 34].

Усе це вказує на те, що якщо термін державне управління має широке і вузьке розуміння, то і поняття управлінський може бути використаний в широкому і вузькому сенсах. Те, наскільки співвідносяться поняття управлінського спору з поняттям адміністративний і адміністративно-правовий спір, мабуть і є один з критеріїв, що визначають місце адміністративно-правового спору серед інших явищ. Якщо говорити про управлінський спір в широкому сенсі, то нам доведеться віднести сюди усі спори як у сфері виконавчої, так і законодавчої і судової влади.

З іншого боку, можна стверджувати, що не будь-яка управлінська діяльність є діяльністю адміністративно-правовою і відповідно до не будь-який управлінський спір можна віднести до адміністративно-правового. Це природно, бо з управлінських відносин правовому регулюванню підлягають тільки ті, які потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані нормами права. Зазвичай виділяється правова і неправова (іноді її називають організаційною) форми управлінських відносин. Обґрунтування цієї тези неминуче приводить нас до аналізу предмета адміністративного права.

Традиційно виділяється декілька точок зору на поняття предмета адміністративного права. Одна група авторів пов'язує адміністративне право і відповідно поняття адміністративно-правового спору виключно з діяльністю виконавчої влади. Ю.А. Тіхоміров, говорячи про коло суспільних відносин, що врегульовуються адміністративним правом, проте, вказує на їх розширення в кінці 20 століття. Інша група авторів дивиться на предмет адміністративного права набагато ширше, бачучи в ньому не лише суспільні відносини, що складаються у сфері виконавчої влади, але і відносини управлінського характеру у сфері місцевого самоврядування і сфері діяльності інших державних органів. Цікаво, що окремі автори, які аргументують широкий підхід до розуміння предмета адміністративного права, говорять навіть про виділення в його рамках управлінського права як підгалузі.

У світлі аналізованих нами понять слід пам'ятати, що відносини з управління недержавного характеру можуть мати місце в таких галузях права як трудове (трудові спори працівників з адміністрацією організації) і муніципальне. Відповідно, якщо враховувати і цю точку зору, то поняття «адміністративно-правовий спір» слід пов'язувати з діяльністю органів державної влади (в деяких випадках – не лише виконавчих) і державних органів, а ось поняття управлінський і адміністративний спір можуть мати ширший зміст, охоплюючи, місцеве самоврядування, внутрішньоорганізаційне недержавне управління і внутрішнє управління на державних підприємствах.

Різні погляди на трактування предмета адміністративного права (що мають під собою досить глибоке теоретичне обґрунтування) можуть бути урівноважені в деякій середній позиції, яка б відбивала не лише теоретичну модель, але і враховувала існуючі правові і управлінські реалії. Йдеться про те, що сучасна практика державно-владної діяльності така різноманітна, що насилу вписується в модель державного управління, яка сформувалась в той період, коли в нашій країні переважаючою була роль держави в усіх сферах суспільного життя. У сучасних умовах вплив держави на різні типи суспільних відносин не завжди має владно-організуючий характер: досить сказати про підприємства змішаних форм власності, де є частка державної участі. Такого роду відносини несуть на собі відбиток як публічно-правових, так і приватноправових інтересів і дають підстави для формування так званого корпоративного права, значну частину якого займають питання корпоративного управління.

Нові організаційно-правові форми юридичних осіб мають власний внутрішньоорганізаційний порядок управління, пов'язаний з державним управлінням дуже опосередковано. Питання про те, чи можна віднести питання управління цими організаціями (а, відповідно, і можливі спори в управлінні, наприклад, спори між акціонерами з приводу управління) до предмета адміністративного права обумовлено, на наш погляд, тим, які інтереси переслідуються – державні або приватні. Якщо йдеться про державні інтереси, наприклад, за участю держави в статутному капіталі цих організацій, то це адміністративно-правові відносини. В інших випадках про адміністративно-правові відносини говорити навряд чи обґрунтовано.

Здавалося б, навряд чи слід так детально досліджувати підходи до визначення обсягу адміністративно-правового регулювання при розгляді поняття адміністративно-правового спору, але це не так. І ось чому. Враховуючи, що адміністративно-правовий спір часто є передумова адміністративно-юрисдикційного процесу, багато сучасних авторів схильні розглядати в якості об'єкту такого роду спорів публічні права громадян. Проте, публічний характер яких-небудь правових відносин визначається мірою пов'язаності цього правовідношення суспільним розподілом праці і регульованим правом інтересами суспільства. Якщо врахувати, що такого роду інтереси суспільства можуть бути дуже різноманітні, то напрошується висновок про те, що, не будь-який спір, де є елементи публічності, є адміністративно-правовим, бо публічний інтерес по-різному відбивається в різних галузях



права. Досить відмітити, що окрім адміністративного права публічні інтереси можуть захищатися і за допомогою інституту конституційної юстиції. Тобто не будь-які публічні права є предметом адміністративно-правового спору.

З великою обережністю слід говорити і про віднесення спорів в сфері місцевого самоврядування до адміністративно-правових. Передусім, слід сказати, що поняття місцевого самоврядування визначається як Конституцією України, так і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Так, вказаний закон визначає місцеве самоврядування в Україні як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Європейська Хартія про місцеве самоврядування, визначає, що місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними, діючи у рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Таким чином, національне законодавство дозволяє виділити наступні ознаки місцевого самоврядування:

1. це діяльність;
2. самостійність населення при здійсненні цієї діяльності;
3. діяльність спрямована на вирішення питань місцевого значення;
4. врахування історичних і національних особливостей;
5. гарантованість місцевого самоврядування державою.

Видно, що ці ознаки не повною мірою відповідають Європейській Хартії про місцеве самоврядування, оскільки остання говорить про здійснення органами місцевого самоврядування публічних справ, а не питань місцевого значення. Передусім, варто сказати, що чинне законодавство України говорить про місцеве самоврядування як про діяльність, а не про систему організації діяльності і не про право і реальну здатність (Європейська Хартія про місцеве самоврядування). Під такого роду діяльністю можна розуміти так зване муніципальне (місцеве) управління.

Наскільки муніципальне управління співвідноситься з державним управлінням (і відповідно чи можна говорити про адміністративно-правовий характер можливих спорів у рамках здійснення місцевого самоврядування) показує, передусім, аналіз такої ознаки місцевого самоврядування, як цільова спрямованість, а саме – вирішення питань місцевого значення. Названі в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» предмети відання місцевого самоврядування, на наш погляд, не можна однозначно відносити до питань місцевого значення, а слід говорити про можливість органів місцевого самоврядування вирішувати завдання по вказаному колу питань у виконання рішень прийнятих органами державної влади. Законодавча практика зарубіжних держав показує, що при усьому різноманітті систем місцевого самоврядування, вони не відділяються так жорстко від державних органів влади як це передбачено Конституцією України та іншими законами України. В той же час ми не згодні з твердженням про те, що спроби вбудувати місцеве самоврядування в систему органів державної влади приведуть до відтворення державного управління на місцевому рівні.

Хоча за чинним законодавством України органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади, це, проте, не виключає виконання ними окремих делегованих за чинним законодавством України державних функцій. І це не означає, що держава може повністю відсторонитися від правового регулювання структури, функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Позиція деяких авторів, що місцеве самоврядування – це особливий рівень державної влади, що має специфічну правову природу, заснована на державно-правовій концепції місцевого самоврядування. Наділення органів місцевого самоврядування окремими делегованими державними повноваженнями (з урахуванням сказаного вище ми матимемо на увазі повноваження органів державної влади) здійснюється тільки законами України з одночасною передачею необхідних фінансових коштів для реалізації делегованих державою владних повноважень. Реалізація такого роду повноважень підконтрольна відповідним органам державної влади. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР встановлює, що умови, і порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих делегованих державних повноважень визначається, відповідно, законами.

Наступна ознака місцевого самоврядування, на яку необхідно звернути увагу, – це гарантованість місцевого самоврядування державою у формі нормативного закріплення гарантій місцевого самоуправління і судовий захист місцевого самоврядування. Це є ще одним аргументом на користь



того, що державні органи не можуть бути інакше, ніж організаційно, відокремлені від органів місцевого самоврядування.

Ми бачимо, що і державне управління і місцеве самоврядування, будучи вираженням народовладдя, мають схожі ознаки, а саме: розглядаються, як вид діяльності; спрямовані на реалізацію державних функцій; використовують аналогічні методи управління. Різниця бачиться лише у використанні різних організаційно-правових форм, за допомогою яких здійснюються ці види діяльності і в характері підпорядкованості органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади. Причому, навіть якщо абстрагуватися від суті функцій місцевого самоврядування, а підійти до цього питання з формальних позицій, то виявляється закріплена законодавством можливість виконання органами місцевого самоврядування делегованих державних функцій. На нашу думку, місцеве самоврядування займає визначене місце в розподілі влади по вертикалі, системі стримувань і противаг в цій структурі. З упевненістю можна сказати, що спори у рамках діяльності виконавчих (інших) органів місцевого самоврядування, безумовно, носять характер управлінських. Але віднесення їх до адміністративно-правових можливо лише тоді, коли йдеться про публічно-правові спори, що виникають з реалізації всіх владних повноважень органами місцевого самоврядування, в тому числі делегованих владних повноважень. Крім того, відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Відповідно до ст. 3 цього ж Кодексу 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Висновки. За результатами дослідження та через аналіз поняття «спір», аналіз концепцій адміністративно-правових відносин ми дістаємо можливість підійти до визначення об'єкта цього дослідження – адміністративно-правового спору, під яким пропонується розуміти такий тип комплексного матеріально, – процесуального адміністративного правовідношення, який характеризується наявністю протиріч у сторін, викликаних конфліктом інтересів у сфері публічного управління або неспівпаданням поглядів на законність і обґрунтованість організаційних дій органів і осіб, наділених державно-владними управлінськими повноваженнями.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
2. Грибок І. Грибок І. Поняття, структура та зміст інституту оскарження // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2003. — № 9. — С. 23-28.
3. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор : теоретико-методологические подходы к исследованию / А. Б. Зеленцов // Правоведение.-2000. — № 1. — С. 68-79.
4. Конфліктологія [Текст] : підруч. / за ред. Л. Н. Герасіної та М. І. Панова. — Х. : Право, 2002. — 320 с.
5. Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора / Е. Б. Лупарев. Монография. — Воронеж, 2003. — 340 с.
6. Малько, А. В. Субъективное право и законный интерес [Текст] / А. В. Малько // Правоведение. — 2000. — № 3. — С. 33-38.
7. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. — Х. Право, 2011. — 136 с.
8. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору // Режим доступу: http://adhdportal.com/book_2041_chapter_45_ponjattja_ta_priroda_adminstrativno-pravovogo_sporu.html
9. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) [Текст] : монографія / О. І. Харитонова. — О. : Юрид. літ., 2004. — 430 с.

