

**СЬОМІНА В.А.**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СПІР: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ**

*Стаття присвячена проблемам визначення спорів, які виникають між фізичними чи юридичними особам, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень – з іншого.*

**Ключові слова:** адміністративно-правовий спір, публічно-правовий спір, адміністративне судочинство, адміністративний порядок вирішення адміністративно-правових спорів.

*Статья посвящена проблемам определения спора, возникающего между физическими или юридическими лицами, с одной стороны, и субъектами властных полномочий – с другой.*

**Ключевые слова:** административно-правовой спор, публично-правовой спор, административное судопроизводство, административный порядок разрешения административно-правовых споров.

*The article is devoted to the problems of definition of dispute, which arise from conflict between physical and legal entity, from the one hand, and person with authorized power, from another hand.*

**Keywords:** administratively legal dispute, publicly legal dispute, administrative justice, administrative order of settlement of administratively legal disputes.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розбудови нашої держави першочергового значення набуває проблема реального й належного забезпечення конституційного права особи на захист, особливо у відносинах із державними інституціями. З огляду на це, особливої актуальності набувають питання щодо удосконалення порядку вирішення, а у зв'язку з цим й розкриття змісту поняття адміністративно-правового спору.

Виникнення адміністративно-правового спору – це результат захисту особи від неправомірних дій, рішень чи бездіяльності представників влади. Спори досліджуваної нами категорії вирішуються в так званому позасудовому або адміністративному порядку чи за правилами адміністративного судочинства.

Положення чинного законодавства не дозволяють сформулювати повне уявлення про ознаки тих юридичних конфліктів, які належить вирішувати у порядку адміністративного судочинства, що призводить до проблеми розмежування юрисдикції судів. Крім того, чітке визначення ознак тих конфліктів, які виникають між фізичними чи юридичними особами та представниками влади у зв'язку із здійсненням останніми владних управлінських

функцій, сприятиме удосконаленню й процедур адміністративного порядку їх вирішення.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Питання щодо визначення змісту поняття адміністративно-правового спору залишається малодослідженим та дискусійним в юридичній науці, взагалі, та в адміністративному праві, зокрема. Звичайно, поняття адміністративно-правового спору, було і є предметом науково-теоретичних досліджень таких українських і російських вчених, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Г. Діков, О. Зеленцов, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Є. Лупарев, Н. Писаренко, Ю. Педько, М. Смокович, В. Стефанюк, Д. Чечот та ін. У роботах зазначених вчених, які нижче будуть проаналізовані, існує багато поглядів стосовно поняття «адміністративно-правовий спір». Проте аналіз законодавства та відповідних джерел свідчить, що на сьогодні відсутній єдиний підхід до виокремлення рис адміністративно-правового спору, який може бути вирішено і в адміністративному, і в судовому порядку. Таким чином, проблеми визначення та виокремлення ознак адміністративно-правового спору, потребують ґрунтовного наукового дослідження та відповідного правового врегулювання.

**Мета та завдання дослідження.** Мета статті полягає в аналізі нормативних актів та наукової літератури щодо визначення адміністративно-правового спору та притаманних йому ознак. Відповідно до означеної мети вирішуються наступні завдання, як-то: аналіз нормативно-правових актів, які закріплюють юрисдикцію адміністративних судів та видів адміністративно-правових спорів, що вирішуються в адміністративному порядку; з'ясування сутності й виявлення ознак адміністративно-правового спору та ін.

**Основний матеріал.** Окреслюючи юрисдикцію адміністративного суду, законодавець використовує в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС) [1] термін «публічно-правовий спір», але визначення цьому терміну не дає. Для вживання в КАС запропоновано поняття справи адміністративної юрисдикції як переданого на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору, у якому хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, а саме: 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.

Зі змісту наведеного поняття випливає, що, на думку законодавця, визначальною рисою публічно-правового спору є участь в ньому суб'єкта владних повноважень. Але суб'єкт владних повноважень може бути стороною цивільного або господарського спору. Крім того, за правилами КАС вирішуються справи, до участі в яких подібні суб'єкти можуть і не залучатися. Відповідно до ч. 1 ст. 17 КАС до останніх належать справи, пов'язані із виборчим процесом чи процесом референдуму. У таких справах згідно з положеннями статей 175 та 176 КАС сторонами, як правило, виступають кандидати на виборні посади, їх довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партій, ініціативні групи референдуму, засоби масової інформації, їх власники тощо.

Потребує уточнення й саме поняття суб'єкта владних повноважень. Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС, суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. У той же час у ч. 2 ст. 18 КАС при окресленні правил предметної підсудності поряд із категорією «орган державної влади» вжито словосполучення «інший державний орган». Погоджуючись з науковцями, які переконують, що комплексний аналіз конституційних положень дає підстави дійти висновку про ідентичність наведених категорій [2, с. 48], припускаємо, що, на думку законодавця, до інших державних органів належать органи, які не репрезентують будь-яку з гілок влади, але за спрямованістю своїх функцій, як правило, тяжіють до сфери державного управління. Такими органами, наприклад, є Рахункова палата [3], Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення [4], Центральна виборча комісія [5], Національний банк України [6] та ін.

Нині науковці у своїх роботах справедливо звертаються до категорії «адміністративно-правовий спір», оскільки вона може об'єднувати ознаки, характерні для правових конфліктів, розв'язання яких як в судовому, так і в адміністративному порядку потребує запровадження спеціальних правил.

Найпоширенішою досі залишається позиція Д. М. Чечота, переконливо обґрунтована науковцем ще у 1973 р., згідно якої найкраще відбиває специфіку правового конфлікту особи з державою термін «адміністративно-правовий спір» [7-11].

Визнаною в юридичній науці є точка зору, згідно якої спір вважається адміністративним, якщо юридичне питання, що складає його зміст, є питанням адміністративного права. Разом із тим, аналіз приписів чинного законодавства дозволяє стверджувати, що спори з владарюючими суб'єктами можуть виникати не тільки з адміністративно-правових відносин, а і з тих, що регламентуються іншими, наприклад, комплексними чи спеціальними галузями права, які є похідними або щільно пов'язаними із правом адміністративним. Так, до правових суперечок може призвести діяльність суб'єкта владних повноважень, унормована митним, фінансовим, податковим, земельним чи екологічним правом.

Отже, адміністративно-правовий спір можна сприймати у вузькому значенні як правовий конфлікт, що виник з адміністративно-правових відносин, а у широкому – як той, що пов'язаний з правовідносинами будь-якої галузевої належності, однак обумовленими управлінською діяльністю представників влади.

Вузьке розуміння адміністративно-правового спору є характерним для німецької моделі вирішення конфліктів з державою. Адже у Німеччині судову систему формують установи, які спеціалізуються на розгляді адміністративних, фінансових, податкових, соціальних та інших конфліктів [12, с. 83–87].

Для обігу в українському законодавстві вважаємо придатним для вживання термін «адміністративно-правовий спір» в широкому розумінні, яким мають охоплюватися всі спори, обумовлені «публічною діяльністю представників

влади, крім тих, щодо яких чинним законодавством встановлено інший порядок вирішення» [9, с. 74, 75]. Зауважимо лише, що слово «адміністративний» у даному терміні підкреслює не галузеву належність правовідносин, з яких виник спір, а те, що підставою для його виникнення є адміністративна, управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень.

Питання виокремлення адміністративно-правового спору серед інших юридичних конфліктів, вирізнення його специфічних ознак завжди привертало увагу науковців.

У 70–80-х роках минулого століття в юридичній літературі обговорювалась навіть імовірність виникнення подібного спору, адже сторони його заздалегідь є нерівними [13, с. 23; 14, с. 7, 8]. Не погоджуючись з такими припущеннями, О. Т. Боннер відзначав, що вони є відгуком вже переглянутої в юридичній науці точки зору, а наявність спору про право адміністративне в спеціальній літературі останніх років не викликає сумніву [15, с. 142]. Науковець визнавав специфічність матеріально-правової природи даного спору, але не заперечував доцільність його розгляду за правилами цивільного процесу [16, с. 47].

О. Б. Зеленцов доводив імовірність виникнення правового спору з відносин між нерівними учасниками тим, що, по-перше, правовідносини не слід ідентифікувати з самим спором, а, по-друге, очевидним є те, що у процесі розгляду спору його сторони обов'язково набувають рівних можливостей [9, с. 73].

Протягом тривалого часу науковцями обговорювалося питання, чи здійснюється захист суб'єктивного права підвладної особи в результаті розгляду адміністративно-правового спору.

Прихильники однієї з точок зору стверджували, що управлінський акт не може порушувати суб'єктивне право, він торкається лише інтересів особи [17, с. 4]. Така позиція відповідала так званій італійській доктрині, згідно з якою суб'єктивне право не може пересікатися із публічним інтересом, оскільки воно (право) належить виключно індивіду [18, с. 406].

Прибічники іншої точки зору вважали, що підставою для виникнення адміністративно-правового спору є порушення тільки права [19, с. 127]. Погоджуючись з такою позицією, деякі українські науковці в якості основної риси адміністративно-правового спору визначали участь в ньому суб'єкта владних повноважень, оскільки саме діяльність останнього призводить до суперечки щодо прав та обов'язків сторін відносин у сфері державного управління [2, с. 235].

Представники третьої точки зору допускали, що адміністративно-правовий спір виникає внаслідок порушення як прав, так і інтересів підвладних осіб. Вперше наукове обґрунтування останньої позиції представив німецький правник Р. Гнейст [20, с. 30–31]. На початку минулого століття означену точку зору активно підтримували М. І. Лазаревський, С. О. Корф та М. Д. Загряцков [21, с. 473–474; 22, с. 15–16].

На підтримку останньої позиції виступають і українські адміністративісти. Так, Ю. П. Битяк справедливо відзначає, що, незважаючи на те, що право людини і законний інтерес різні суспільні категорії, вони тісно пов'язані, адже їм притаманні спільні риси, зокрема, вони: передбачають задоволення інтересів

особи, є способами правового оформлення таких інтересів; мають диспозитивний характер; виступають самостійними елементами правового статусу особи; є юридичними дозволами, гарантуються державою, тобто є об'єктами правової охорони та захисту. Аналіз саме спільних рис цих категорій, на думку науковця, дозволяє стверджувати, що при оскарженні до суду актів, дій або бездіяльності органів влади предметом захисту може бути не тільки порушене суб'єктивне право, а і законний інтерес [23, с. 56–57].

Дискусія щодо означеного питання посприяла виникненню нових дефініцій для недостатньо дослідженої категорії «законний інтерес». Так, О. В. Малько у роботі «Суб'єктивне право та законний інтерес» переконливо довів, що законний інтерес є самостійним об'єктом правової охорони та визначив його як відображений в об'єктивному праві або такий, що впливає з його загального змісту і певною мірою гарантований державою простий юридичний дозвіл, який виявляється у прагненні суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом, а також у можливості в деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним [24, с. 35].

Цікавою видається позиція Конституційного Суду України, який у рішенні від 1 грудня 2004 р. (Справа про охоронюваний законом інтерес) відзначив, що поняття «охоронюваний законом інтерес» і «законний інтерес» є тотожними і запропонував сприймати дану категорію «як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам» [25].

Адміністративно-правовий спір, як правило, виникає з так званих горизонтальних відносин, в яких один учасник не підпорядкований іншому. Разом з тим, один з них репрезентує владу, отже, наділений повноваженнями підкоряти іншу сторону, примушувати її до виконання певних рішень. Очевидно, що нерівність учасників таких відносин обумовлена різним обсягом їх правосуб'єктності, яка зберігається доки не розпочато процедуру вирішення спору. Іншими словами, нерівність сторін матеріальних правовідносин ліквідується у відносинах процесуальних.

У літературі висловлювалась думка, що досягнути рівності у процесуальних відносинах можна за умов, якщо адміністративно-правовий спір вирішується судом. Ю. М. Козлов на підтвердження такої точки зору стверджував, що про рівність учасників спору можна говорити лише у випадку, коли спір вирішується третьою стороною [26, с. 104].

Дозволимо не погодитися з останнім твердженням, оскільки вважаємо, що рівність сторін у даних процесуальних відносинах не залежить від позиції суб'єкта, уповноваженого вирішувати спір, а забезпечується запровадженням спеціальних процедур, у відповідності з якими спір розглядається і яких мають дотримуватися як його сторони, так і означений суб'єкт.



Тривалі дискусії дозволили науковцям сформувавши два підходи до визначення природи адміністративно-правового спору – формальний і матеріальний [9, с. 75].

При формальному підході адміністративно-правовий спір характеризують як такий, що вирішується адміністративним судом за спеціально встановленою процедурою. Такий підхід, на нашу думку, виглядає поверховим, оскільки він не дозволяє сформувавши уявлення про внутрішню, змістовну специфіку даного спору.

При матеріальному підході науковці зосереджуються на суб'єктному складі спору і на характері правовідносин, з яких він виник. Як справедливо відзначають дослідники, саме характер правовідносин, з яких виник спір, дозволяє виокремити серед всіх юридичних конфліктів адміністративно-правові спори. Для встановлення характеру правовідносин акцентується увага на відмінностях між публічним і приватним правом із вказівкою на те, що адміністративно-правовий спір відсутній, якщо суб'єкт владних повноважень застосовує норми приватного права, і очевидно існує, коли юридичне питання, яке формує зміст спору, є питанням права публічного [27, с. 99].

Нині для визначення предмета публічного права на теоретичному рівні використовується термін «публічно-правові відносини» [28–30]. Тривалі дискусії з цього приводу дозволили науковцям дійти висновку, що характерною рисою відносин, які складають предмет публічно-правового регулювання є те, що одним з учасників таких відносин виступає держава, її представник або інший носій владних повноважень, які діють з метою задоволення публічних інтересів. Звідси випливає друга риса, а саме нерівність учасників відносин, яка виявляється в тому, що носій владних повноважень може без згоди на те іншої сторони ухвалювати щодо неї обов'язкові рішення й примушувати до їх виконання.

Наведені риси притаманні відносинам, які становлять предмет регулювання як найменше трьох галузей українського права: конституційного, адміністративного та кримінального. Проте, виходячи зі змісту ст. 2 КАС, у порядку адміністративного судочинства мають розглядатися лише конфлікти, що виникають з публічно-правових відносин, в яких одному з учасників надано право здійснювати владні управлінські функції.

Законодавець не дає визначення владним управлінським функціям. В літературі здійснення управлінських функцій пов'язують із організуючим та регулюючим впливом на діяльність людей з метою досягнення певних результатів [2, с. 101–108]. Науковці звертають увагу на численність функцій управління й пропонують класифікувати їх по кількох типових групах за найбільш визначальним критерієм – за їх цільовою спрямованістю відповідно до життєвих потреб кожного керованого об'єкта. Відтак розрізняють функції: 1) цілевстановлюючі – прогнозування, планування тощо; 2) ресурсозабезпечувальні – фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення тощо; 3) організаційно-регулюючі – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо; 4) трансформаційні – реорганізація, раціоналізація тощо [18, с. 263–264].

Функції поряд із цілями, завданнями, повноваженнями та відповідальністю формують уявлення про статус (правове становище) суб'єкта управління. Безпосередньо функції реалізуються через здійснення суб'єктом наданих повноважень.

Проблема виокремлення серед повноважень суб'єкта управління таких, що є владними, певним чином розв'язана Конституційним Судом України, який відзначив, що владність повноважень виявляється у можливості видавати акти, обов'язкові для виконання, а також організувати та контролювати дотримання таких актів [31]. При цьому створення належних умов для дотримання правових актів, а також перевірка їх дотримання можуть супроводжуватися не тільки складанням додаткових юридичних документів, а й вчиненням суб'єктом управління інших активних дій, що тягнуть правові наслідки.

Слід зауважити, що питання публічного права формують зміст і тих конфліктів, які пов'язані із притягненням до кримінальної відповідальності фізичних осіб або обумовлені сумнівами щодо конституційності чинних норм. У зв'язку з цим залишаються актуальними проблеми розмежування юрисдикції судів та обрання процесуальної форми для вирішення кримінально-правових, конституційно-правових та адміністративно-правових конфліктів.

Очевидними є відмінності між кримінально-правовим та адміністративно-правовим конфліктами. У першому випадку вирішується питання про відповідальність особи перед державою, а у другому – про претензії особи до держави. Разом з тим, процедура притягнення до кримінальної відповідальності є тривалою та охоплює не тільки судовий процес, а й дізнання і досудове слідство, протягом яких справджується діяльність, котра може призвести до порушень прав і свобод громадян [32, с. 226–233].

Частиною 2 ст. 17 КАС встановлено, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що належить розв'язувати в порядку кримінального судочинства. Означену норму слід застосовувати з урахуванням положень ч. 2 ст. 4 КАС, відповідно до якої юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. Отже, за правилами КАС не можуть розглядатися лише ті публічно-правові конфлікти, щодо яких є пряма вказівка в кримінально-процесуальному законі.

В Кримінально-процесуальному кодексі України (далі – КПК) визначено порядок оскарження до суду на стадії досудового слідства рішень про відмову в застосуванні заходів безпеки або про їх скасування (ст. 52<sup>2</sup>), затримання органом дізнання підозрюваного у вчиненні злочину (ст. 106), а також постанов про порушення кримінальної справи (ст. 236<sup>7</sup>), відмову в порушенні справи (статті 99<sup>1</sup>, 236<sup>1</sup>) та закриття справи (ст. 236<sup>5</sup>).

Всі інші дії та постанови органів дізнання, дії слідчого або прокурора при проведенні останнім досудового слідства чи окремих слідчих дій відповідно до статей 110, 234, 236 КПК можуть бути оскаржені до суду при попередньому розгляді справи суддею або в судовому розгляді кримінальної справи.

На підставі викладеного можемо стверджувати, що чинний КПК містить норми, які дозволяють фізичним особам оспорювати рішення та дії представників влади, уповноважених проводити дізнання й досудове слідство.

Залишається дискусійним питання щодо обрання процесуальної форми для визнання незаконною бездіяльності даних суб'єктів. Погоджуючись із тим, що є неприпустимим використання правил адміністративного судочинства для розв'язання подібних конфліктів [32, с. 232], вважаємо, однак, що до внесення відповідних доповнень до КПК слід орієнтуватися на позицію, висловлену у рішеннях Верховного Суду України, зокрема, у постанові від 21 лютого 2007 р.

Зі змісту даного судового рішення випливає, що гр. К. оспорював бездіяльність прокурора району і просив зобов'язати відповідача винести постанову за його заявою про порушення кримінальної справи, принести публічні та письмові вибачення, стягнути судові витрати.

Постановою суду першої інстанції вимоги позивача задоволено частково: визнано протиправною бездіяльність прокурора щодо розгляду заяви К.; зобов'язано відповідача виконати вимоги ч. 2 ст. 97 КПК та направити К. письмові вибачення за порушення його прав при розгляді заяви. В іншій частині у задоволенні вимог відмовлено.

Постановою апеляційного суду постанову суду першої інстанції змінено: відмовлено у задоволенні вимог в частині покладення на прокурора обов'язку принести письмові вибачення. В іншій частині постанову суду першої інстанції залишено без змін.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України судові рішення скасовано, провадження в адміністративній справі закрито з посиланням на те, що справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Згаданою вище постановою Верховного Суду України ухвалу суду касаційної інстанції скасовано, а справу направлено на новий розгляд із посиланням на те, що оскільки КПК не встановлює правил, згідно яких може оскаржуватися бездіяльність суб'єкта владних повноважень щодо вирішення питання про порушення кримінальної справи чи відмову в її порушенні, така бездіяльність може оспорюватися у порядку адміністративного судочинства [33].

Однією з визначальних рис конституційного судочинства, як справедливо помічає Г. В. Діков, є те, що у процесі його здійснення суд розв'язує спори, які виникають усередині державної системи, між окремими органами та навіть гілками влади у зв'язку із сумнівами щодо конституційності нормативних приписів [27, с. 99]. Отже, різниця між конституційно-правовими й адміністративно-правовими спорами є очевидною. Підставою для виникнення перших є наявність таких норм права, у конституційності яких не впевнені визначені в законі суб'єкти звернення до суду. Інші обумовлені сумнівами будь-яких осіб щодо законності нормативних чи індивідуальних рішень представників влади, уповноважених на виконання управлінських функцій.

Подібні висновки сформульовано М. І. Смоковичем у роботі «Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів». Науковець запропонував при вирішенні питання про належність спору до конституційної юрисдикції зважати на такі обставини: 1) чи надано



суб'єктові право на звернення до Конституційного Суду України; 2) що є предметом спору – нормативність чи ненормативність оскаржуваного акту; 3) які підстави для оскарження акту заявлено у зверненні до суду – його незаконність або його неконституційність [34, с. 14].

В законі юрисдикцію Конституційного Суду України окреслено чітко [35]. Однак, не дивлячись на достатній рівень нормативної визначеності, іноді на практиці постають питання правильного обрання процесуальної форми розгляду публічно-правових спорів, зумовлених нормотворчою діяльністю представників держави. Так, у рішенні Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2008 р., ухваленому в справі за позовом Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим до Верховної Ради Автономної Республіки Крим про визнання Регламенту роботи Верховної Ради Автономної Республіки Крим незаконним, відзначено, що позивач обґрунтовував свої вимоги невідповідністю ст. 28 Регламенту нормам Конституції України, а тому йдеться про встановлення конституційності нормативного положення, що належить до юрисдикції Конституційного Суду України і не може вирішуватися адміністративним судом [36].

Представлені доводи Вищого адміністративного суду України збігаються з аргументами, наведеними Конституційним Судом України в ухвалах про відмову у відкритті конституційного провадження з підстав відсутності у поданнях правового обґрунтування тверджень про неконституційність акта чи його окремих положень. Суд у подібних рішеннях стверджує, що суб'єкти звернення мають опікуватися конституційністю нормативних приписів, але по суті вони ставлять питання про невідповідність законам певних норм, що не є предметом розгляду Конституційним Судом України [37].

З огляду на вищевикладене можна виокремити ряд ознак, наявність яких дозволяє стверджувати, що даний юридичний конфлікт є адміністративно-правовим спором.

1. Адміністративно-правовий спір щільно пов'язаний з державним управлінням, бо виникає він, як правило, у зв'язку з управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, які представляють державу. Разом з тим, учиняти дії, спрямовані на упорядкування суспільних відносин, можуть не тільки державні органи чи їх представники. Законодавство уповноважує органи місцевого самоврядування, інші недержавні формування на такі дії. Отже, діяльність будь-якого суб'єкта, якому законом надано право здійснювати у публічних інтересах управлінські функції, може призвести до виникнення адміністративно-правового спору.

2. Адміністративно-правовий спір може виникнути з відносин різної галузевої належності. Цим пояснюється використання в КАС для визначення юрисдикції адміністративних судів словосполучення «публічно-правові відносини» як такого, що є загальним для відносин, які є предметом регулювання для галузей, віднесених до права публічного. Визначальним для виокремлення серед публічно-правових відносин тих, з яких може виникнути адміністративно-правовий спір, є те, що у таких відносинах суб'єкт владних повноважень здійснює саме управлінські функції.

3. У більшості випадків обов'язковою стороною адміністративно-правового спору є владарюючий суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління. Даний суб'єкт за законом вправі справджувати керуючий вплив на поведінку чи свідомість фізичних та юридичних осіб з тим, щоб перебіг відносин за їх участю відбувався у відповідності із загальнообов'язковими правилами. Владність повноважень такого суб'єкта виявляється в тому, що він вправі приймати рішення, які стосуються прав, свобод та інтересів осіб і мають обов'язково ними виконуватися.

4. Адміністративно-правовий спір виникає, як правило, з відносин між нерівними учасниками. У процесі вирішення такого спору його учасники мають бути зрівняні у можливостях щодо доведення своєї правоти. Означене досягається шляхом запровадження спеціальних процедур розв'язання досліджуваних конфліктів.

**Висновки.** Отже, адміністративно-правовий спір можна визначити як юридичний конфлікт між фізичною чи юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, який зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватися як в судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано імовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник.

### Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України / прийнятий Верховною Радою України 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Про Рахункову палату : Закон України : від 11.07.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
4. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України : від 23.09.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.
5. Про Центральну виборчу комісію : Закон України : від 30.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
6. Про Національний банк України : Закон України : від 20.05.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
7. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. М. Чечот. – Л. : ЛГУ, 1973. – 135 с.
8. Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2001. – 304 с.
9. Зеленців А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 68–79.
10. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 29–36.

11. Лупарев Е. Б. Понятие и признаки административно-правового спора / Е. Б. Лупарев // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – С. 44–51.
12. Судебные системы европейских стран: пер. с франц. Д. И. Васильева и с англ. О. Ю. Кобякова. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 336 с.
13. Елисейкин П. Ф. Процессуальное понимание спора о праве и его критика / П. Ф. Елисейкин // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль : Ярослав. гос. ун-т, 1981. – С. 3–24.
14. Щеглов В. Н. Иск о судебной защите гражданского права : лекции для студентов / В. Н. Щеглов. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1987. – 168 с.
15. Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений / А. Т. Боннер // Советское государство и право. – 1992. – № 2. – С. 141–149.
16. Боннер А. Т. Судебный контроль в области государственного управления : учеб. пособие / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. – М. : Изд-во МГУ, 1973. – 112 с.
17. Беляневич В. Е. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів в практиці арбітражних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. Е. Беляневич. – К., 2001. – 17 с.
18. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч. у 2 т. Т. 1. Загальна частина / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2007. – 584 с.
19. Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М. А. Лозина-Лозинский // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 2. – С. 121–169.
20. Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М. А. Лозина-Лозинский // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 1. – С. 5–42.
21. Корф С. А. Административная юстиция в России : в 2-х т. Т. 2 / С. А. Корф. – СПб. : Типография Тренке и Фюсно, 1910. – 507 с.
22. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М. Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1925. – 244 с.
23. Битяк Ю. П. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві / Ю. П. Битяк // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1 (32). – С. 51–60.
24. Малько А. В. Субъективное право и законный интерес / А. В. Малько // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 30–48.
25. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) : від 1 груд. 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3288.
26. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1976. – 184 с.
27. Диков Г. Распределение компетенции в сфере судебного кронтоля за деятельностью администрации / Г. Диков // Конституционное право:

восточноевропейское обозрение. – М. : Изд-во Ин-та права и публичной политики, 2002. – № 3. – С. 98–105.

28. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.

29. Нерсесянц В. С. Философия права : учебник [для вузов] / В. С. Нерсесянц. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1997. – 652 с.

30. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія / О. І. Харитоновна. – О. : Юрид. літ-ра, 2004. – 328 с.

31. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 5, частини третьої статті 6, статті 32 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» (справа про угоди про розподіл продукції) від 6.12.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 50. – Ст. 2239.

32. Битяк Ю. П. Реалізація громадянами права на судовий захист у відносинах за участю Служби безпеки України / Ю. П. Битяк, Н. Б. Писаренко // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 226–233.

33. Постанова Верховного Суду України від 21.02.2007 р., № 659419 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

34. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. І. Смокович. – К., 2010. – 20 с.

35. Про Конституційний Суд України : Закон України : від 16.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

36. Ухвала Вищого адміністративного суду України : від 21.05.2008 р., № 2872558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

37. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Питання енергетичної безпеки України» : від 01.04.2008 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 3. – С. 60–62.

Стаття надійшла до редакції 29.03.2011

*Сьоміна В.А. – кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».*