

УДК 342.92

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-36-174

Д. В. Лученко, доктор юридичних наук, завідувач сектора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Про природу адміністративно-правового спору в контексті оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень

У статті досліджується правова природа адміністративно-правового спору. Установлюються логічні зв'язки між адміністративно-правовим спором і конфліктом. Визначаються критерії розмежування адміністративно-правового спору від решти публічно-правових спорів.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, публічно-правовий спір, юридичний конфлікт, оскарження, державне управління.

Постановка проблеми. Категорія адміністративно-правового спору є однією з центральних під час розгляду багатьох питань адміністративного права та процесу. Зокрема, правильне розуміння природи адміністративно-правового спору важливе при

дослідженні проблем оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень, оскільки дозволяє побачити відмінності оскарження в адміністративному праві від оскарження в інших галузях права, зрозуміти сутність, мету й функції оскаржувальних процедур. Цей момент актуалізує дослідження адміністративно-правового спору як складові вивчення інституту оскарження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правовий спір неодноразово перебував у центрі уваги вчених-юристів. Серед останніх робіт у цій сфері можна згадати праці таких науковців: Л. Бринцева, О. Зеленцов, О. Кузьменко, Є. Лупарева, Ю. Педька, Н. Писаренко, В. Сьоміної, Г. Ткач, Н. Хаманевої та ін., а також західних адміністративістів Ж. Марку, Г. Шмідта, Е. Шмідта-Ассмана тощо. Аналіз змісту зазначених розвідок надає можливість констатувати, що передумовою формування поняття адміністративно-правового спору має бути розв'язання двох взаємопов'язаних проблем: визначення сутності адміністративно-правового спору як юридичного явища, а також визначення критеріїв відмежування даного виду юридичних спорів від інших видів спорів.

Мета даної статті — дослідження правової природи адміністративно-правового спору та визначення критеріїв його розмежування з іншими публічно-правовими спорами.

Виклад основного матеріалу. Сутність адміністративно-правового спору в літературі обґрунтовано пов'язується з такою категорією як юридичний конфлікт, хоча і з достатньо різним баченням співвідношення цих понять. У цьому сенсі можна виокремити принаймні чотири підходи до вирішення цього питання.

Прихильники першого підходу виходять із синонімічності понять «правовий спір» і «юридичний конфлікт». Так, В. Кудрявцев вважає, що юридичним є будь-який конфлікт, в якому «спір так чи інакше пов'язаний з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями чи станами)» [13, с. 15], відповідно адміністративно-правовий спір є різновидом юридичного конфлікту, конфліктом у сфері адміністративно-правових відносин. Н. Хаманева аналогічно розглядає адміністративно-пра-

вовий спір як різновид юридичного конфлікту, зазначаючи, що юридичний конфлікт у сфері адміністративного права має свою специфіку, зумовлену характером регулювання правовими нормами відносин у сфері функціонування виконавчої влади [11, с. 37]. Н. Писаренко і В. Сьоміна також вживають терміни «адміністративно-правовий спір» і «конфлікт» як синоніми, хоча і не зупиняються на цьому питанні окремо [9, с. 8].

Така позиція, на нашу думку, є не зовсім коректною і викликає низку зауважень. З одного боку, юридичний конфлікт може існувати у вигляді не лише спору про право, але й правопорушення чи притягнення правопорушника до відповідальності, коли спір про право відсутній. Цю логічну проблему відчують і прихильники розглядуваного підходу. Н. Хаманєва, вбачаючи у адміністративно-правовому спорі різновид юридичного конфлікту, одночасно зазначає, що конфлікт дуже часто виражається у вигляді спору (тобто може мати й інші прояви. — *Д. Л.*), а також може слугувати передумовою виникнення спору. Однак, не викликає сумнівів, що зв'язки форми і змісту (якщо спір — це форма прояву конфлікту) або причини і наслідку (якщо конфлікт — це передумова виникнення спору) не дають підстав для ототожнення згаданих явищ, на чому наполягає Н. Хаманєва. З іншого боку, спір не обов'язково може мати деструктивний характер, його виникнення може бути зумовлене прагненням з боку суб'єктів права відшукати найкраще рішення в певній правовій ситуації.

Другий підхід представлений ученими, які вважають, що юридичний конфлікт є передумовою чи підґрунтям виникнення адміністративно-правового спору. Зокрема Ю. Педько, розглядаючи питання визначення публічноправового спору, доводить, що публічно-правовий конфлікт (розбіжність) інтересів суб'єктів публічно-правових відносин є передумовою виникнення такого спору. У свою чергу, публічно-правовий спір, як наслідок конфлікту, виступає як відкрите протистояння між даними суб'єктами [2, с. 378]. Як уже зазначалося, у прихованому вигляді ця позиція присутня і у роботах Н. Хаманєвої [11, с. 36–59].

Сама по собі думка, що правовий спір є зовнішнім проявом конфлікту, є, безумовно, плідною, хоча йтися в такому випадку має не про те, що спір — це відкритий конфлікт, адже останній також має місце тільки, якщо учасники конфлікту якимось проявляють непримиренність або суперечливість своїх позицій та цілей (в іншому випадку можна говорити лише про потенційно конфліктну ситуацію). Проте ми вже звертали увагу, що спір не обов'язково має місце у зв'язку з наявністю конфлікту. Можна згадати своєрідний спір про юрисдикцію при вирішенні окремих спорів, що існував між Вищим адміністративним судом України і Вищим господарським судом України. Так, Вищий адміністративний суд України в оглядовому листі від 21.12.2007 р. № 1329/9/1/13-07 указав, що справи про визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування про відмову в наданні земельних ділянок у власність є адміністративними. Натомість Вищий господарський суд України в Узагальненні судової практики розгляду господарськими судами справ в спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами від 01.01.2010 р. зазначив, що рішення органу місцевого самоврядування або державної адміністрації про надання земельної ділянки господарюючому суб'єкту у власність або в користування втілює волевиявлення власника землі й реалізується у цивільних правовідносинах з урахуванням вимог Земельного кодексу України, спрямованих на раціональне використання земельних ділянок як об'єктів нерухомості (власності). У даному випадку ми маємо спір про юрисдикцію у вигляді видання вищими судовими інстанціями різних юрисдикцій актів тлумачення з відмінними, тобто такими, що суперечать одне одному, позиціями з одного питання. Однак наявність цього спору свідчить (або має свідчити) не про конфлікт між цими інстанціями, а про різне бачення щодо забезпечення функціонування системи правосуддя й підтримки режиму законності при вирішенні судових справ певного виду.

Третій підхід представлений у роботах О. Зеленцова і Л. Бринцевої. Ці автори виходять з того, що конфлікт і спір співвідносяться як родове й видове поняття. Відповідно право-

вий спір виступає видом юридичного конфлікту (іншим видом є правопорушення) [6, с. 71–72]. Цей підхід, однак, викликає зауваження, адже, якщо юридичний конфлікт – це родове поняття, а правовий спір – видове, то конфлікт має охоплювати всі види спорів, що, як уже зазначалося, є неправильним, оскільки існують спори, які виникають не на основі конфліктів.

Четвертий підхід побудований на тому, що між поняттями «юридичний конфлікт» і «правовий спір» існують складні логічні зв'язки, які не зводяться до жодного із запропонованих вище варіантів. Є. Лупарев із цього приводу пише: «З формально логічної точки зору, загальне логічне судження може виглядати таким чином: конфлікт може виступати передумовою виникнення спору в юридичному сенсі, але не будь-який адміністративний спір розвивається на базі конфлікту, і тим більше не будь-який спір є конфліктом» [8, с. 11].

Останній підхід представляється найбільш виваженим з урахуванням деяких уточнень. У найбільш загальному вигляді конфлікт – це ситуація, в якій об'єктивовані ззовні прагнення кожної зі сторін є несумісними з прагненнями іншої. Відповідно юридичний конфлікт становить юридично значущу ситуацію, в якій суб'єкти права активно займають несумісні між собою позиції та прагнуть несумісних за змістом цілей.

Юридичний конфлікт зажди характеризується принаймні чотирма ознаками:

- наявність учасників конфлікту, які мають статус суб'єктів права;

- опозиційність цих суб'єктів, що означає, що вони мають несумісні між собою позиції та прагнуть несумісних цілей. Відповідно повне досягнення одним з учасників конфлікту своїх цілей можливе лише за умови недосягнення іншим учасником його цілей (умовно кажучи, якщо одна сторона конфлікту виграє, інша має програти, що не виключає можливості зіграти «внучію», тобто досягнути примирення);

- активність учасників конфлікту, тобто об'єктивованість ззовні несумісних позицій або цілей. Уже зазначалося, що в загальносоціальному сенсі потенційно конфліктною можна назвати і ситуацію, в якій суб'єкти права ще жодним чином не

проявили різницю у своїх позиціях чи цілях, хоча ця різниця вже має місце (Л. Бринцева вважає, що в цьому випадку має місце суперечка [1, с. 9]). Однак в силу специфіки права як нормативного регулятора юридичного значення конфлікт набуде тільки тоді, коли проявиться в поведінці суб'єктів. Ситуація, в якій суб'єкти права лише відчують несумісність своїх позицій (наприклад, сторони за договором розуміють, що їхні інтереси суперечать одне одному) — ще не є конфліктом. Останній виникає лише тоді, коли ця несумісність виявляється ззовні (наприклад, одна зі сторін звертається з позовом про спонукання до виконання певних дій за договором);

— юридична значущість конфліктної ситуації, тобто дії учасників конфлікту або результати цих дій повинні мати юридичне значення, призводити до виникнення, зміни або припинення певних правових відносин.

Ознака активності зумовлює, що юридичний конфлікт має зовнішні прояви, до яких належить спір (цей спір умовно можна назвати «спір-конфлікт») і правопорушення. Поза цими проявами жоден юридичний конфлікт не існує. Але спір може мати безконфліктний характер (цей спір можна назвати «спір-дискусія»), коли суб'єкти права мають протилежні позиції, але єдину мету, що дає можливість їхні позиції узгодити (вище вже наводився приклад з різними підходами Вищого господарського суду України й Вищого адміністративного суду України щодо проблеми розмежування юрисдикцій). Ця різниця підходів існує не лише на рівні правозастосовчої чи інтерпретаційної практики, але й на рівні доктринальних дискусій. Проте вона (різниця підходів) не означає різниці в цілях, які залишаються для учасників спору-дискусії спільними — правильне вирішення певної проблеми (у нашому випадку — оптимальна організація системи правосуддя). Тому юридичний конфлікт правильно розглядати не як передумову виникнення юридичного спору, а як зміст такого спору, коли йдеться про спір-конфлікт. При цьому ще раз акцентуємо увагу на тому, що спір може бути безконфліктним.

У зв'язку з наведеним ми не можемо погодитися з позицією Г. Єрьоменко й А. Комбікової, які, аналізуючи проект Закону

України «Про медіацію», вказують, що поняття конфлікту є більш загальним: конфлікт звужується до спору в тому випадку, коли сторони передають його на вирішення уповноваженого законом чи сторонами органу [5, с. 221]. Передача спору на вирішення компетентного органу чи особи свідчить лише про те, що сторони конфлікту вживають заходів до його конструктивного вирішення, а не про те, що утворився сам цей спір, який, насправді, існував і до цього і мав деструктивний характер.

Інша справа, і це потрібно враховувати, що спір-конфлікт, на відміну від спору-дискусії, має місце в ситуації можливого чи реального порушення прав, свобод, законних інтересів одного суб'єкта іншим, а тому правове регулювання зосереджено переважно на установленні процедур вирішення тих правових спорів, що мають конфліктну природу.

Крім передачі спору (тут і далі йдеться про спір-конфлікт), до компетентного органу чи особи (суд, спеціальні органи чи окремі їх підрозділи, уповноважені розглядати адміністративні скарги, третейський суд, медіатори, посередники тощо) конфлікт може бути вирішений шляхом притягнення правопорушника до відповідальності (якщо йдеться про конфлікт, який проявився ззовні як правопорушення) або примирення учасників конфлікту. Права Н. Хаманєва, зазначаючи, що примирення — це один зі шляхів вирішення конфлікту [11, с. 37]. Тут, однак, слід, урахувати, що примирення може мати місце як до моменту звернення однієї зі сторін конфлікту до процедури вирішення спору (наприклад, сторони договору в процесі переговорів дійшли до взаємовигідної позиції шляхом взаємних поступок), так і під час здійснення цієї процедури. Другий варіант є більш поширеним у публічно-правовій сфері (зокрема в адміністративно-правовому регулюванні) через імперативність публічно-правових відносин, учасники яких (особливо, суб'єкти владних повноважень) можуть брати участь у процедурах примирення тільки тоді, коли це прямо передбачено законом. Зокрема ч. 5 ст. 47 Кодексу адміністративного судочинства України передбачається, що сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній

справі. У цьому сенсі, на нашу думку, поширення механізмів примирення (з урахуванням специфіки відносин у сфері державного управління) і на сферу адміністративного оскарження є одним із нагальних завдань законотворчої діяльності. Це б відповідало і європейським стандартам (Рекомендація Ради Європи № 0.К (86) про заходи з попередження і скорочення надмірного навантаження судів, Рекомендація Рес (2001) 9 Комітету Міністрів держав – членів Ради Європи про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами та приватними особами від 05.09.2001 р.) і дозволило б пришвидшити вирішення конфліктів, що виникають між суб'єктами владних повноважень з одного боку й фізичними та юридичними особами – з іншого.

Важливим для розуміння природи адміністративно-правового спору є визначення його місця серед інших спорів у праві. Як відомо, система права поділяється на дві великі складові, що розрізняються за предметом, способами й методами регулювання, правовими режимами, суб'єктним складом, порядком захисту порушеного права тощо, – на публічне та приватне право. Відповідно до цього можна виокремити дві великі групи: публічно-правові й приватноправові спори. Це ідеологічно дуже важливий поділ, як справедливо зазначає Г. Шмідт, впливає з розуміння відокремленості держави і громадянського суспільства [3, с. 28]. Має рацію Е. Талапіна, яка вказує, що межа між публічними та приватними спорами є досить хиткою [10, с. 14–21], що зумовлено неможливістю в сучасних умовах провести чітку межу у сферах регулювання публічного та приватного права, через що в окремих, так званих складних, випадках (наприклад, застосування адміністративно-господарських санкцій, управління корпоративними правами держави, ухвалення органами виконавчої влади типових договорів тощо) буває складно визначити характер відповідного спору.

Для адміністративно-правової науки важливим у цьому сенсі є питання розмежування публічно-правового й адміністративно-правового спору в контексті ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України, де вказуються види публічно-правових спорів, що підвідомчі адміністративному суду.

У літературі немає єдиного розуміння цього питання. Наприклад, О. Кузьменко ототожнює публічно-правовий, адміністративно-правовий і управлінський спори [7, с. 49], що, на наш погляд, не зовсім коректно вже тому, що існують й інші публічно-правові спори, крім адміністративного. Н. Писаренко й В. Сьоміна вважають, що адміністративно-правовий спір виникає у сфері державного управління. При цьому вони зазначають, що цей спір може виникнути з відносин різної галузевої належності, визначальним є те, що в таких відносинах суб'єкт владних повноважень виконує управлінські функції [9, с. 22–23]. Тут, однак, слід урахувати, що, як зазначається в літературі, державне управління не вичерпується адміністративним правом [12, с. 30], що, між іншим, підтверджується і на наукознавчому рівні шляхом розмежування наук адміністративного права і державного управління [4, с. 11–14], вони перетинаються, але не збігаються повністю, і тому, що державне управління має позаправові аспекти (наприклад, організаційні), і адміністративне право своїм предметом регулювання має не лише державне управління.

Більш виваженим є підхід Ю. Педька, який, розглядаючи ознаки публічно-правового спору, зазначає, що цей спір виникає у сфері реалізації публічної влади (передусім виконавчої влади або місцевого самоврядування) [2, с. 380]. З огляду на це (сам Ю. Педько такого висновку не робить, хоча і зазначає, що не кожен адміністративно-правовий спір є управлінським [2, с. 366]) адміністративно-правовими спорами слід уважати спори, які виникають у сфері здійснення виконавчої влади відповідними органами або іншими суб'єктами, яким ці повноваження делеговані законом.

Який же критерій має бути покладений в основу розмежування різних видів публічно-правових спорів? Видається, що пошук однієї певної ознаки чи властивості, яку б можна було використати як універсальний критерій розмежування публічно-правових спорів, є непродуктивним. Для повного й об'єктивного розуміння слід використовувати низку критеріїв, які охоплюють такі аспекти: сфера та специфіка правовідносин, в яких виник

спір; особливості суб'єктного складу спору; предмет спору; підстава спору; порядок розгляду й вирішення спору.

Застосування зазначених критеріїв і проведене на їх основі розмежування публічно-правових спорів дозволяє акцентовано визначити ознаки адміністративно-правового спору. Першою ознакою є те, що адміністративно-правовий спір існує у зв'язку з виникненням між суб'єктами адміністративних правовідносин юридичного конфлікту, що полягає в різному розумінні цими суб'єктами своїх суб'єктивних прав, законних інтересів і юридичних обов'язків і у зв'язку із цим — різному розумінні власних цілей у певній юридично значущій ситуації.

Другою ознакою адміністративно-правового спору є те, що він є різновидом публічно-правового спору, що позначається на специфічному характері матеріальних правовідносин, в яких виникає такий спір, суб'єктному складі цих правовідносин, особливому арсеналі способів захисту суб'єктивних прав і законних інтересів і використанні своєрідних процесуальних форм для вирішення спору.

Третьою ознакою адміністративно-правового спору є його управлінська природа. Адміністративно-правові спори виникають у різних галузях публічного права, однак завжди пов'язані зі здійсненням публічного управління, включаючи такі опосередковані прояви останнього, як адміністративні послуги, адміністративний договір тощо.

Четверта ознака адміністративно-правового спору передбачає, що однією зі сторін цього спору є специфічний суб'єкт, наділений публічно-владними повноваженнями у сфері управлінської діяльності.

П'ятою ознакою адміністративно-правового спору є те, що орган державної влади чи його посадова особа або інший суб'єкт, якому делеговано виконання повноважень у сфері здійснення публічного управління, виступають у адміністративно-правовому спорі як суб'єкти владних повноважень.

Шостою ознакою адміністративно-правового спору полягає в тому, що його предметом виступають рішення та дії суб'єктів владних повноважень, які є юридичною формою здійснення

владних повноважень. Як форму також можна розглядати і бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Вона має похідний характер від дії, адже вчинення бездіяльності суб'єктом владних повноважень визначається завжди крізь порушення (або непорушення) носієм влади обов'язку вчинити дію.

Сьоомою ознакою адміністративно-правового спору є те, що юридичною підставою його вирішення є законність рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

І, нарешті, восьмою ознакою адміністративно-правового спору є те, що він вирішується компетентними органами в особливій процесуальній формі. Для вирішення адміністративно-правових спорів передбачено адміністративний і судовий порядки, що зумовлює існування відповідних процесуальних форм розгляду адміністративних скарг і адміністративних позовів.

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що запропоноване розуміння адміністративно-правового спору дає можливість не лише вирішувати суто наукові завдання, але й більш виважено підійти до низки практичних проблем, зокрема визначення юрисдикції вирішення певних груп спорів (особливо на межі конституційного і адміністративного права та адміністративного права і господарського законодавства). При цьому проблематика адміністративно-правового спору, звичайно, не обмежується розглянутими у статті аспектами. Розгляд ознак цього спору, процедур вирішення та профілактики може бути предметом наступних досліджень.

Список використаних джерел

1. Бринцева Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки : монографія. Харків : ФІНН, 2010. 112 с.
2. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2010. 496 с.
3. Доповідь Г. Шмідта на Конференції з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні, м. Київ, 29 вересня 2006 р. (Матеріали конференції з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні, м. Київ, 29 вересня 2006 р. С. 27–33).
4. Драго Р. Административная наука / пер. с фр. В. Л. Энтина ; под ред. и с предисл. Б. М. Лазарева. Москва : Прогресс, 1982. 245 с.

5. Єршоменко Г. Про проект Закону «Про медіацію» в Україні. *Право України*. 2011. № 11–12. С. 217–223.
6. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию). *Государство и право*. 2001. № 1. С. 68–79.
7. Кузьменко О. Феномен адміністративного процесу та адміністративної процедури в системі правового розуміння. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 4. С. 46–55.
8. Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора : монография. Воронеж : Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 2003. 248 с.
9. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Харків : Право, 2011. 136 с.
10. Талапина Э. В. Новые институты административного права. *Государство и право*. 2006. № 5. С. 14–21.
11. Хаманева Н. Ю. Административно-правовой спор как разновидность юридического конфликта. *Актуальные проблемы государства и права: Труды Ин-та гос-ва и права РАН*. 2009. № 3. С. 36–59.
12. Цветков В. В., Кресіна В. В., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія. Київ : Ін Юре, 2003. 496 с.
13. Юридическая конфликтология / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. Москва : РАН, Центр конфликтологических исследований, 1995. 160 с.

References

1. Bryntseva L. V. (2010). Administratyvno-pravovyi spir: sutnist, poniattia, oznaky: monohrafiia. Kharkiv : FINN. [in Ukrainian].
2. Demokratichni zasady derzhavnoho upravlinnia ta administratyvne pravo (2010): Monohrafiia. Averianova V. B.. (Ed.). Kyiv : Vyd-vo «Yurydychna dumka» [in Ukrainian].
3. Shmidt H. (2006). Dopovid na Konferentsii z nahody zaprovadzhennia administratyvnoho sudochynstva v Ukraini : Materialy konferentsii z nahody zaprovadzhennia administratyvnoho sudochynstva v Ukraini, Kyiv. 27-33 [in Ukrainian].
4. Drago R. (1982) Administrativnaya nauka. EHntina V. L.(transl.), Lazareva B. M. (Ed.).Moskva : Progress [in Russian].
5. Jerjomenko Gh., Kombikova A. (2011). Pro proekt Zakonu «Pro mediaciju» v Ukraini. Pravo Ukrainy. № 11-12. 217-223. [in Ukrainian].
6. Zelencov A. B. (2001) Administrativno-pravovoj spor (teoretiko-metodologicheskie podhody k issledovaniyu) / Gos-vo i pravo. № 1. 68-79. [in Russian].
7. Kuzjmenko O. (2009). Fenomen administratyvnogho procesu ta administratyvnoji procedury v systemi pravovogho rozuminnja. Visnyk

- Vyshhogho administratyvnogho sudu Ukrainy. № 4. 46–55. [in Ukrainian].
8. Luparev E. B. (2003). Obshchaya teoriya administrativno-pravovogo spora.. Voronezh: Izd-vo Voronezhsk. gos. un-ta. [in Russian].
 9. Pisarenko N. B., S'omina V. A. (2011) Administrativno-pravovi spori : udoskonalennya porядku virishennya. Kharkiv : Pravo [in Ukrainian].
 10. Talapina E.H. V. (2006). Nove instituty administrativnogo prava . Gosvo i pravo. № 5. 14-21 [in Russian].
 11. Hamaneva N. YU. (2009). Administrativno-pravovoj spor kak raznovidnost' yuridicheskogo konflikta . Aktual'nye problemy gosudarstva i prava: Trudy In-ta gos-va i prava RAN № 3. 36-59 [in Russian].
 12. Cvetkov V. V., Kresina I. O., Kovalenko A. A. (2003). Suspiljna transformacija i derzhavne upravlinnja v Ukraini: polityko-pravovi determinanty. Kyiv: "In Jure" [in Ukrainian].
 13. YUridicheskaya konfliktologiya. (1995). Kudryavcev V. N. (Ed.). Moskva.: RAN, Centr konfliktologicheskikh issledovanij [in Russian].

Д. В. Лученко

О природе административно-правового спора в контексте обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий

В статье исследуется правовая природа административно-правового спора. Устанавливаются логические связи между административно-правовым спором и конфликтом. Определяются критерии ограничения административно-правового спора от иных публично-правовых споров.

Ключевые слова: административно-правовой спор, публично-правовой спор, юридический конфликт, обжалование, государственное управление.

D. V. Luchenko

About the nature of the administrative dispute in the context of appealing decisions, actions or inactivity of public officials.

The article examines the nature of an administrative dispute, which allows to distinguish the differences between appeals in administrative law and other areas of law. The definition of an administrative dispute is being formed through solving two interrelated problems: determining the essence of the administrative dispute as a legal phenomenon, as well as determining the criteria for distinguishing this type of legal disputes from other types of disputes.

The paper established logical connection and relationship between administrative dispute and legal conflict. There are four distinctive features of a legal conflict: a) the presence of actors in a conflict that has the status of public

officials; b) the opposition of these actors, which means that they have positions incompatible with each other and seek inconsistent goals; c) the activity of participants in the conflict, that is, the presence of inconsistent positions or goals; d) an important role of the conflict situation.

It is emphasized on the existence of non-conflict disputes. The difference between dispute-conflict and dispute-discussion is determined. It is noted that the dispute-conflict, in contrast to the dispute-discussion, arises in a situation where one actor makes a possible or actual violation of the rights, freedoms, legitimate interests of another actor and therefore law regulation is focused mainly on establishing procedures for resolving those legal disputes that are of a conflicting nature. The dispute-discussion has a non-conflict character, because the actors of the dispute have opposite positions, but one goal, which makes it possible to reconcile their positions.

It is indicated that the administrative dispute belongs to public disputes along with constitutional and procedural disputes, which has a number of common characteristics: a) they arise in public relations and characterized by inequality, regulated by the imperative method and based on a public interest; b) one of the actors of a public dispute is the owner of public authority – a public official; c) this actor has to exercise his powers in the relations on the basis of which the dispute arose; d) the actors of this dispute have specific ways of protecting their rights; e) public disputes are resolved in a special order and using specific procedural forms that differ from the order and forms of resolution of private disputes.

The criteria are studied (sphere of relations, subject structure and forms of activity of actors, actors of dispute resolution, nature of relations and stated requirements, etc.) which allow not only to differentiate between public and private disputes, but also to differentiate within each of these groups.

The author offers the definition of the administrative dispute, which enables to solve not only scientific problems, but also a more balanced approach to a number of practical problems. in particular, the definition of the jurisdiction of the resolution of certain groups of disputes (especially, on the verge of constitutional and administrative law, administrative law and commercial legislation).

Key words: administrative dispute, public dispute, law conflict, appeal, public administration.