

### ПРО ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ «ПРАВОВИЙ КОНФЛІКТ» У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Актуальність проблеми визначення змісту категорії «правовий конфлікт» в діяльності органів виконавчої влади ґрунтується на необхідності удосконалення, насамперед, процесуального порядку його вирішення, що безпосередньо пов'язане із реалізацією права будь-якої особи не лише звернутися до суду за захистом своїх прав, свобод, законних інтересів, відповідно до Конституції України, а й використати можливості, встановлені чинним законодавством щодо звернення зі скаргою до уповноваженого органу, (посадової) особи в адміністративному порядку. Однак слід враховувати відмінність правової природи відносин у сферах судового і адміністративного оскарження. Якщо судове оскарження являє собою одну з форм правосуддя, то адміністративне оскарження пов'язане із управлінською діяльністю. Незважаючи на принципову відмінність відносин у сферах судового і адміністративного способів оскарження, фактичною підставою їх виникнення є порушення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах, наслідком якого є виникнення правового конфлікту.

В науці адміністративного права і процесу питання вдосконалення процесуального порядку захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах розглядались або як предмет окремих досліджень, або у контексті ширших за сутністю проблем визначення предмета адміністративного права, гарантій законності в адміністративній діяльності окремих органів виконавчої влади. Так, доцільно звернутись до робіт В. Б. Авер'янова [1], О. Ф. Андрійко [2], О. В. Анпилогова [3], І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіди [4], Є. В. Курінного [5] та інших. Слід також відзначити роботу М. Р. Мергелідзе, присвячену проблемі становлення інституту вирішення адміністративно-правових спорів [6].

Якщо звернутись до напрацювань вчених з інших галузевих наук, слід відзначити роботи з конституційного права та цивільного права. Так, серед робіт вчених — представників науки конституційного права слід відмітити монографії Ю. Г. Барабаша «Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права» (2008 р.) [7], А. Єзерова «Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні» (2008 р.) [8]. У цивільному праві проблеми правового конфлікту вивчав В. Мадіссон [9]. Системні напрацювання ширшої проблеми юридичного конфлікту були здійснені вченими у галузі юридичної конфліктології (А. Т. Ашмуратов, С. В. Бобровник, В. М. Кудрявцев та інші) [10, 399–400; 11].

Разом з тим вдосконалення процедур вирішення конфліктів у діяльності органів виконавчої влади виходить за межі гарантій законності, оскільки стосується ширшої проблеми урегулювання протилежних інтересів у спосіб, визначений адміністративно-правовою нормою. При цьому саме позасудовий по-

рядок вирішення правових конфліктів, на відміну від судового, є більш оперативним, економічним, а відповідні повноваження має широке коло суб'єктів — органів виконавчої влади, а також прокуратура. Враховуючи таку полісуб'єктність та відповідно різну правосуб'єктність, доцільно передбачити існування особливостей у процедурах вирішення правових конфліктів різними органами виконавчої влади та прокуратурою. У зв'язку з цим логічно виникає потреба уніфікації таких процедур, зважаючи не на специфіку правосуб'єктності суб'єкта вирішення конфлікту, а на особливості певної категорії конфліктів у діяльності органів виконавчої влади.

Першим кроком у вирішенні проблеми вдосконалення адміністративних процедур вирішення конфліктів є опрацювання питання про зміст категорії «правовий конфлікт».

У Великому енциклопедичному юридичному словникові, підготовленому за загальною редакцією Ю. С. Шемпученка (2007 р.), поняття та особливості юридичного конфлікту розкриті у межах визначення предмета юридичної конфліктології. Юридичний конфлікт визначається як протиборство двох чи кількох суб'єктів, зумовлене протилежністю чи несумісністю їх інтересів, потреб або цінностей. Особливостями названо: зв'язаність конфлікту правовими відносинами; наявність правових ознак суб'єктів чи об'єкта конфлікту; можливість вирішення правовими засобами; галузева визначеність конфлікту; наявність юридичних наслідків; можливість застосування примусових засобів у процесі вирішення конфлікту; вирішення конфлікту у межах спеціальної юридичної процедури. Відзначено динамічний характер юридичного конфлікту, його розвиток у таких стадіях: виникнення в однієї чи обох сторін мотивів юридичного характеру; виникнення правових відносин між сторонами, що перебувають у конфлікті; розвиток правових відносин у зв'язку з розглядом справи юридичною інстанцією; прийняття правового акта, що є засобом вирішення конфлікту [10, 400].

З наведеного вище визначення сутності юридичного конфлікту, можна виділити його ознаки, головними серед яких є: наявність протилежних або несумісних інтересів, що виникають у межах певного правовідношення; правовий статус суб'єкта конфлікту та правові ознаки об'єкта конфлікту; вирішення у межах певної правової процедури; юридичні наслідки вирішення конфлікту, динамічний характер розвитку. При цьому підкреслено процесуальний порядок вирішення конфлікту. Слід також звернути увагу і на те, що несумісність інтересів має стосуватись одного предмета спору. Так, М. Р. Мергелідзе, зазначаючи про неоднорідність з правової точки зору юридичних конфліктів, однак підкреслює тезу про те, що найбільш повно правовий аспект виражений у тих конфліктах, які виникають та розвиваються у зв'язку із об'єктивно існуючими суперечностями між двома або декількома правовими нормами, які відносяться до одного і того ж предмета [6, 25].

Аналогічні підходи до визначення сутності і змісту юридичного конфлікту містяться у роботах інших вчених. Так, В. Мадіссон наводить відповідну точку зору Т. Худойкіної та Ю. Тихомирова. Т. Худойкіна визначає юридичний

конфлікт як таке протиборство сторін, за якого хоча б один з елементів має юридичний характер, а завершення протиборства має передбачати можливість запобігання йому або припинення, а ще краще — розв'язання юридичними засобами. Ю. Тихомиров розглядає юридичний конфлікт як найвищу точку суперечностей, як колізію з найбільш гострим протиборством сторін, а серед ознак юридичного конфлікту виділяє законну (легальну) процедуру розв'язання колізій і визнання обов'язкової сили рішення з даної суперечки як через досягнуту згоду, домовленість, примирення сторін, так і шляхом імперативних приписів відповідного органу. В. Мадіссон вказує про підтвердження юридичною практикою найбільшого поширення конфліктних взаємовідносин у цивільному, трудовому, сімейному, фінансовому праві. Також підкреслює існування екологічних та господарських конфліктів, які підпадають під дію норм адміністративного права [9].

Узагальнення зазначених вище напрацювань вчених у напрямку визначення сутності юридичного конфлікту є підставою визначення тих ознак, які мають бути притаманні конфлікту у діяльності органів виконавчої влади.

Насамперед, серед ознак має бути присутньою ознака протиборства, наявності протилежних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади.

Органом виконавчої влади називають організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [12, 202]. О. І. Харитонова, спираючись на роботи В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Ю. М. Старилова, виділяє такі види адміністративно-правових відносин за критерієм особливостей складу їх учасників: а) між несупідрядними суб'єктами виконавчої влади, що перебувають на різному організаційно-правовому рівні; б) між суб'єктами виконавчої влади, що перебувають на однаковому організаційно-правовому рівні; в) між суб'єктами виконавчої влади і організаціями, які перебувають в їхньому організаційному підпорядкуванні (віданні); г) між суб'єктами виконавчої влади і організаціями, які не перебувають в їхньому організаційному підпорядкуванні (віданні); д) між суб'єктами виконавчої влади і виконавчими органами місцевого самоврядування; е) між суб'єктами виконавчої влади і недержавними організаціями (юридичними особами); ж) між суб'єктами виконавчої влади і громадянами [13, 176–177].

Узагальнення видів адміністративно-правових відносин, виділених О. І. Харитоновою, а також врахування визначення сутності і змісту категорії «органи виконавчої влади» дозволяють виділити такі групи відносин, що складаються у сфері діяльності органів виконавчої влади: а) між органами виконавчої влади; б) між органами виконавчої влади (їх посадовими особами) і суб'єктами, які не належать до системи зазначених органів; в) щодо структурної побудови органів виконавчої влади та організації діяльності; г) державно-службові в органах виконавчої влади.

До конфліктів, які виникають у відносинах між органами виконавчої влади (їх посадовими особами) та суб'єктами, що не належать до системи зазначених органів, можна віднести, зокрема, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, які віднесені до юрисдикції адміністративних судів. У Інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10 «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» [14] підкреслено умови виникнення таких конфліктів — складності при визначенні правової природи оскаржуваного акта, а також помилки при визначенні суб'єкта оскарження.

До ознак конфлікту у діяльності органів виконавчої влади слід віднести наявність суб'єкта конфлікту із правовим статусом. Такими суб'єктами можуть бути будь-які суб'єкти у сфері виконавчої влади — як, власне, система органів виконавчої влади, так і їх посадові особи. Ще однією ознакою конфлікту в діяльності органів виконавчої влади є ознака вирішення у межах певної правової процедури, визначеної адміністративно-правовими нормами. До таких процедур слід віднести не тільки процедури, які здійснюються у межах судового адміністративного процесу, а й процедури позасудового оскарження, а також опротестування.

Слід зазначити, що М. Р. Мергелідзе не включає процедури опротестування до способів вирішення адміністративно-правових спорів [6, 34–63]. Такий підхід обумовлений, як вбачається, відсутністю послідовності у визначенні поняття спору. Так, вчений визначає поняття спору через категорію «конфлікт» і у той же час вказує на відсутність зв'язку окремих спорів із конфліктом [6, 30–31].

Вирішенню проблеми розмежування категорій «правовий конфлікт» і «спір» у діяльності органів виконавчої влади сприяє застосування нормативістського підходу, за яким пріоритет може бути наданий законодавчому (нормативному) визначенню відповідних дефініцій. Так, у Кодексі адміністративного судочинства України словосполучення «публічно-правовий спір» зустрічається у визначенні дефініції «справа адміністративної юрисдикції (адміністративної справи)». Такою названо 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 (п. 1 ч. 1 ст. 3). Частиною другою ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено перелік категорій публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Не усі перелічені категорії публічно-правових спорів належать до відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади. Зокрема, вказане стосується випадків, коли суб'єктами спорів виступають органи місцевого самоврядування, судді, а також спори, пов'язані із виборчим процесом чи процесом референдуму. До публічно-правових спорів, які стосуються діяльності органів виконавчої влади, доцільно віднести ті, учасниками яких є зазначені органи (їх посадові особи).

Сприйняття публічно-правового спору як предмета судової адміністративної юрисдикції відповідає і наведеному вище науковому погляду О. О. Дьоміна. Разом з тим ознака наявності суперечності або протиборства притаманна, зокрема, і правовому конфлікту, а не лише адміністративно-правовому спору (за визначенням М. Р. Мергелідзе). Крім того, суб'єкти публічно-правового спору повинні мати певний правовий статус та адміністративну процесуальну правосуб'єктність, інакше зазначений спір не може бути вирішений у спосіб, визначений Кодексом адміністративного судочинства України, тобто у юридичний спосіб. Ознака правосуб'єктності притаманна також суб'єктам правового конфлікту у діяльності органів виконавчої влади, що виникає, зокрема, у позасудовому порядку. Різниця між ознакою правосуб'єктності у випадку публічно-правового спору і правового конфлікту, що виникає у позасудовому порядку, визначається змістом відповідних правовідносин, однак власне така ознака правового статусу та правосуб'єктності є спільною.

Отже, у діяльності органів виконавчої влади ознаки публічно-правового спору та правового конфлікту спільні за сутністю, а тому є підстави назвати публічно-правовий спір, що виникає у виділеній сфері, і є предметом судового адміністративного процесу, різновидом правових конфліктів.

Наступною ознакою правового конфлікту у діяльності органів виконавчої влади визначено наявність юридичних наслідків його вирішення, що проявляється, зокрема, у процедурах притягнення до одного з видів юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної) або у накладанні фінансових санкцій у формі штрафів, або позбавленні дозволів, або відновленні порушеного права тощо.

Як приклад відповідності ознакам правового конфлікту у діяльності органів виконавчої влади усім виділеним ознакам можна навести один з видів публічно-правових спорів — спір з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів (п. 4 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України). Такий конфлікт відноситься суто до правових конфліктів, оскільки усі його елементи мають юридичну характеристику. Маються на увазі суб'єкти конфлікту — уповноважені органи виконавчої влади та фізичні або юридичні особи як учасники конфліктних

відносин, а також об'єкт конфлікту — реалізація певного права фізичною чи юридичною особою. Виділений вид правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади безпосередньо пов'язаний із адміністративно-правовими відносинами, його сторони наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, а предмет стосується юридично значимих дій щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Спосіб вирішення цього конфлікту також має суто правовий характер, оскільки відповідний процесуальний порядок передбачено Кодексом адміністративного судочинства України.

Отже, *правовий конфлікт у діяльності органів виконавчої влади* можна визначити як адміністративно-правове явище, що виникає за наявності певних умов, розвивається динамічно і полягає у протиборстві сторін, хоча би одна з яких має адміністративну правосуб'єктність, виникає внаслідок наявності протилежних або несумісних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади, вирішується у спосіб, визначений адміністративно-процесуальною нормою, має юридичні наслідки вирішення. У діяльності органів виконавчої влади публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, розглядаються як різновид правових конфліктів.

#### Література

1. Авер'янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права [Електронний ресурс] // Персонал. — 2005. — № 4. — С. 76–81. — Режим доступу : <http://personal.in.ua/article.php?id=83>.
2. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. — К., 1999. — 390 с.
3. Анпілогов О. В. Захист прав і свобод громадян прокурором в адміністративному судочинстві : монографія / О. В. Анпілогов. — К. : Ін Юре, 2008. — 168 с.
4. Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. : І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — 536 с.
5. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : монографія / Є. В. Курінний. — Д. : Юрид. акад. МВС : Ліра лтд, 2004. — 340 с.
6. Мергелідзе М. Р. Становлення інститута разрешення административно-правовых споров / М. Р. Мергелідзе. — М. : Юриспруденция, 2008. — 120 с.
7. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія / Ю. Г. Барабаш. — Х. : Право, 2008. — 220 с.
8. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні / А. Єзеров. — О. : Юрид. л-ра, 2008. — 240 с.
9. Мадіссон В. Правова конфліктологія та юридичний конфлікт у приватних правовідносинах [Електронний ресурс] // Право України. — 2003. — № 9. — Режим доступу : <http://www.lawbook.by.ru/magaz/pravoukr/0309/06.shtml>.
10. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю. С. Шемпученко]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 992 с.
11. Юридическая конфликтология / А. Д. Бойков, Н. Н. Варламова, А. В. Дмитриев [и др.] ; отв. ред. В. Н. Кудрявцев. — М. : Изд-во ИГиП РАН, 1995. — 316 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 592 с.
13. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія / О. І. Харитоновна. — О. : Юрид. л-ра, 2004. — 328 с.
14. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ [Текст] : інформ. лист Вищого адмін. суду України від 01.06.2010 № 781/11/13-10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

### Анотація

*Гасанова А. К.* Про зміст категорії «правовий конфлікт» у діяльності органів виконавчої влади. — Стаття.

Стаття присвячена обґрунтуванню ознак правового конфлікту у діяльності органів виконавчої влади та на цій підставі формулюється поняття такого конфлікту, здійснюється його розмежування із поняттям «публічно-правовий спір».

*Ключові слова:* правовий конфлікт, виконавча влада, судове оскарження, адміністративне оскарження, публічно-правовий спір.

### Аннотация

*Гасанова А. К.* О содержании категории «правовой конфликт» в деятельности органов исполнительной власти. — Статья.

В статье обосновываются признаки правового конфликта в деятельности органов исполнительной власти и на этом основании формулируется понятие такого конфликта, осуществляется его разграничение с понятием «публично-правовой спор».

*Ключевые слова:* правовой конфликт, исполнительная власть, судебное обжалование, административное обжалование, публично-правовой спор.

### Summary

*Hasanova A. K.* About the Definition «Legal Conflict» in Activity of Organs of Executive Power. — Article.

The article is devoted to analyzing of the signs of legal conflict in activity of bodies of executive authorities and, on that ground, the concept of such conflict is formulated, carried out its differentiation with a concept «public-legal dispute».

*Keywords:* legal conflict, executive power, judicial appeal, administrative appeal, public-legal dispute.

УДК 347.791.3

*Л. М. Давиденко*

## ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕЄСТРАЦІЇ МОРСЬКИХ СУДЕН ПІД «ЗРУЧНИМИ» ПРАПОРАМИ

Гострота проблеми державної реєстрації морських суден обумовлюється такими чинниками, як практика їх реєстрації у країнах так званого «зручного» прапора, що останнім часом набула значного поширення і охопила уже більше 50 відсотків тоннажу морського флоту; поглиблення суперечностей між розвиненими країнами та країнами відкритої реєстрації з приводу дотримання принципу реального зв'язку між судном та державою його національності, загострення конкурентної боротьби між останніми з приводу реєстрації морських суден.

Ця проблема є надзвичайно актуальною для нашої держави. За оцінками компетентних джерел, із 390 морських торговельних суден валовою місткістю більше 500 брутто-реєстрових тон, які належать юридичним та фізичним особам української національності, 204 зареєстровані під іноземними «зручними» прапорами [1]. Серед таких прапорів є не тільки визнані держави з тривалою практикою відкритої реєстрації — Кіпр, Панама чи Мальта, але й екзотичні