

Административно-правовой спор: понятие и дискуссионные проблемы определения

Administrative legal dispute: concepts and controversial issues of definition

Людмила Марчук

Ключевые слова:

спор, административно-правовой спор, публично-правовые отношения, субъект властных полномочий, дело административной юрисдикции, частноправовой спор.

Key words:

legal dispute, administrative legal dispute, public-law relationship, public authority, case of administrative jurisdiction, private law dispute.

Постановка проблемы. Возникновение административно-правового спора является попыткой лица защитить свои права и интересы от неправомерных действий, решений или бездействия представителей власти. В подобном случае возникает проблема разграничения юрисдикции судов, поскольку положения действующего законодательства не предоставляют дефиниции термина административно-правового спора, поэтому достаточно трудно сформировать полное представление о признаках тех юридических конфликтов и споров, которые предстоит решать в порядке административного судопроизводства.

Степень разработанности проблемы. Проблемы и подходы к определению административно-правового спора в течение последних лет активно исследуются и изучаются такими учёными: К. Бельским¹, В. Беляневичем², Ю. Битяком³, А. Боннэром⁴, А. Зеленцовым⁵, Н. Писаренко, В. Сёминой⁶ и другими.

Также вопросом определения дефиниции публично-правового спора занимались ученые прошлого века: М. Загряцков⁷, С. Корф и М. Лазаревский⁸, М. Лозина-Лозинский⁹.

Целью статьи является исследование существующих подходов и концепций к определению административно-правового спора и предоставление наиболее целесообразной дефиниции понятия административно-правового спора исходя из его основных признаков и особенностей.

Изложение основного материала. Согласно статье 2 Кодекса административного судопроизводства Украины задачей административного судопроизводства является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от наруше-

¹ Бельский К. О предмете и системе науки административного права / К. Бельский // Государство и право. 1998. №10. С.18–26.

² Беляневич В. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів у практиці арбітражних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. Беляневич. – К., 2001. – 17 с.

³ Битяк Ю. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві / Ю. Битяк // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1 (32). – С. 51–60

⁴ Боннер А. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений / А. Боннер // Советское государство и право. – 1992. – № 2. – С. 141–149.

⁵ Зеленцов А. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) / А. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 68–79.

⁶ Писаренко Н. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : [монографія] / Н. Писаренко, В. Сьоміна. – Х. : Право, 2012. – 136 с.

⁷ Загряцков М. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1925. – 244 с.

⁸ Корф С. Административная юстиция в России : в 2-х т. Т. 2 / С. Корф. – СПб. : Типография Тренке и Фюсно, 1910. – 507 с.

⁹ Лозина-Лозинский М. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М. Лозина-Лозинский // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 2. – С. 121–169.

ний со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при выполнении ими властных управленческих функций.

Несмотря на использование в Кодексе административного судопроизводства Украины понятия «публично-правовой спор» (пункт 1 части 1 статьи 3 Кодекса административного судопроизводства Украины), законодатель не формулирует определение понятия административного спора.

Таким образом, чтобы выяснить, что же представляет собой понятие «административно-правовой спор», следует проанализировать его признаки и особенности.

Н. Писаренко и В. Сёмина отмечают в своих работах, что поддерживают позицию, определенную в Кодексе административного судопроизводства Украины. Они предлагают использовать категорию «дело административной юрисдикции» как переданного на решение административного суда публично-правового спора, в котором хотя бы одной из сторон выступает субъект властных полномочий, а именно: орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо или другой субъект, осуществляющий властные управленческие функции на основании законодательства, в том числе и на выполнение делегированных полномочий¹⁰.

Из вышесказанного следует, что характерной чертой публично-правового спора является участие в нем субъекта властных полномочий, который осуществляет управленческие функции.

По нашему мнению, следует выделить понятие «субъект властных полномочий» как характерную черту публично-правового спора. Из части 1 статьи 3 Кодекса административного судопроизводства Украины следует, что таким субъектом является орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо, другой субъект при осуществлении им властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе и при выполнении делегированных полномочий.

В доктрине и юридической практике в целом используют две основные методологические концепции административного спора: формальную и материальную¹¹.

При формальном подходе административно-правовой спор характеризуют как такой, что решается административным судом по специальной процедуре, установленной законом. Такой подход, по нашему мнению, выглядит поверхностным, поскольку он не позволяет сформировать полное представление о специфике данного спора¹².

При материальном подходе ученые сосредотачиваются на субъектном составе сторон и на характере правоотношений, из которых он возник. Как справедливо отмечают исследователи, именно характер правоотношений, из которых возник спор, позволяет выделить среди всех юридических конфликтов административно-правовые споры. Для установления характера правоотношений акцентируется внимание на различиях между публичным и частным правом, а также делается акцент на том, что административно-правовой спор отсутствует, если субъект властных полномочий применяет нормы частного права, и существует, когда юридический вопрос, который формирует содержание спора, является вопросом права публичного¹³.

К. Бельский верно заметил, что нельзя понять и подвергнуть толкованию административно-правовые нормы без помощи основных управленческих категорий¹⁴.

Самой распространенной до сих пор остается позиция Д. Чечота, убедительно обоснованная ученым еще в 1973 г., согласно которой лучше отражает специфику правового конфликта лица с государством термин «административно-правовой спор»¹⁵.

¹⁰ Писаренко Н. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) :[монографія] / Н. Писаренко, В. Сьоміна. – Х. : Право, 2012. – С. 6.

¹¹ Попович С. Административное право : [учебник] / С. Попович. – М.: Прогресс, 1968. – С. 507.

¹² Попович С. Административное право : [учебник] / С. Попович. – М.: Прогресс, 1968. – С. 507–509.

¹³ Попович С. Административное право : [учебник] / С. Попович. – М.: Прогресс, 1968. – С. 507–509.

¹⁴ Бельский К. О предмете и системе науки административного права / К. Бельский // Государство и право, 1998. – № 10. – С. 21.

¹⁵ Чечот Д. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. Чечот. – Л. : ЛГУ, 1973. – С. 21.

В 70-80-х гг. прошлого века в юридической литературе обсуждалась даже вероятность возникновения подобного спора, ведь стороны его заранее являются неравными^{16 17}.

Не соглашаясь с такими предположениями, А. Боннер отмечал, что они являются откликом уже пересмотренной в юридической науке точки зрения, а наличие спора о праве административном в специальной литературе последних лет не вызывает сомнения¹⁸.

А. Зеленцов доказывал вероятность возникновения правового спора с отношениями между неравными участниками тем, что, во-первых, правоотношения не следует идентифицировать с самим спором, а во-вторых, очевидно, что в процессе рассмотрения спора его стороны получают равные возможности¹⁹.

В течение длительного времени обсуждался вопрос, осуществляется ли защита субъективного права подвластного лица в результате рассмотрения административно-правового спора. Сторонники одной из точек зрения утверждали, что управленческий акт не может нарушать субъективное право, он касается только интересов лица²⁰.

Такая позиция отвечала так называемой итальянской доктрине, согласно которой субъективное право не может пересекаться с публичным интересом, поскольку оно (право) принадлежит исключительно индивиду²¹.

Сторонники другой точки зрения считали, что основанием для возникновения административно-правового спора является нарушение только права²².

Соглашаясь с таким мнением, некоторые украинские ученые в качестве основной черты административно-правового спора определяли участие в нем субъекта властных полномочий, поскольку именно деятельность последнего приводит к спору о правах и обязанностях сторон отношений в сфере государственного управления²³.

Представители третьей точки зрения допускали, что административно-правовой спор возникает вследствие нарушения как прав, так и интересов подвластных лиц. Впервые научное обоснование последней позиции представил немецкий юрист Р. Гнейст²⁴. В начале прошлого века эту точку зрения активно поддерживали М. Лазаревский, С. Корф и М. Загряцков^{25 26}. В ее поддержку выступают и украинские административисты.

Так, Ю. Битяк справедливо отмечает, что право человека и законный интерес тесно связаны, ведь им присущи общие черты. Анализ именно общих черт этих категорий, по мнению ученого, позволяет утверждать, что при обжаловании в суд актов, действий или бездействия органов власти предметом защиты может быть не только нарушенное субъективное право, но и законный интерес²⁷.

¹⁶ Елисейкин П. Процессуальное понимание спора о праве и его критика / П. Елисейкин // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль : Ярослав. гос. ун-т, 1981. – С. 23.

¹⁷ Щеглов В. Иск о судебной защите гражданского права: лекции для студентов / В. Щеглов. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1987. – С. 7.

¹⁸ Боннер А. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений / А. Боннер // Советское государство и право. – 1992. – № 2. – С. 147.

¹⁹ Зеленцов А. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) / А. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 73.

²⁰ Чечот Д. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. Чечот. – Л. : ЛГУ, 1973. – С. 11.

²¹ Адміністративне право України. Академ. курс : [підруч.]. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / відп. ред. В. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 68.

²² Лозина-Лозинский М. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М. Лозина-Лозинский // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 2. – С. 127.

²³ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 43.

²⁴ Лозина-Лозинский М. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М. Лозина-Лозинский // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 2. – С. 122.

²⁵ Загряцков М. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1925. – С.15–16.

²⁶ Корф С. Административная юстиция в России : в 2-х т. Т. 2 / С. Корф. – . СПб. : Типография Тренке и Фюсно, 1910. – С. 473–474.

²⁷ Битяк Ю. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві / Ю. Битяк // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1 (32). – С. 55–57.

Исходя из анализа предписаний действующего законодательства, можно сделать вывод, что споры, в которых одной стороной является субъект с властными полномочиями (властвующий субъект), могут возникать не только из административно-правовых отношений, но и с производных или плотно связанных с административным правом. Так, к правовым спорам может привести деятельность субъекта властных полномочий, нормированная таможенным, финансовым, налоговым, земельным или экологическим правом.

Таким образом, не обязательно спор считается административным, если его содержание составляют вопросы административного права.

Итак, административно-правовой спор в узком смысле – это правовой конфликт, возникший из административно-правовых отношений, а в широком – конфликт, который обусловлен управленческой деятельностью представителей власти, однако может быть связан с правоотношениями любой отраслевой принадлежности.

Узкое понимание административно-правового спора характерно для немецкой модели разрешения конфликтов с государством, ведь в Германии судебную систему формируют учреждения, специализирующиеся на рассмотрении административных, финансовых, налоговых, социальных и других конфликтов²⁸.

Мы присоединяемся к позиции А. Зеленцова, который считает, что термин «административно-правовой спор» в широком смысле охватывает все споры, обусловленные публичной деятельностью представителей власти, кроме тех, по которым действующим законодательством установлен иной порядок решения²⁹.

Как мы уже отмечали выше, законодатель, определяя юрисдикцию административного суда, употребляет в Кодексе административного судопроизводства Украины термин «публично-правовой спор», однако самого определения не дает. В Кодексе административного судопроизводства Украины приводится понятие дела административной юрисдикции. Оно определяется как передача на решение административного суда публично-правового спора, в котором хотя бы одной из сторон является субъект властных полномочий, а именно: орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо или другой субъект, осуществляющий властные управленческие функции на основе законодательства, в том числе при выполнении делегированных полномочий.

Таким образом, из содержания вышеуказанного понятия следует, что основной чертой, которая выделяет публично-правовой спор среди других споров, является участие в нем субъекта властных полномочий. Однако субъект властных полномочий может быть стороной гражданского или хозяйственного спора.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Кодекса административного судопроизводства Украины юрисдикция административных судов включает дела, правоотношения, возникающие в связи с осуществлением субъектом властных полномочий властных управленческих функций, а также в связи с публичным формированием субъекта властных полномочий путем выборов или референдума. В таких делах в соответствии с положениями статей 175 и 176 Кодекса административного судопроизводства Украины сторонами, как правило, выступают кандидаты на выборные должности, их доверенные лица, партии (блоки), местные организации партий, инициативные группы референдума, средства массовой информации, их владельцы и т. п.

К публично-правовым спорам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, относятся споры, перечисленные в части 2 статьи 17 Кодекса административного судопроизводства Украины:

- споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений, действий или бездействия;
- споры по поводу принятия граждан на публичную службу;

²⁸ Судебные системы европейских стран: пер. с франц. Д. Васильева и с англ. О. Кобякова. – М. : Междунар. отношения, 2002. – С. 230.

²⁹ Зеленцов А. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) / А. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 76.

- споры между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий;
- споры, возникающие по поводу заключения, исполнения, прекращения, отмены или признания недействительными административных договоров;
- споры по обращению субъекта властных полномочий в случаях, установленных Конституцией и законами Украины;
- споры относительно правоотношений, связанных с избирательным процессом или процессом референдума;
- споры физических или юридических лиц с распорядителем публичной информации относительно обжалования его решений, действий или бездействия в части доступа к публичной информации;
- споры физических или юридических лиц относительно обжалования решений, действий или бездействия заказчика в правоотношениях, возникших на основании Закона Украины «Об особенностях осуществления закупок товаров, работ и услуг для гарантированного обеспечения потребностей обороны», кроме споров, связанных с заключением договора с победителем переговорной процедуры закупки, а также изменением, расторжением и исполнением договоров о закупке.

Таким образом, мы считаем, что особое внимание нужно обратить именно на то, что в административных судах могут быть обжалованы любые решения, действия или бездействие субъектов властных полномочий, кроме случаев, когда относительно таких решений, действий или бездействия Конституцией или законами Украины установлен иной порядок судебного производства.

Исследовав вопрос дефиниции административно-правового спора, перейдем к основным чертам публично-правовых споров и их разграничения с частноправовыми.

Наиболее характерным признаком публично-правовых споров является сфера их возникновения – публично-правовые отношения. К примеру, публично-правовыми являются отношения в сфере налогообложения между физическими лицами – предпринимателями и органами государственной налоговой службы. С другой стороны, если то же физическое лицо – предприниматель заключило с органом налоговой службы договор подряда на выполнение ремонтных работ в помещении этого органа, то отношения здесь уже регулируются нормами гражданского права и являются частноправовыми³⁰.

В каждом случае возникновения правового спора с участием органов публичной администрации необходимо выяснять, реализовывал ли указанный орган властные управленческие функции в правоотношениях, предшествовавших возникновению спора. Также следует подчеркнуть, что властные управленческие функции орган публичной администрации должен выполнять именно в тех правоотношениях, в которых возник спор.

Основным критерием, определяющим сферу публично-правовых отношений, а следовательно, и сферу возникновения публично-правовых споров, является публичный интерес. В общих чертах публичный интерес можно определить как необходимость обеспечить блага, которые имеют важное значение для общества или территориальной общины. В частности, публичный интерес может заключаться в создании лучших условий для физических и юридических лиц с целью реализации их прав и обязанностей³¹.

Исходя из определений в Кодексе административного судопроизводства, предметом спора является решения, действия или бездействие субъектов публично-правовых отношений, которые нарушают или могут нарушить права, свободы и интересы других субъектов публично-правовых отношений.

Выводы. Таким образом, мы приходим к выводу, что важной характеристикой публично-правовых споров является особый субъектный состав. Однако такую характеристику нельзя применять без учета иных признаков. То есть между физическими и юридическими лицами (с одной стороны) и органами публичной администрации (с другой стороны) могут возникать как публично-правовые, так и частноправовые споры. Для их разграничения следует использовать все признаки, критерии и особенности данной категории споров.

³⁰ Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : [практичний посібник] / Л. Сало, І. Сенюта, Н. Хлібороб, А. Школик. – Дрогобич : Коло, 2009. –С. 10.

³¹ Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : [практичний посібник] / Л. Сало, І. Сенюта, Н. Хлібороб, А. Школик. – Дрогобич : Коло, 2009. –С. 13.

Аннотация

В статье исследованы особенности, концепции и подходы ученых и законодателя к определению понятия административно-правового спора. Также освещена проблема отсутствия в законодательстве Украины дефиниции понятия административно-правового спора и определены основные черты, отличающие категорию публично-правовых споров от частноправовых.

Summary

In the article examines the aspects, the concepts and the approaches of scientists and lawmakers to the definition of administrative legal dispute. Also it researches the problem of Ukrainian legislation regulation of definition of the administrative legal dispute. The article determines the main features that distinguish the category of public law disputes from the category of private law disputes.

Использованная литература:

1. Бельский К. О предмете и системе науки административного права / К. Бельский // Государство и право, 1998. – № 10. – С. 18–26.
2. Беляневич В. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів у практиці арбітражних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. Беляневич. – К., 2001. – 17 с.
3. Битяк Ю. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві / Ю. Битяк // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1 (32). – С. 51–60.
4. Боннер А. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений / А. Боннер // Советское государство и право. – 1992. – № 2. – С. 141–149.
5. Зеленцов А. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) / А. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 68–79.
6. Писаренко Н. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : [монографія] / Н. Писаренко, В. Сьоміна. – Х. : Право, 2012. – 136 с.
7. Загряцков М. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1925. – 244 с.
8. Корф С. Административная юстиция в России : в 2-х т. Т. 2 / С. Корф. – СПб. : Типография Тренке и Фюсно, 1910. – 507 с.
9. Лозина-Лозинский М. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М. Лозина-Лозинский // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 2. – С. 121–169.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
11. Попович С. Административное право : [учебник] / С. Попович. – М. : Прогресс, 1968. – 544 с.
12. Чечот Д. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. Чечот. – Л. : ЛГУ, 1973. – 135 с.
13. Елисейкин П. Процессуальное понимание спора о праве и его критика / П. Елисейкин // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль : Ярослав. гос. ун-т, 1981. – С. 3–24.
14. Щеглов В. Иск о судебной защите гражданского права: лекции для студентов / В. Щеглов. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1987. – 168 с.
15. Адміністративне право України. Академ. курс : [підруч. у 2 т.]. – Т. 1. Загальна частина / відп. ред. В. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2007. – 584 с.
16. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
17. Судебные системы европейских стран: пер. с франц. Д. Васильева и с англ. О. Кобякова. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 336 с.
18. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : [практичний посібник] / Л. Сало, І. Сенюта, Н. Хлібороб, А. Школик. – Дрогобич : Коло, 2009. – 112 с.

Людмила Марчук,

аспирант кафедри міжнародного і європейського права

юридического факультета

Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана