

Н.А. Яковенко,
*аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин
НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права»*

ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СПОРА, РАССМАТРИВАЕМОГО АРБИТРАЖНЫМ СУДОМ

В основе административно-правового спора, как и любого другого, лежит юридический конфликт. Подобный конфликт может возникать из различных правоотношений: гражданских, административных, уголовных и т.д.). Поэтому все юридические конфликты изначально можно разделить на частноправовые и публично-правовые. М.Р. Мегрелидзе характеризует публично-правовые конфликты как конфликты, в которых затронуты публичные (государственные, общественные) интересы. Публично-правовыми являются и те конфликты, субъектами которых (одним из них) изначально выступают представители государственной власти (государственный орган, должностное лицо, государство)¹.

Автор другой точки зрения – Ю.В. Надольская – связывает понятия «правовой конфликт» и «административно-правовой спор» как общее и частное. Помимо административно-правового спора, к административному конфликту автор относит административное правонарушение². По нашему мнению, понятие «спор» более широкое, следовательно, является общим понятием по отношению к конфликту. Спор перерастает в конфликт, когда стороны не смогли его решить определенными способами и передают его решение в руки суда.

Из сказанного следует, что изначально, говоря об экономическом споре, мы можем выделить публично-правовые споры и гражданско-правовые споры. В свою очередь, публично-правовые споры делятся на административно-правовые споры и иные споры, вытекающие из публичных правоотношений. Однако в литературе имеется точка зрения, по-иному характеризующая данную проблему. По мнению В.М. Шерстюк, в понятие «экономический спор» ныне действующий АПК РФ включает: гражданско-правовые споры; споры, возникающие из административно-правовых отношений; дела особого производства³. Думается, что дела особого производства по своей природе не могут быть отнесены к категории спора, так как не содержат в себе противопоставленных интересов. Именно по этому основанию мы считаем, что эти отношения не должны включаться в понятие экономического спора.

В последние годы интерес ученых к проблеме административно-правового спора заметно возрос. Тем не менее, в юридической литературе остаются разногласия при определении понятия «административно-правовой спор». Нет единого научного подхода

¹ См.: Мегрелидзе М.Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. – М., 2008. – С. 67.

² См.: Надольская Ю.В. Административное судопроизводство: теоретические, правовые и организационные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 8.

³ См.: Шерстюк В.М. Новые положения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. – М., 1996. – С. 30-33.

и в понимании таких терминов, как «административно-правовой спор» и «публично-правовой спор».

Административно-правовые споры – это споры, возникающие в сфере государственного управления между сторонами регулируемых административно-правовыми нормами управленческих общественных отношений¹.

По мнению А.В. Матеенкова и В.В. Михольской, спор считается административным, если предмет, составляющий существо спора, является вопросом административного права². Соответственно в делах, возникающих из административных правоотношений, суд разрешает спор о праве, но не гражданском, а административном. Сходным образом определяет административно-правовой спор А.Б. Зеленцов, который рассматривает административно-правовой спор как разновидность управленческого спора и определяет его как спор, возникающий из административно-правовых отношений³.

Н.Г. Кипер полагает, что административно-правовой спор представляет собой разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры⁴. Ю.А. Попова определяет административный судебный спор как правовой конфликт⁵. О.В. Чекалина считает, что административно-правовой спор – это такой конфликт, в котором между субъектами административного права имеется спорное регулятивное отношение по поводу индивидуального административного акта или действия должностного лица⁶. Как разновидность социального конфликта рассматривает административный спор Н.Ю. Хаманева⁷.

Е.Б. Лупарев под административно-правовым спором предлагает понимать такой тип комплексного материально-процессуального административного правоотношения, который характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями⁸. Сходным образом определяет административно-правовой спор М.Р. Мегрелидзе⁹.

И.М. Галий полагает, что все дела, возникающие из административно-правовых и иных публичных правоотношений, рассматриваемые судами, можно подразделить на категории: 1) административно-тяжебные (административно-правовые споры) и 2) административно-деликтные (дела о привлечении лиц к административной ответственности). Первая категория административных дел регулируется гражданско- и арбитраж-

¹ См.: Административное право: Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное/ Под ред. Л.Л. Попова. – М. 2005. – С. 89.

² См.: Матеенков А.В., Михольская В.В. Регистрация недвижимости: разрешение арбитражными судами споров, возникающих из административных правоотношений // Юрист. 2001. № 9. – С. 45.

³ См.: Зеленцов А.Б., Яхин Ф.Ф. О предмете административно-правового спора // Юрист. 2003. № 11. – С. 35.

⁴ См.: Кипер Н.Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юридический мир. 2007. №12. – С. 57.

⁵ См.: Попова Ю.А. Судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы). – Краснодар, 2002. – С. 32.

⁶ См.: Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 130.

⁷ См.: Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. №12. – С. 32.

⁸ См.: Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2003. – С. 41.

⁹ См.: Мегрелидзе М.Р. Указ. соч. – С. 89.

но-процессуальным законодательством, вторая – административно-процессуальным законодательством. Административно-правовые споры в рамках административного судопроизводства – это административно-тяжебные дела, т.е. разновидность административных дел, наравне с административно-деликтными делами¹. В одном случае участниками спора выступают, с одной стороны, граждане (организации), которые считают, что неправомерными действиями (решениями) администрации нарушены их права, с другой стороны, это государственные или муниципальные органы, их должностные лица, которые, по мнению гражданина, своими неправомерными действиями нарушают их права. В другом случае спорные правоотношения могут возникнуть между административными органами. У этой точки зрения имеются оппоненты. Например, А.А. Демин полагает, что в процессе реализации компетенции органа управления спор не возникает, т.к. орган действует не в рамках юридического процесса, а в рамках процедуры его функционирования².

В любом случае обязательным субъектом спора выступает наделенный властными полномочиями орган государственной власти, орган местного самоуправления, их структурные подразделения или должностные лица. Помимо этого И.М. Галий рассматривает арбитражные споры в процессуальном и материальном смысле. В процессуальном смысле административно-правовые споры – это гражданские дела, рассматриваемые в рамках гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства³.

А.В. Закарлюка выделяет следующие признаки административно-правового спора, подведомственного арбитражному суду: этот спор носит публично-правовой характер; возникает из правоотношений, основанных на административном и ином властном подчинении одной стороны другой; связан с осуществлением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем предпринимательской или иной экономической деятельности; одной из сторон в таких делах является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, другой – орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо, в том числе судебный пристав-исполнитель, наделенные вне суда по отношению к первым властными полномочиями⁴.

Ю.Н. Старилов рассматривает административно-правовой спор как юридический спор, возникающий между субъектами управленческих (административно-правовых) отношений и в сфере функционирования публичной власти, участники которых изначально находятся в неравноправном отношении (т.е. субординационном, подчиненном отношении)⁵. Аналогичного мнения придерживаются и другие ученые⁶.

Таким образом, мы можем выделить несколько основных точек зрения на понятие административно-правового спора. Первая – в основу определения авторы кладут основание возникновения конфликта. Если основанием являются административно-правовые отношения, то речь идет об административно-правовом споре. Другие берут за основу субъектный состав – если одной из сторон спора выступает орган управления, то это административно-правовой спор. Третьи считают ключевым указанием на наличие конфликта сторон. Четвертые видят главное в наличии отношений власти и подчинения.

¹ См.: Галий И.М. Указ. соч. – С. 45.

² См.: Демин А.А. Административный процесс в развивающихся странах. М., 1987. – С. 37.

³ См.: Галий И.М. Указ. соч. – С. 89

⁴ См.: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. П.В. Крашенинникова. – М., 2007. – С. 45.

⁵ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. – Воронеж, 1998. – С. 125.

⁶ См.: Кипер Н.Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юридический мир. 2007. 2007. № 12; Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. С. 16; Зайцев И. Административные иски // Российская юстиция. 1996. № 4. – С. 24.

Проанализировав указанные точки зрения, можно уточнить признаки административно-правового спора, рассматриваемого в арбитражном суде. Прежде всего, это экономический спор, вытекающий из административно-правовых отношений. Мы не указываем на такие признаки, как публично-правовой характер, поскольку административные правоотношения и так носят публично-правовой характер. По той же причине мы не указываем на отношения власти и подчинения (они также свойственны самим административно-правовым отношениям). Указание на экономический характер дает привязку к субъектам предпринимательской деятельности.

При интерпретации понятия «административно-правовой спор» неизбежно встает вопрос о его соотношении с понятием «публично-правовой спор».

В контексте действующего законодательства обычно используется выражение «споры по делам, возникающим из публично-правовых отношений» или «споры, возникающие из административно-правовых и иных публично-правовых отношений» (финансовых, налоговых, таможенных, избирательных и т.д.). В научной литературе совокупность этих споров обычно обозначается как публично-правовые споры. При этом некоторые авторы полагают, что «споры, возникающие из административно-правовых и иных публично-правовых отношений», следует считать синонимом по отношению к понятию «административно-правовой спор»¹. В последнее время высказывается точка зрения, что предпочтительнее использовать термин «административно-правовой спор», а не «публично-правовой спор», обосновывая это тем, что такой подход является традиционным для науки и практики не только для российского правоведения, но и для зарубежных стран².

Мы согласны с мнением Н.Ю. Хаманевой, что некоторые термины, значение которых тесно связано с понятием «административный спор», используются в юридической литературе как синонимы, хотя объем обозначаемых ими понятий далеко не одинаков³. Однако мы сможем решить поднятую проблему, проанализировав признаки административно-правового спора.

Рассматривая специфику административно-правового спора, следует выделить следующие характерные черты:

– во-первых, особенностью данного вида правоотношений является их публичный характер. Если споры из гражданских правоотношений в своей основе имеют частный интерес, то в основе спора из административных правоотношений лежит публичный интерес;

– во-вторых, гражданско-правовые споры – это всегда споры между равными участниками гражданского оборота, независимо от того, какие субъекты выступают сторонами. Даже если с одной стороны спора выступает Российская Федерация, а с другой, к примеру, коммерческое юридическое лицо, все равно это всегда юридически равные стороны. Характерной особенностью споров из административных и иных публичных отношений является статусное неравенство спорящих сторон, находящихся между собой в отношениях власти и подчинения;

– в-третьих, субъектами гражданско-правовых споров выступают любые лица: физические, юридические, публично-правовые образования. В административно-правовом споре одной из сторон всегда является государство в лице его органов или должностных лиц, либо муниципальное образование в лице органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Отношения власти и подчинения могут

¹ См.: Галий И.М. Указ. соч. – С. 87

² См.: Зеленцов А.Б. Содержание и виды административно-правовых споров // Административное право: теория и практика. Материалы конференции. 28.11.2001 / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2002. – С. 340.

³ См.: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997. – С. 115.

непосредственно складываться и между государственным органом и органом местного самоуправления. Здесь важно помнить, что природа исполнительной власти и механизм ее реализации таковы, что в них всегда находит свое выражение «публично-правовой интерес», который и нарушается при отклонении поведения участников административно-правовых отношений от требований должного поведения в сфере государственного управления. Соответственно наступает ответственность перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица).

Другой стороной спора являются физические и юридические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью. В отдельных предусмотренных законом случаях это могут быть лица, не обладающие таким статусом. Например, по действующему законодательству в споре, возникающем из административных правоотношений, если он касается обжалования отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации организации или предпринимателя, истцами по делу в арбитражном суде могут выступать граждане, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя;

– в-четвертых, признаком отраслевой принадлежности спора являются правовые нормы, регулирующие правоотношения. Однако М.В. Белоусова совершенно верно обращает внимание на тот момент, что признаком является именно правовая норма, а не источник права¹. Дело в том, что источник права может содержать правовые нормы регулирования отношений, принадлежащих различным отраслям. Так, некоторые законодательные акты (например, Федеральный закон от 26 декабря 1995 года №208-ФЗ «Об акционерных обществах» или Федеральный закон от 22 апреля 1996 года №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг») носят межотраслевой характер и содержат нормы как гражданского, так и административного, финансового, процессуального и иного права;

– в-пятых, такой спор между участниками административного правоотношения должен носить экономический характер.

Все перечисленные черты имеют большое значение при определении того, относится ли спор к административно-правовому или к гражданско-правовому. Например, анализируя ст. 46 и 120 Конституции РФ, можно прийти к выводу, что дела об оспаривании решений органов управления хозяйственных обществ, общественных объединений и т.п. относятся к административно-правовым спорам, поскольку ст. 120 Конституции РФ указывает, что, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, суд принимает решение в соответствии с законом, осуществляя тем самым защиту прав граждан и организаций от незаконных предписаний каких бы то ни было органов². Однако мы не можем отнести данное спорное правоотношение к административно-правовому, так как между спорящими сторонами отсутствуют отношения власти и подчинения.

Наш вывод подтверждается и судебной практикой. Так, в совместном постановлении пленума ВС РФ и ВАС РФ от 1 июля 1996 г. №6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» отмечается, что суды должны принимать иски граждан и юридических лиц о признании недействительными актов, изданных органами управления юридических лиц, если акты не соответствуют закону и иным нормативным правовым актам и нарушают права и охраняемые законом интересы этих граждан и юридических лиц, поскольку такие споры вытекают из гражданских правоотношений.

¹ См.: Белоусова М.В. Порядок обращения в арбитражный суд / Под ред. Ю.Л. Фадеева // Подготовлен для системы Консультант Плюс – М., 2006.

² См. так же Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.Ф. Яковлева, М.К. Юкова. – М. 2003. – С. 34

Анализируя ст. 29 АПК, можно констатировать, что законодатель относит к спорам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, не только споры, вытекающие из административно-правовых отношений, но и споры, вытекающие из иных публичных отношений. Это налоговые, валютно-контрольные, финансовые и другие споры, в которых участвует государство либо органы, уполномоченные законом на осуществление публичных функций. Однако необходимо помнить: несмотря на то что данные дела рассматриваются в порядке административного судопроизводства, они не относятся к административно-правовому спору. Этот вывод следует из анализа понятия и признаков административно-правового спора. Следовательно, в порядке административной юрисдикции рассматриваются две категории дел: первая – вытекающая из административно-правовых отношений, вторая – вытекающая из иных публично-правовых отношений. Основанием для проведения такой классификации являются нормы той или иной отрасли права, лежащие в основе правоотношения.

Более того, рассматривая подведомственность арбитражного суда в сфере решения дел, вытекающих из административных отношений, можно констатировать, что данные дела носят неоднозначный характер. Первая группа споров вытекает из юридического конфликта, вторая – из административного правонарушения. Необходимо отметить, что в литературе достаточно давно делят дела, вытекающие из административных правоотношений, на: 1) административно-тяжебную юрисдикцию (предмет – административный спор) и 2) административно-деликтную юрисдикцию (предмет – административное правонарушение)¹.

С юридической точки зрения первопричиной возникновения дела об административном правонарушении является сам деликт, а не конфликт. В последнем случае спор отсутствует, так как основная цель этой группы дел – привлечение виновного к административной ответственности. Следовательно, не все рассматриваемые арбитражным судом дела, вытекающие из административно-правовых отношений, мы можем отнести именно к категории споров.

Подводя итог проведенному исследованию, мы можем провести классификацию административно-правовых дел, подведомственных арбитражному суду.

В зависимости от характера правоотношений административно-правовые дела, разрешаемые арбитражным судом можно разделить:

– на споры, связанные с оспариванием правовых актов. Сюда включаются: споры об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, и об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

– споры, вытекающие из административного правонарушения. Сюда относятся споры, связанные с взысканием с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций и т.д.

В зависимости от субъектов правоотношения, являющегося основанием административного дела, последние можно разделить:

¹ См.: Бахрах Д.Н., Боннер А.Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Советское государство и право. 1975. № 8. – С. 13 – 14.

– на споры, возникающие между органами государственной власти или местного самоуправления и физическими или юридическими лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью;

– споры, возникающие между субъектами управления (например, между исполнительными органами одного или различного уровня). Такие споры могут иметь место и в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе специальных правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов).

В зависимости от субъектов, выступающих инициатором возбуждения споров, дела делятся:

– на дела, возбужденные на основании заявлений органов государственной власти, например, при возбуждении дела о привлечении гражданина, занимающего предпринимательской деятельностью, к административной ответственности;

– споры, возбуждаемые физическими или юридическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность. Как правило, административно-правовые споры возникают по инициативе управляемой стороны, испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие (например, адресованный ему правовой акт управления) нарушающим его права и интересы.

Түйін

Заң ғылымы әдебиеттерінде «әкімшілік-құқықтық пікірталас» түсінігіне байланысты көңіл бөлуге тұрарлық сан түрлі көзқарастар бар. «Әкімшілік-құқықтық пікірталас» және «ашық-құқықтық пікірталас» сияқты терминдерді ғылыми тұрғыдан қарастырып, оны түсінуде де, түсіндіруде де біркелкілік жоқ. Осы мақала әкімшілік-құқықтық пікірталасқа байланысты мәселелерді талдап-анықтауға арналады. Автор заңдар мен заңтану әдебиеттерін талдап, сот ісі тәжірибесін қамти отырып, әр түрлі себептердің пайда болуына қатысты тұжырымдар жасайды, ортақ бағыт-бағдарлармен таныстырады, ағымдағы заңдар мен құқыққолдану қызметін жүзеге асыру ісі бойынша ұсыныстар айтады.

Annotation

There is a serious discord with notion definition of the “Administrative legal dispute” in legal literature. There is no uniform approach in understanding such terms as “administrative legal dispute” and “public legal dispute”. This article has been devoted to the complex of problems connected with administrative legal dispute. On the basis of the legislation analysis the author makes conclusions about the causes of various positions’ existence, reveals common tendencies and forms suggestions on the present legislation improvement and legal applied activity.