



ПРЕДМЕТ СПОРА О КОМПЕТЕНЦИИ (КОМПЕТЕНЦИОННОГО СПОРА): ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ХАРАКТЕРИСТИКА

Н. КОБЫЛЯНСКИЙ,
судья Высшего административного суда Украины

SUMMARY

Article is dedicated to the characteristic of problematic questions of the definition of the subject of dispute about the scope. One of the reasons for problems named the actual absence in the doctrine of the administrative right of united march to the content of the object of administrative right. It is proven the direct connection between the object of administrative right and the subject of the debate about the scope. Thus, the object of administrative right leave the social relations of public- lawful nature, in limits of which can arise this dispute. Author's march to the definition of the subject of dispute about the scope is substantiated and are isolated the groups of the juridical relationships, within limits of which they can appear.

Key words: dispute against the scope, the administrative right, the object.

* * *

Статья посвящена характеристике проблемных вопросов определения предмета спора о компетенции. Одной из причин проблем названо фактическое отсутствие в доктрине административного права единого подхода к содержанию предмета административного права. Доказана прямая связь между предметом административного права и предметом спора о компетенции. Так, предмет административного права составляют общественные отношения публично-правового характера, в пределах которых может возникнуть такой спор. Обоснован авторский подход к определению предмета спора о компетенции и выделены группы правоотношений, в пределах которых они могут возникать.

Ключевые слова: спор о компетенции, административное право, предмет.

Постановка проблемы. Реализация органами государственной власти компетенции в сфере публично-правовых отношений связана с многочисленными спорными вопросами, наличие которых обусловлено не только недостатками действующего законодательства, но и проблемами правореализации. Сказанное относится к спорам о компетенции (компетенционным спорам), возникающим, прежде всего, в сфере деятельности местных государственных администраций и органов местного самоуправления, особенно по вопросам реализации делегированных полномочий. Наличие таких споров обусловлено и характером отношений, в которых возникает спор, что подтверждается судебной практикой, по результатам обобщения которой судебные органы готовят разъяснения, используемые при разрешении некоторых категорий споров. Например, в Обзорном письме Высшего административного суда Украины от 21.12.2007 №1329/9/1/13-07 «О практике применения административными судами предписаний Кодекса административного судопроизводства Украины относительно определения юрисдикции административных дел (по материалам дел, рассмотренных в кассационном порядке Высшим административным судом Украины)» было обращено внимание судей не только на разграничение юрисдикций по отдельным категориям публично-правовых споров, но и о принадлежности отдельных споров к публично-правовым.

Сложность проблемы определения предмета компетенционного спора обусловлена, в первую очередь, необходимостью новеллизации предмета административного права, формирования теоретико-правовых положений с учётом реалий общественного развития. Динамика научной мысли обуславливает неоднозначность определения как базовых категорий административного права, так и обновления уже существующих. Сказанное относится, в первую очередь, к категории «государственное управление» как базовой в науке адми-

нистративного права, содержание которой в условиях демократизации общественных преобразований должно быть наполнено новым смыслом.

В таких условиях предмет административного права выступает основой определения тех публично-правовых отношений, в пределах которых может возникнуть спор о компетенции между субъектами, наделёнными компетенцией властного характера.

Актуальность темы исследования обусловлена недостаточной разработанностью в доктрине административного права теоретических положений относительно определения предмета компетенционных споров.

Состояние исследования. В научных исследованиях целенаправленный научный поиск в направлении определения понятия и особенностей компетенционных споров осуществил А. Ткаченко [1]. В определённой степени содержание компетенционных споров исследовалось украинскими учеными, но, как правило, в пределах более широкой проблемы. В частности, следует назвать докторскую диссертацию Ж. Завальной, посвящённую правовой природе и содержанию административных договоров [2], работу А. Гасановой, посвящённую анализу проблемы решения правовых конфликтов в деятельности органов исполнительной власти [3], и иных ученых, анализировавших проблемы административной юрисдикции. Среди работ российских исследователей следует назвать монографию Ю. Тихомирова «Теория компетенции» (2004 г.) [4].

Целью исследования является обоснование научного подхода к определению предмета компетенционного спора. Новизна работы состоит в выделении конкретных видов публично-правовых отношений, в пределах которых может возникать компетенционный спор.

Изложение основного материала. Известный украинский ученый-административист В. Аверьянов отмечал,

что реальное значение «управленческой» составляющей в предмете административного права не является доминирующим, так как отношения управленческого характера (речь идёт о настоящем научном понимании управления как властно-организационного воздействия на общественную деятельность и процессы с целью их упорядочения) в отношениях, составляющих предмет административного права, не являются доминирующими. Ученый подчёркивал, что судопроизводство в административных судах не принадлежит к явлению «управления» [5, с. 81]. В этой связи следует привести мнение Ю. Тихомирова о том, что административное право сегодня – это не только право государственного управления. В нём, подчёркивает учёный, интенсивно развиваются элементы регулирования, легализации и контроля [6, с. 24].

В. Аверьянов, переосмысливая предмет административного права, указывал, что базовой категорией административного права должно быть признано не «управление» («государственное управление»), а обеспечение реализации прав и свобод граждан (а также в соответствующих случаях – иных физических и юридических лиц) в многочисленных взаимоотношениях между субъектами публичного (государственного и самоуправляющегося) управления и населением. Саму отрасль административного права учёный, опираясь на сформулированную им концепцию, предлагает определить как совокупность (систему) правовых норм, регулирующих общественные отношения (взаимоотношения), которые складываются в ходе обеспечения реализации и защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, осуществление государственного и самоуправляющегося управления в сферах экономического, социального и административно-политического развития, а также в связи с применением мер административного принуждения [5, с. 270].

Научный подход В. Аверьянова знаковый с точки зрения развития доктрины административного права, так как он содержит положения, отражающие широкое содержание предмета административного права. Более того, признание В. Аверьяновым неуправлен-

ческого характера судопроизводства в административных судах обуславливает необходимость корректировки (изменений) такого признака субъекта административного судопроизводства как выполнение им «управленческой функции» в соответствии с ч. 1 ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Украины [7].

С научным подходом В. Аверьянова в отношении необходимости изменения базовой категории в доктринальной оценке соглашается А. Селиванов. Ученый поддерживает концептуальный подход Ю. Тихомирова о том, что административное право выполняет назначение в процессе познания и отражения социальной действительности, называя важной составляющей предмета четыре главные функции: организацию видоизменённого государственного управления, административно-правовое регулирование, легализацию статусов субъектов и их действий, административный контроль и надзор. Именно такие функции, подчёркивает А. Селиванов, характеризуют предмет административного права. Цель административно-правового регулирования достигается путём обеспечения надлежащего уровня отношений между отдельным лицом и государством, её органами и должностными лицами. Характеризуя административно-правовое регулирование как функцию, что входит в предмет административного права, В. Аверьянов выделял такие разновидности регулирования: а) нормативный; б) индивидуальный (казуальный); в) кодификационный (административно-договорной); г) субординационный (по обращениям участников правоотношений), реализуется органами исполнительной власти [8, с. 15].

Доктринальный подход, презентованный А. Селивановым на основании обобщения научных подходов В. Аверьянова, Ю. Тихомирова, свидетельствует о следующем.

Во-первых, необходимо обновлять доктринальные положения науки административного права в отношении базовой категории «государственное управление» и, соответственно, в отношении предмета административного права.

Во-вторых, предмет административного права может быть охарактеризован не только с точки зрения групп

однородных общественных отношений, но и с позиций функций, выполняемых административным правом. Такой подход позволяет учесть «обратную связь» регулятивного воздействия административного права на общественные отношения, подчёркивая, доказывая целесообразность и необходимость учёта динамического характера административно-правового воздействия, имеющего свою специфику, которая проявляется через выделенные функции.

Доктринальный подход, презентованный А. Селивановым как обобщающий, может быть учтён в вопросах предмета компетенционных споров в части, касающейся видов административно-правовых отношений, в пределах которых может возникать такой спор. Такими отношениями целесообразно назвать: отношения по поводу легализации статусов субъектов и их действий, а также административного контроля и надзора. Учёт первой функции – функции организации видоизменённого государственного управления – позволяет определить границы возникновения компетенционных споров. В основу определения таких границ может быть положена публично-сервисная концепция государственного воздействия, характерная для публичного (государственного и самоуправляющегося) управления.

Не противоречит научному подходу В. Аверьянова подход Н. Писаренко о том, что предмет административного права составляют общественные отношения, возникающие с целью реализации и защиты прав граждан, создания нормальных условий для функционирования общества и государства. Эти отношения связаны с 1) деятельностью органов исполнительной власти; 2) внутринеорганизационной деятельностью иных государственных органов, предприятий, учреждений, организаций; 3) управленческой деятельностью органов местного самоуправления; 4) осуществлением негосударственными субъектами делегированных полномочий органов исполнительной власти; 5) рассмотрением судами дел об административных правонарушениях [9, с. 28].

Указанный подход Н. Писаренко, касающийся выделения отношений, вхо-



дящих в предмет административного права, предусматривает использование категории «управленческая деятельность», тем самым презентуя то восприятие предмета административного права, которое сложилось в течение достаточно длительного срока его становления как науки, учебной дисциплины и отрасли права. При этом логичным является исключение из круга отношений, составляющих предмет административного права, отношений в сфере административного судопроизводства. Логичность основана на неуправленческом характере этих отношений, а, тем более – организационно-распорядительных. Вместе с тем возложение в основу предмета административного права концепции защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, позволяет включить отношения в сфере административного судопроизводства в круг тех, которые составляют предмет административного права.

Обобщающим представляется подход Т. Коломоец по поводу выделения предмета административного права. По мнению ученой, его составляют такие группы общественных отношений, которые формируются:

- в процессе публичного управления (государственного управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами, а также реализации полномочий исполнительной власти, делегированных государством органам местного самоуправления, общественным организациям и иным негосударственным институтам);

- в процессе деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц по поводу обеспечения реализации и защиты в административном порядке прав и свобод граждан, предоставления им, а также юридическим лицам различных административных услуг;

- в процессе внутренней организации и деятельности аппаратов всех государственных органов, администраций государственных предприятий, учреждений, организаций, а также в связи с прохождением публичной службы;

- в связи с реализацией юрисдикции административных судов и восстановлением нарушенных прав граждан и иных субъектов административного права;

- во время применения мер административного принуждения, включая административную ответственность в отношении физических и юридических лиц [10, с. 10-11].

Фактически Т. Коломоец презентовала подход, который предусматривает учёт практически всех существующих доктринальных положений, касающихся выделения групп общественных отношений, составляющих предмет административного права. Разницей (и принципиальной) является использование вместо категории «государственный» иной категории – «публичный», что в большей степени соответствует содержанию и характеру управленческого воздействия.

Использование категории «публичный» как ключевой находимо в научном подходе ученых, которые в предмет административного права включали четыре группы отношений: а) публично-го управления; б) административных услуг; в) ответственности публичной администрации за неправомерные действия или бездействие; г) ответственности субъектов общества (индивидуальных и коллективных) за нарушение установленного публичной администрацией порядка и правил [11, с. 24-25].

Указанный научный подход вызывает заинтересованность, если учитывать два принципиальных момента. Во-первых, введение в круг субъектов административного права публичной администрации, что, само по себе, позволяет определить единым термином (категорией) и органы исполнительной власти, и органы местного самоуправления. Во-вторых, установление среди круга административно-правовых отношений тех, которые касаются ответственности публичной администрации и субъектов общества.

Если обобщить все виды отношений, составляющие предмет административного права по представленной концепции, можно указать, что такими являются отношения при участии публичной администрации.

Понятно, что такой подход требует дополнительного обоснования, но он может быть воспринят как сформированный на основании высокой степени обобщения теоретико-правовых положений, применение которых позволяет учесть и правовую природу субъектов

административного права и специфику содержания административно-правовых отношений как разновидности публично-правовых отношений. В контексте предмета научного исследования, представленный подход перспективен с точки зрения выделения публичной администрации как стороны компетенционного спора.

Представленные научные положения являются своеобразной «квинтэссенцией» существующих подходов к определению предмета административного права:

- 1) административное право как право «управленческое» по предмету охватывает отношения в сфере государственного управления, что исключает введение в предмет отношений административного судопроизводства;

- 2) предмет административного права составляют отношения управленческие, а также и те, которые могут быть определены как предмет «полицейского» права. Последние касаются отношений в сфере применения административного принуждения, привлечения к административной ответственности;

- 3) предмет административного права составляют отношения управленческого характера (в сфере деятельности органов исполнительной власти и внутренне организационные отношения), а также отношения в сфере административного судопроизводства;

- 4) предмет административного права выходит за пределы государственного управления и включает отношения, касающиеся правовой защиты средствами административного судопроизводства, отношения прохождения публичной службы, отношения по поводу предоставления административных услуг, а также внутренне организационные отношения;

- 5) предмет административного права характеризуется совокупностью функций, которые выполняет административное право: организация видоизменённого государственного управления; административно-правовое регулирование; легализация статусов субъектов и их действий; административный контроль и надзор;

- 6) предмет административного права составляют отношения при участии публичной администрации.



Новеллизация научного похода к определению предмета административного права актуализирует использование категории «публичный» вместо категории «управленческий» для характеристики содержания и сути отношений в сфере деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. Вместе с тем категория «публичный» широка по содержанию и касается не только деятельности, урегулированной нормами административного права, но и финансового, уголовного, экологического и т. д. Таким образом, использование категории «публичный» приводит к «размыванию», утрате чёткости в определении круга и границ отношений, подлежащих урегулированию нормами административного права.

Учитывая содержание и характер упорядочивающей, целенаправленной деятельности субъектов, которая отражает суть административно-правовых отношений, такую деятельность целесообразно называть административной, избегая использования таких категорий как «организация», «юрисдикция», «регулирование», которые отражают только отдельные аспекты деятельности, имеющей административно-правовой характер.

В таком контексте субъектов компетенционных споров целесообразно рассматривать как участников организационных, регулятивных (управленческих) отношений. Именно в пределах этих отношений могут возникать конфликты, вследствие которых реализуется право на обращение в административный суд за решением компетенционного спора.

На основании научного подхода В. Аверьянова по поводу предмета административного права и с учетом необходимости в систематизации соответствующих отношений выделены такие группы административно-правовых отношений, в пределах которых может возникать компетенционный спор:

1) организационные – те, которые касаются внутренней организационной деятельности аппаратов всех государственных органов, органов местного самоуправления, администраций государственных предприятий, учреждений, организаций;

2) регулятивные (управленческие):

- относящиеся к сфере государственного управления экономикой, социально-культурным строительством и административно-политической деятельностью, в том числе – путём реализации делегированных полномочий;

- отношения в сфере правообеспечительной деятельности (обеспечение реализации в административном порядке прав граждан и юридических лиц, исполнение возложенных на них законом обязанностей);

- отношения в сфере предоставления административных услуг;

- отношения в сфере прохождения государственной службы или службы в органах местного самоуправления.

Следует отметить необходимость учёта доктринального подхода В. Аверьянова, Ю. Тихомирова, А. Селиванова в отношении функций административного права, которые составляют его предмет. На основании этого похода выделены виды административно-правовых отношений, в пределах которых может возникать компетенционный спор: по поводу легализации статусов субъектов и их действий, административного контроля и надзора. При этом границы возникновения компетенционных споров очерчены на основании публично-сервисной концепции государственного воздействия. Учёт этой концепции позволяет исключить из круга компетенционных споров, возникающих в административно-деликтных отношениях и отношениях по поводу реализации права на обращение в административный суд по вопросам защиты прав, свобод, законных интересов. В этих отношениях могут возникать факты конкурирующей юрисдикции, а не компетенционного спора.

Выводы. Таким образом, предмет компетенционного спора составляют группы однородных общественных отношений организационного, регулятивного (управленческого) характера, в пределах которых возникает правовой спор между субъектами, реализующими административно-сервисные полномочия, установленные законодательством.

Список использованной литературы:

1. Ткаченко А. О. Компетенційні спори: поняття та особливості / А. О.

Ткаченко // Право і суспільство. – 2010. – № 1. – С. 68-73.

2. Завальна Ж. В. Адміністративний договір : теоретичні засади та застосування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Завальна Жанна Вікторівна. – Х., 2010. – 390 с.

3. Гасанова А. К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади/ Гасанова Антоніна Керимівна : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – 20 с.

4. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М. : Издательство: ЮРИН-ФОРМЦЕНТР, 2004. – 355 с.

5. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці [Текст] / В. Б. Авер'янов; за ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

6. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издательство г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 355 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : За станом на 20 черв. 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918.

8. Селіванов А. О. Новелізація предмета українського адміністративного права// Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» : VI Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.) // Ред. колегія: О. Ф. Андрійко (голова ред. кол.) та інші. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с. – с. 13–17.

9. Адміністративне право : підручник/ за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

10. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

11. Курс адміністративного права України : підручник/ В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Суцценко [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.