

Колесник Владимир Анатольевич

старший преподаватель кафедры публичного администрирования

ЧАО «Высшее учебное заведение «Межрегиональная Академия управления персоналом»

ORCID: 0000-0002-3395-9205

тел. (095) 279 7117

e-mail: geniykva@gmail.com

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

Раскрыта роль публично-правовых споров в сфере общей административной юрисдикции и сфере публичного управления. Разработана характеристика сущности публично-правового спора с позиции развития административной юрисдикции в Украине. Выявлены предпосылки функционального характера к применению публично-правовых споров в сфере публичного управления, а именно в части формирования функционально-правового обеспечения рассмотрения публично-правовых споров. Выявлены проблемные вопросы функционально-правового обеспечения предпосылок для применения публично-правовых споров как способа установления и реализации полномочий органов публичной власти; осуществлено их разграничение по теоретико-нормативным и практическим направлениям.

Ключевые слова: органы публичной власти, публично-правовой спор, публично-правовые отношения, полномочия, административный суд, публичное управление.

Постановка проблемы. В настоящее время законодателем не определены правила, по которым должны рассматриваться дела споров, которые, благодаря участию в них субъекта властных полномочий, имеют определенные признаки публично-правового спора, но по содержанию спорных отношений, безусловно, хозяйственные. Такая нечеткость порождается, среди прочего, отсутствием нормативного определения понятий «публично-правовой спор» и «властные управленческие функции» в Кодексе административного судопроизводства Украины (далее - КАСУ). В связи с этим актуализировано выделение функционального аспекта публично-правовых споров через функционально-правовое обеспечение в сфере государственного управления с целью дальнейшего использования публично-правового спора как средства формирования и реализации полномочий органов публичной власти Украины.

Анализ последних исследований и публикаций. Особенности возникновения публично-правовых споров, сфер их существования, соотношение с другими понятиями публичного управления изложены в научных трудах в современной научной юридической литературе В. Б. Аверьянова, Ю.П. Битяк, И.Л. Бородин, Т.А. Коломоец, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.В. Кузьменко, Т.О.Мацелика, А.И. Миколенко, А.П. Рябченко и ряда других ученых. Одновременно единого научного подхода к природе и практике реализации публично-правового спора еще не сформировано. Проблематика относится к вопросам частного и публичного права, которые представлены в работах А. А. Банчука, А. В. Батанова, С. А. Борисевич, В. А. Котюка, Т. А. Мацелик, В. М. Селиванова, А. Ф. Скаун и других ученых. В научных трудах внимание в основном акцентируется на теоретическом смысле разделения национального права на подсистемы публичного и частного права, тогда как практическое и прикладное значение такого разделения почти не представляется. Особое внимание уделено вопросам юрисдикционности категории. Доктор юридических наук

О.П.Рябченко поднимает проблему разграничения конституционной и административной юрисдикции категории «публично-правовой спор» [1].

Практики также акцентируют внимание на важности разграничения понятий и изучение их особенностей с целью урегулирования как их нормативно-правового обеспечения, так и с целью эффективного их производства. Например, судья Житомирского окружного административного суда И.Е. Черняхович рассматривает понятие публично-правового спора с целью его разграничение со смежными понятиями "публично-правовой конфликт", "государственно-правовой конфликт", "административно-правовой спор» [2].

Нерешенные ранее части общей проблемы. Нерешенной частью общей проблемы является проблематика использования публично-правового спора как одного из возможных способов формирования компетенций органов публичной власти, в том числе их полномочий. Предмет исследования находится в плоскости административного права и публичного управления, что требует комплексного привлечения разработок и наработок в указанных областях знаний. Нерешенными остаются вопросы функционально-правового обеспечения предпосылок для применения публично-правовых споров как способа установления и реализации полномочий органов публичной власти.

Формулирование целей статьи (постановка задачи). Цель статьи определена как раскрытие функционального аспекта публично-правовых споров, обоснование предложений и рекомендаций по совершенствованию функционально-правового обеспечения рассмотрения публично-правовых споров на основе комплексного анализа отечественного и зарубежного законодательства, результатов научных исследований и практики рассмотрения публично-правовых споров. Для этого поставлены следующие задачи:

- раскрыть роль и место публично-правовых споров в сфере общей административной юрисдикции и сфере публичного управления;
- выяснить предпосылки функционального характера к применению публично-правовых споров;
- выявить проблемные вопросы функционально-правового обеспечения предпосылок для применения публично-правовых споров как способа установлений и реализации полномочий органов публичной власти и предложить пути их решения.

Изложение основного материала. Характерной особенностью публично-правовых споров считается сфера их возникновения - публично-правовые отношения, а именно определенные нормами публичного права общественные отношения, которые проявляются во взаимных правах и обязанностях их участников в различных сферах деятельности общества, в том числе связанных с реализацией публичной власти .

В отечественной науке наблюдается более отраслевое направление к изучению вопросов применения публично-правовых споров в практике и науке публичного управления в целом. К примеру актуальным сейчас остается проблематика судебных споров в сфере обеспечения прав граждан, в том числе социальных, культурных, экологических и др. Установлено, что по своей сути такие споры с участием субъектов властных полномочий являются публичными и подлежат рассмотрению преимущественно в административных судах. Вместе с тем, некоторые публичные споры такого рода практически решаются за пределами административных судов, но при этом сохраняют характер публично-правовых. При таких условиях обязательным для судов является применение конституционного принципа, согласно которому субъект властных полномочий может действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины и не имеет права подменять законность целесообразностью [3] .

В ст. 4 КАСУ определено, что публично-правовой спор - это спор, в котором:

- хотя бы одна сторона осуществляет публично-властные управленческие функции, в том числе на выполнение делегированных полномочий, и спор возник в связи с выполнением или невыполнением такой стороной указанных функций; или

- хотя бы одна сторона предоставляет административные услуги на основании законодательства, уполномочивает или обязывает предоставлять такие услуги исключительно субъекта властных полномочий, и спор возник в связи с предоставлением или непредоставлением такой стороной указанных услуг; или

- хотя бы одна сторона является субъектом избирательного процесса или процесса референдума и спор возник в связи с нарушением его прав в таком процессе со стороны субъекта властных полномочий или другого лица [4].

На практике к публично-правовым спорам относят обжалования властных решений, действий или бездействия публично-административных институций физическими или юридическими лицами, которые таким образом защищают свои права. Ведь статьей 17 КАСУ определено, что юрисдикция административных судов распространяется на публично-правовые споры, в частности споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений (нормативно-правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия [5].

В Украине специализированные административные суды созданы после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Украины от 06.07.2005р. (вступил в силу с 1 сентября 2005). К этому времени в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Украины дела, возникающие из административно-правовых отношений, рассматривались общими судами, то есть районными (городскими, районными) судами в порядке производства по делам, возникающим из административных правоотношений, в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Украины (Украинская ССР) от 18 июля 1963. Квалификационная характеристика по делам указывает на разделение их по направлению рассмотрения, а именно:

- гражданские дела - такие дела, которые в основе имеют частноправовой характер с участием физического лица;

- хозяйственные дела - такие дела, предпосылкой к которым есть частноправовые споры между субъектами хозяйствования, дела о банкротстве субъектов хозяйствования, корпоративные споры субъектов и тому подобное;

- уголовные дела - такие дела, основой которых является уголовные правонарушения;

- административные дела - это публично-правовые споры с органами публичной власти.

Со времени принятия Конституции, а именно с 1996 года, в Украине много сделано на пути осуществления административной и судебной реформ. Современной системе административных судов Украины предшествовали основы становления административной юрисдикции, которые формировались в соответствии с Указами Президента Украины от 16 ноября 2004 года № 1417/2004 «Об образовании местных и апелляционных административных судов, утверждение их сети» [6], от 16 мая 2007 года № 417/2007 «О количественном составе судей административных судов» [7] и от 16 октября 2008 года № 941/2008 «О совершенствовании сети административных судов» [8].

Основными этапами, которые предшествовали развитию административной юстиции в контексте функционально-правового обеспечения предпосылок для применения публично-правовых споров как способа установлений и реализации полномочий органов публичной власти являются следующие:

- реформа системы судов в соответствии с Конституцией Украины, в том числе системы административных судов;

- правовое обеспечение правосудия в сфере административно-правовых отношений;

- организационное, материально-техническое, кадровое и другое обеспечение деятельности административных судов.

Целью современного реформирования судоустройства, судопроизводства и смежных правовых институтов является практическая реализация принципов верховенства права и

обеспечения каждому права на справедливое судебное разбирательство дел независимым и беспристрастным судом. Общей задачей административного судопроизводства является защита прав и свобод граждан от нарушений со стороны субъектов властных полномочий. Однако наряду с осуществлением административной юстиции на административные суды возложен ряд дополнительных задач. В частности, п. 3 ч. 1 ст. 17 КАСУ отнес к судебной административной юрисдикции споры между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции. К сожалению, ни теория материального административного права, ни наука конституционного права не предложили целостного учения о спорах между органами власти.

В соответствии со статьей 55 Конституции Украины каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц, которые обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины [9]. Каждый имеет право в порядке, установленном настоящим Кодексом, обратиться в административный суд, если считает, что решением, действием или бездействием субъекта властных полномочий нарушены его права, свободы или законные интересы, и просить об их защите путем:

- 1) признания противоправным и недействительным нормативно-правового акта или отдельных его положений;
- 2) признания противоправным и отмены индивидуального акта или отдельных его положений;
- 3) признания действий субъекта властных полномочий противоправными и обязательства воздержаться от совершения определенных действий;
- 4) признания бездействия субъекта властных полномочий противоправной и обязательства совершить определенные действия;
- 5) установления наличия или отсутствия компетенции (полномочий) субъекта властных полномочий;
- 6) принятия судом одного из решений, указанных в пунктах 1-4 настоящей части и взыскании с ответчика - субъекта властных полномочий средств на возмещение вреда, причиненного его противоправными решениями, действиями или бездействием.

На сегодня действующим законодательством Украины определен перечень субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Итак, дела об административных правонарушениях рассматриваются:

- 1) административными комиссиями при исполнительных комитетах сельских, поселковых, городских советов;
- 2) исполнительными комитетами (а в населенных пунктах, где не создано исполнительных комитетов - исполнительными органами, исполняющими их полномочия) сельских, поселковых, городских советов и их должностными лицами, уполномоченными на то настоящим Кодексом;
- 3) районными, районными в городе, городскими или районными судами (судьями), а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, местными административными и хозяйственными судами, апелляционными судами, Верховным Судом;
- 4) органами Национальной полиции, органами государственных инспекций и другими органами (должностными лицами), уполномоченными на то настоящим Кодексом [10].

Согласно ст. 19 КАС Украины юрисдикция административных судов распространяется на дела в публично-правовых спорах, в частности по:

- 1) спорам физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений (нормативно-правовых актов или индивидуальных актов), действий или бездействия, кроме случаев, когда для рассмотрения таких споров законом установлен иной порядок судебного производства;

2) спорах по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы;

3) спорам между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий;

4) спорам, возникающим по поводу заключения, исполнения, прекращения, отмены или признания недействительными административных договоров;

5) по обращению субъекта властных полномочий в случаях, когда право обращения в суд для решения публично-правового спора предоставлено такому субъекту законом;

6) спорах относительно правоотношений, связанных с избирательным процессом или процессом референдума;

7) спорам физических или юридических лиц с распорядителем публичной информации относительно обжалования его решений, действий или бездействия в части доступа к публичной информации;

8) спорам об изъятии или принудительного отчуждения имущества для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости;

9) спорам об обжаловании решений аттестационных, конкурсных, медико-социальных экспертных комиссий и других подобных органов, решения которых обязательны для органов государственной власти, органов местного самоуправления, других лиц;

10) спорам по формированию состава государственных органов, органов местного самоуправления, избрания, назначения, освобождения их должностных лиц.

В ст.2 КАСУ указано, что задачей административного судопроизводства является справедливое, беспристрастное и своевременное решение судом споров в сфере публично-правовых отношений с целью эффективной защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц от нарушений со стороны субъектов властных полномочий [11].

Но специфика рассмотрения этих дел требует создания новых организационно-правовых форм и наличия особой судейской квалификации в этой сфере. Существование специализированных судов должно обеспечить осуществление правосудия с учетом особенностей задач каждого вида судопроизводства на более высоком профессиональном уровне.

Для полноценного внедрения в Украине такой формы судебной защиты, как административная юстиция, необходимо создание надлежащей правовой базы. Актуальным на сегодня является формирование законодательной базы введение административной юстиции в Украине. В настоящее время следует подчеркнуть несоответствие самого подхода к правовому регулированию судебной защиты прав человека и гражданина в Украине. Гражданский процессуальный кодекс Украины кодифицирует процессуальные нормы частного права, в то время, когда административное право - это отрасль публичного права. В связи с этим специалисты отмечают необходимость принятия Административного процессуального кодекса Украины [12].

Сегодня эксперты указывают на то, что Закон Украины "Об обращении граждан" [13] и нормы отдельных положений Гражданского процессуального кодекса Украины [14] недостаточны для эффективного осуществления административно-правовой защиты прав граждан. Кроме этого, не разработано методическо-правовое обеспечение в сфере разрешения споров, возникающих в области государственного управления, в частности по квалификационным вопросам рассмотрения административными судами, относительно целостного теоретического видения сути таких споров, их видов и способов решения относительно объема права субъекта властных полномочий обратиться с административным иском.

Требует доработки содержание функциональной нагрузки субъектов властных полномочий. Обычно субъекту властных полномочий приписывают только осуществление

управленческих функций (ст. 3 Кодекса административного судопроизводства). Целесообразным представляется выяснить природу других функций, которые осуществляет субъект властных полномочий. Ведь бытует мнение, что их реализация в результате определения субъекта властных полномочий в Кодексе может ограничивать юрисдикцию административных судов.

Сложность проблем, возникающих в ходе создания административной юстиции на основе европейской модели принципов административного права, в значительной степени является следствием того типа организации государственной власти, который был в Украине на протяжении многих лет до провозглашения государственной независимости. Конституция Украины заложила основы для установления нового типа отношений между государством, особенно, органами государственной власти, органами самоуправления и гражданами.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. На основании проведенного исследования и в соответствии с поставленными задачами определены такие выводы:

1. В статье раскрыта роль и место публично-правовых споров в сфере общей административной юрисдикции и сфере публичного управления, что указывает на необходимость формирования научного и практического направления исследования споров между органами власти. Проблематика находится в плоскости административного права как отрасли публичного права. Особенностью публично-правовых споров определена сфера их возникновения - публично-правовые отношения, а именно определенные нормами публичного права общественные отношения, которые проявляются во взаимных правах и обязанностях субъектов в различных сферах деятельности общества, в том числе связанных с реализацией публичного управления. Определены роль и место публично-правовых споров в сфере публичной власти, в том числе путем анализа их характеристик, а именно:

- хотя бы одна сторона осуществляет публично-властные управленческие функции, в том числе на выполнение делегированных полномочий, и спор возник в связи с выполнением или невыполнением такой стороной указанных функций;

- хотя бы одна сторона предоставляет административные услуги на основании законодательства, уполномочивает или обязывает предоставлять такие услуги исключительно субъекта властных полномочий, и спор возник в связи с предоставлением или непредоставлением такой стороной указанных услуг;

- хотя бы одна сторона является субъектом избирательного процесса или процесса референдума и спор возник в связи с нарушением его прав в таком процессе со стороны субъекта властных полномочий или другого лица.

2. Выявлено предпосылки функционального характера к применению публично-правовых споров, основными из которых являются этапы развития административной юстиции в контексте функционально-правового обеспечения применения публично-правовых споров как способа установления и реализации полномочий органов публичной власти, а именно:

- реформа системы судов в соответствии с Конституцией Украины, в том числе системы административных судов;

- правовое обеспечение правосудия в сфере административно-правовых отношений;

- организационное, материально-техническое, кадровое и другое обеспечение деятельности административных судов и тому подобное.

Определено, что цель современного реформирования судоустройства, судопроизводства и смежных правовых институтов направлена на формирование, установление и реализацию принципов верховенства права, в том числе и публичного, обеспечения каждому права на справедливое судебное разбирательство дел независимым и беспристрастным судом. В Украине специализированные административные суды созданы после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Украины от

06.07.2005г, что указывает на эмпирическую весомую базу для развития и реализации отечественной административной юрисдикции.

3. Выявлены некоторые проблемные вопросы функционально-правового обеспечения предпосылок для применения публично-правовых споров как способа установления и реализации полномочий органов публичной власти. Среди них выделены вопросы теоретического направления (в частности, по определению понятий «публично-правовой спор», «управленческие функции» и их сущностного наполнения, разработка целостного учения о спорах между органами власти, утверждения административного права как отрасли публичного права) и практического направления (в частности, по особой судебской квалификации, по формированию законодательной базы введение административной юстиции в Украине, по разработке методически-правового обеспечения в сфере разрешения споров, возникающих в области государственного управления, по содержанию функциональной нагрузки субъектов властных полномочий).

Литература

1. Рябченко А.П. Категория «публично-правовой спор»: разграничение конституционной и административной юрисдикции // Вестник Конституционного Суда Украины. № 4-5. - 2011. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/580/1/541_IR.pdf.

2. Черняхович И.Е. Понятие публично-правового спора и его разграничение со смежными понятиями "публично-правовой конфликт", "государственно-правовой конфликт", "административно-правовой спор" // Личное и публичное право. - 2018. - № 2. - С. 108- 112. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2018_2_25.

3. Юринец Ю.Л. Публично-правовой характер судебных споров в сфере защиты культурных прав граждан в контексте международных обязательств Украины // Административное право и процесс. - 2012. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-1-2012/item/37-publichno-pravovyy-kharakter-sudovykh-sporiv-u-sferi-zakhystu-kulturnykh-prav-hromadyan-u-konteksti-mizhnarodnykh-zobov-yazan-ukrayiny-yurynets-yu-l>.

4. Кодекс административного судопроизводства Украины: соответствует офиц. тексту. - Х.: Право, 2018. - 246 с. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

5. Там же.

6. Об образовании местных и апелляционных административных судов, утверждение их сети: Указ Президента Украины от 16 ноября 2004 года № 1417/2004. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004>.

7. О количественном составе судей административных судов : Указ Президента Украины 2008 от 16 мая 2007 года № 417/2007. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/417/2007>.

8. О совершенствовании сети административных судов : Указ Президента Украины от 16 октября 2008 года № 941 /. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/941/2008>.

9. Конституция Украины : Закон Украины. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

10. Кодекс Украины об административных правонарушениях отвечает офиц. текста. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.

11. Кодекс административного судопроизводства Украины : Кодекс Украины; Кодекс, Закон от 06.07.2005 № 2747-IV - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

12. Пасенюк А.М. Развитие административной юстиции как составляющей административной и судебной реформы // Официальный сайт Министерства юстиции Украины. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: - https://minjust.gov.ua/m/str_51.

13. Об обращении граждан: Закон Украины от 02.10.1996 № 393/96-ВР. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

14. Гражданский процессуальный кодекс Украины: Кодекс, Закон от 18.03.2004 № 1618-IV. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.