

УДК 342.9

Олександр Джуринський,аспірант відділу моніторингу ефективності законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

ГЕНЕЗИС НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ НА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЗА УЧАСТЮ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

У статті здійснено аналіз наукової літератури різних історичних періодів з питання вирішення адміністративно-правових спорів за участю юридичних осіб, виявлено деякі особливості процесуальної участі юридичних осіб та зроблено висновок про фундаментальну роль проаналізованих позицій для подальшого наукового пошуку.

Ключові слова: вирішення адміністративно-правових спорів, юридичні особи, генезис, поліцейське право.

Розумінню сучасних тенденцій розвитку адміністративного права та науковій розробці будь-якого питання сприятиме розгляд його генезису. З'ясування логічної послідовності становлення в науковому правовому середовищі поглядів щодо вирішення адміністративно-правових спорів за участю юридичних осіб є метою даної статті.

Наукові погляди на проблеми вирішення адміністративно-правових спорів за участю юридичних осіб зазнавали постійних змін, починаючи від визнання юридичних осіб важливим елементом досягнення безпеки та добробуту суспільства в часи панування на території України російської та австро-угорської буржуазних монархій, переважного заперечення можливості існування спірних відносин з органами державної влади в радянські часи, трансформувались у сучасній адміністративній науці в необхідну умову становлення соціально-правової держави.

Першоджерелом наукової думки щодо оскарження діяльності державної адміністрації та вирішення адміністративно-правових спорів за участю не лише фізичних, а й юридичних осіб, є праця М. Х. Бунге «Полицейское право. Введение и государственное благоустройство», перший том якої побачив світ у 1873 р. Саме зазначена праця започаткувала в науці адміністративного права усвідомлення необхідної ролі юридичних осіб у досягненні спільної мети — безпеки та добробуту в суспільстві, тісного взаємозв'язку держави з юридичними особами. Корисну властивість останніх М. Х. Бунге поясню-

вав недостатністю засобів інших осіб для заснування і підтримки великих промислових підприємств, а також ризиковістю такої діяльності [1]. Зв'язок між юридичними особами та державою на початковому етапі свого розвитку існував переважно у вигляді одностороннього впливу держави на діяльність юридичних осіб (наприклад, державне затвердження приватних союзів, встановлення та контроль за порядком господарської діяльності тощо [2]). Наступним кроком у визначеному напрямі стала постановка проблеми розмежування діяльності держави, місцевих та приватних союзів, вирішення якої мало б досягти, на думку М. Х. Бунге, «примирення влади і свободи, централізації і самоуправління, інтересів державних і місцевих, діяльності приватної і діяльності громадської» [3]. На цьому шляху важливого значення набуває закріплення принципу вільного виникнення і вільної діяльності приватних союзів, відсутності необґрунтованого втручання з боку держави, але з обов'язковим підпорядкуванням союзів чинним юридичним нормам, гласною їх діяльністю та, що найголовніше, — залежність від судової постанови припинення державою діяльності союзу, який задовольняє наведені умови [4]. Саме останнім пунктом М. Х. Бунге встановив таке обмеження втручання державної влади в діяльність юридичних осіб, яке може вважатися зародком залучення юридичних осіб у процес вирішення адміністративно-правових спорів.

Започатковане М. Х. Бунге розуміння значимості участі юридичних осіб у функ-

ціонуванні держави та їх відносин з державною владою отримує подальший розвиток у дослідженнях І. Є. Андреевського, який пояснював велику увагу уряду до юридичних осіб розвитком торговельно-економічних відносин між країнами та обґрунтовував шкідливість абсолютного державно-владного впливу [5]. В його широкому розумінні сутності поліцейської діяльності як спільної діяльності цілої держави (окремих осіб, союзів, громад і уряду) для створення умов безпеки і добробуту [6] закладено основу балансування інтересів державних та інтересів юридичних осіб. Нерозривний зв'язок між управлінською діяльністю державних органів та діяльністю юридичних осіб для досягнення ними як особистої, так і суспільної користі, вказує на необхідність урахування як інтересів державних органів у діяльності юридичних осіб, так і навпаки — реалізація управлінського впливу державних органів на юридичних осіб має відбуватися в певних рамках.

Роль юридичних осіб в управлінській діяльності проявляється також через розроблений поліцейською корінний закон, у зв'язку з яким юридичні особи виступають проміжною ланкою між свободою приватної діяльності людини і безпосереднім втручанням держави. Цей закон про «негативне відношення уряду до народної діяльності» описувався ще І. В. Платоновим, який наголошував на недоречності та шкідливості втручання держави особливо там, де приватні сили об'єднуються в єдине ціле для досягнення якої-небудь важливої мети [7]. Підтримуючи дану позицію, І. Є. Андреевський стверджував, що поліцейська діяльність юридичних осіб має передувати втручанням держави та має бути задіяна лише у випадку неможливості інших осіб створити для себе умови безпеки і добробуту, в іншому ж випадку спостерігається шкідливе обмеження свободи діяльності окремої особи [8].

Таким чином, безперешкодне «посередництво» юридичної особи є обов'язковою складовою розвитку суспільства. Без зусиль юридичних осіб держава не буде спроможна здійснювати управлінську діяльність там, де цього вимагає законна необхідність. Порушуючи права та інтереси юридичних осіб своїми незаконними рішеннями чи діями, держава бере на себе непосильний тягар, а ефективне та справедливе вирішення спорів між юридичними особами і суб'єктами владних повноважень дозволить запобігти не-

правомірному управлінському втручанням та уникнути краху всього суспільства. Усвідомлення зв'язку свавільного управлінського впливу на сферу функціонування юридичних осіб з порушенням прав та інтересів як самих юридичних осіб, так і публічних інтересів видається за констатацію потреби їх захисту від шкідливого для всього суспільства незаконного посягання державної влади шляхом вирішення адміністративно-правових спорів.

Перші неминучі наслідки абсолютизму щодо юридичних осіб визначаються І. Є. Андреевським як законна відповідь на порушення свободи юридичної особи шляхом оскарження державно-владних рішень міськими магістратами [9]. Таким чином, уже в той час з'являються перші прояви невдоволення і оскарження рішень державної адміністрації в інтересах юридичної особи, що хоча й здійснювалось не особисто юридичними особами, проте було немалозначним для подальшої трансформації в безпосередню участь юридичних осіб у спірних правовідносинах з державою, а також встановлення певних меж управлінської діяльності щодо юридичних осіб. Загалом, такою була тогочасна тенденція у питанні опосередкованого захисту прав та інтересів юридичних осіб окремими державними органами: пізніше Б. М. Чичерін пояснив це ризиком використання представниками юридичної особи корпоративного майна на власну користь, у зв'язку з чим держава повинна захищати права юридичної особи [10].

Генезис наукових поглядів на оскарження юридичними особами рішень та дій державних органів у той час відбувався керуючись положеннями не лише суто поліцейської, а й загальної теорії права, державного та цивільного права. Тогочасні твердження щодо такої можливості мали переважно латентний характер, прямо не декларувались, питання порядку реалізації права на оскарження юридичними особами дій та рішень державних органів не порушувалось. Проте можна сміливо стверджувати про перші кроки до започаткування таких досліджень, що проявлялись саме розробкою фундаментальних положень, на основі яких і відбувався подальший науковий пошук.

Серед таких наукових положень варто перш за все виділити думку М. К. Ренненкампа, що «у випадку потреби юридичної особи в юридичному захисті її діяльність і права будуть розглядатись і обговорюватись як діяльність і права

окремих осіб» [11]. При цьому М. К. Ренненкампф, як і М. Х. Бунге, явно наголошував на наявності права з боку держави контролювати та впливати на діяльність юридичних осіб і права припиняти їх функціонування [12], тобто права захищати свої права та інтереси від посягань з боку юридичних осіб. Також М. К. Ренненкампф вказує, що права, які належать юридичним особам, можуть бути предметом порушення [13] і кожен, зустрівши перешкоду своєму праву з боку інших, має право захищати себе від порушника [14]. Проте суб'єкт порушення прав юридичних осіб вченим чітко не визначається. Не виключено віднесення до їх числа і органів державної влади, адже будь-який суб'єкт права, маючи суб'єктивні права та юридичні обов'язки, може виступати як об'єктом, так і суб'єктом правопорушення. Більше того, зазначається, що «найміцніші і найповніші заходи нагляду і попередження не можуть усунути всіх спорів про права і убезпечити від можливих правопорушень; нерідко навіть ці самі заходи дають підставу спорам. Тому необхідні прямі та постійні установи для вирішення спорів і захисту порушених прав, що здійснюється державною судовою владою» [15].

Дж. Бентам на користь утворення комерційних судів, які вирішують спори переважно за участю юридичних осіб, наводить аргумент особливих властивостей торговельних питань [16]. Екстраполюючи дане твердження в сферу вирішення адміністративно-правових спорів, відмітимо наявність певних особливих властивостей, пов'язаних з предикатними відносинами юридичних осіб та суб'єктів владних повноважень у сфері державного управління. Так чи інакше, дані спори будуть мати зв'язок із господарською або будь-якою іншою діяльністю юридичних осіб, що значно різниться з діяльністю інших суб'єктів адміністративних відносин.

Представник цивілістики О. І. Загоровський порушує питання суб'єкта вирішення спорів між державною та приватними особами, які неминуче виникають у зв'язку із досягненням цілей державного управління. Ззначаючи, що «вимоги адміністрації самі по собі не є законами, а обов'язкові лише настільки, наскільки вони самі основані на законі» [17], вчений виводить принцип, який став керуючим правилом при розмежуванні підвідомчості подібних справ: наявність порушення приватно-майнового або публічного права скаржни-

ка. Вчений наголошує, що хоча всім цим спірним правовідносинам притаманний майновий характер, проте ці спори мають своїм підґрунтям публічне право — виконання громадських обов'язків, тому їх вирішення підпадає під юрисдикцію урядової, а не судової влади [18]. Юридичних осіб О. І. Загоровський визначав як «або сукупність осіб фізичних, або ж майнові маси, які мають самостійне юридичне існування, своє особливе господарство, що становить особливого роду цілісність і як такі, що виступають у суді» [19]; наділяв їх процесуальною правосуб'єктністю [20]; вказував на представницький характер участі юридичних осіб у вирішенні спорів (процесуальної участі) [21], у зв'язку з чим підкреслюється відсутність самостійної процесуальної дієздатності юридичної особи, від імені якої участь у вирішенні спору беруть її органи [22]. З цього прослідковується поступове перетворення суб'єкта захисту прав та інтересів юридичних осіб, яким раніше вважалась держава, на захист через власного представника, що посилює гарантії такого захисту.

Описану вище позицію стосовно надання повноважень щодо вирішення адміністративно-правових спорів адміністративним органам Й. В. Гессен сприймає критично, аргументуючи це відсутністю будь-якого огороження від неправильного переслідування держави при поєднанні в її руках і активної управлінської, і судової влади [23]. Ця думка стосується ще однієї гарантії захисту прав та інтересів юридичних осіб, сформульованої того часу, — розмежування судових і адміністративних функцій державних органів.

Досліджуючи питання сторін адміністративного процесу, С. А. Корф відносить до однієї зі сторін приватну особу (включаючи і юридичну), а до іншої — особу публічно-правового характеру. При цьому вчений зазначав, що «зазвичай публічне право та інтерес представляються в адміністративному процесі адміністративним органом. Проте, можливо, що публічне право уповноважує публічно-правового вимогою приватну особу. В таких випадках адміністративно-судовий спір буде мати місце між двома приватними особами, але правовимога одного буде основана на праві публічному, а іншого — на приватному, причому перша сторона тоді уподібнюється в своєму становищі адміністративному органу» [24].

Аналогічною видається і думка Б. М. Чичеріна: «Інтерес, який становить

мету корпорації, може мати більш-менш суспільний характер; а оскільки всі суспільні інтереси складають мету держави, то корпорації можуть зробитись органами державних цілей» [25]. Також представник французького адміністративного права Г. Бребан пізніше стверджував, що «на стику приватного і публічного права знаходиться нова категорія юридичних осіб: приватні організації, на які покладається виконання деяких завдань публічної служби» [26]. Наділення саме юридичної особи публічною правовимого пояснюється тією незамінною роллю у державному управлінні, про яку йшлося раніше, оскільки лише за допомогою належних їм засобів можливим видавалось виконання ряду державних повинностей. Таким чином, склалася думка, що адміністративний спір може виникати між юридичною та фізичною або між юридичними особами. Звичайно, юридична особа при виконанні повинностей буде мати у цьому і свій приватний інтерес, тому важливо відмежовувати його від публічного. Саме у зв'язку з останнім виникає адміністративно-правовий спір.

Маючи в сучасних умовах таку саму тенденцію участі юридичних осіб у публічному житті суспільства, бачимо, що зазначені думки С. А. Корфа, Б. М. Чичеріна та Г. Бребана актуальні й наразі. З цього виникає питання можливості юридичної особи при виконанні обов'язків публічного характеру бути учасником адміністративно-правового спору не лише проти приватної особи, а й проти державного органу. Безсумнівно така можливість присутня, причому спір може виникати у зв'язку із діяльністю публічного характеру як юридичної особи, так і державного органу. В цьому випадку ми бачимо спірні відносини між двома суб'єктами, наділеними публічними (управлінськими) повноваженнями. Зазначене вказує на одну з особливостей участі юридичних осіб у вирішенні адміністративно-правових спорів.

Позиція дореволюційних вчених щодо можливості оскарження юридичними особами дій державних органів не знайшла в подальшому широкої підтримки у зв'язку зі становленням радянської політичної ідеології. Існування в радянську добу юридичних осіб на основі соціалістичної власності унеможливило виникнення спорів між юридичними особами та державною адміністрацією щодо управлінських рішень останньої, оскільки юридичні особи знаходились у безпосеред-

ньому підпорядкуванні державним органам. Усі конфлікти вирішувалися вищестоящими органами державної влади в односторонньому розпорядчому порядку як і будь-які внутрішньовладні відносини державного апарату. Подібну думку мав В. К. Андреев, який зазначав, що юридичні особи в перші роки після Жовтневої революції були підпорядковані системі виключної централізації і повної господарської та фінансової залежності від держави [27]. За таких умов відсутності практики оскарження юридичними особами дій та рішень державних органів відсутнім був і предмет дослідження, а тому наукові роботи за даною тематикою були нечисленними. Хоча, на відміну від інших радянських держав, в українському законодавчому полі була зроблена спроба врегулювати питання вирішення спорів за скаргами юридичних осіб проти державних органів шляхом закріплення в Адміністративному кодексі УСРР 1932 р. (ст. 521) [28] права юридичної особи на оскарження неправомірних дій суб'єктів владних повноважень у адміністративному порядку, проте результати наукових досліджень завжди знаходилися під впливом тієї політичної кон'юнктури, яка переважала в певний період часу.

Резюмуючи все те, що було створено в проаналізованих працях різних історичних періодів, можна сформулювати висновки, що питання вирішення адміністративно-правових спорів за участю юридичних осіб досліджувалось фрагментарно у контексті ширшої проблеми сутності адміністративної юстиції. В дослідженнях імперського та радянського періодів не дається глибокого аналізу ні адміністративно-правових спорів взагалі, ні участі у їх вирішенні юридичних осіб зокрема. Характерною рисою цих періодів можна вважати постановку проблеми, розробкою якої займалися у подальшому представники сучасної адміністративної науки. Основуючись на праці зазначених вчених, можна з упевненістю стверджувати, що результати наукових пошуків цих періодів «становлення» відіграли важливу фундаментальну роль, стали своєрідними орієнтирами для подальшого дослідження статусу юридичної особи як повноправного учасника адміністративно-процесуальних відносин та подальшої лібералізації управлінської діяльності щодо юридичних осіб, а саме їх можливості оскарження рішень та дій суб'єктів владних повноважень.

ПРИМІТКИ

1. Бунге Н. К. Полицейское право. Введение и государственное благоустройство : курс, читан. в Ун-те Св. Владимира / Н. К. Бунге. — К. : В Унив. тип., 1873. — С. 289—290.
2. Там само. — С. 4—8.
3. Там само. — С. 9.
4. Там само. — С. 35.
5. Андреевский И. Е. Полицейское право / И. Е. Андреевский. — СПб., 1874. — Т. 1: Введение и Ч. I: Полиция безопасности. — С. 49.
6. Там само. — С. 2.
7. Платонов И. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинстве / И. В. Платонов. — Х., 1856. — С. 32—38.
8. Андреевский И. Е. Знач. праця. — С. 17—18.
9. Там само. — С. 51—52.
10. Чичерин Б. Курс государственной науки / Б. Чичерин. — М., 1894. — Ч. 1. Общее государственное право. — С. 244—245.
11. Ренненкамф Н. К. Юридическая энциклопедия / Н. К. Ренненкамф. — СПб. ; К. : Изд. книгопродавца Н. Я. Оглоблина, 1907. — С. 162.
12. Там само.
13. Там само. — С. 196.
14. Там само. — С. 201.
15. Там самою — С. 205.
16. Бентам Дж. О судоустройстве / Дж. Бентам. — СПб., 1860. — С. 16.
17. Загоровский А. Очерки гражданского судопроизводства в новых административно-судебных и судебных учреждениях (у земских начальников, городских судей, в уездных съездах и в губернских присутствиях) / А. Загоровский. — О. : Тип. Штаба Одес. Воен. Округа, 1892. — С. 8.
18. Там само.
19. Там само. — С. 51.
20. Там само. — С. 74.
21. Там само. — С. 76.
22. Там само. — С. 93.
23. Гессен И. В. Судебная реформа / И. В. Гессен. — СПб., 1905. — С. 60.
24. Корф С. А. Административная юстиция в России / С. А. Корф. — СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. — Кн. 2: Очерк действующего законодательства; Кн. 3: Очерк теории административной юстиции. — С. 470.
25. Чичерин Б. Знач. праця. — С. 243.
26. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. ; под ред. и со вступ. ст. С. Боботова. — М. : Прогресс, 1988. — С. 55.
27. Андреев В. К. Правосубъектность хозяйственных органов: сущность и реализация / В. К. Андреев. — М. : Наука, 1986. — С. 13.
28. Адміністративний кодекс УСРР. — Х. ; К. : Пролетар, 1932. — 232 с.

Джуринский Александр. Генезис научных взглядов на решение административно-правовых споров с участием юридических лиц.

В статье осуществлен анализ научной литературы разных исторических периодов по вопросу решения административно-правовых споров с участием юридических лиц, обнаружены некоторые особенности процессуального участия юридических лиц и сделан вывод о фундаментальной роли проанализированных позиций для дальнейшего научного поиска.

Ключевые слова: решение административно-правовых споров, юридические лица, генезис, полицейское право.

Dzhuryynskyi Olexandr. Genesis of scholarly opinions about settlement of legal administrative disputes with the participation of legal entities.

This paper analyzes the scientific literature of various historical periods concerning the issue about settlement of the legal administrative disputes with the participation of legal entities, revealed some features of procedural participation of legal entities and concluded that analyzed positions have the fundamental role for further scientific research.

Key words: settlement of the legal administrative disputes, legal entities, genesis, police law.