

## ПРЕДМЕТ СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫМ СПОРАМ

**БАХШИЕВА Нармин Анвер кызы - доктор философии по праву, преподаватель факультета гражданского права Бакинского государственного университета**

*В данной статье, было рассмотрены вопросы, связанные с предметом судебного разбирательства об административных и правовых спорах. Автор отмечает, что спор в том случае считается административным, когда юридический вопрос, связанный с его содержанием, касается административного права. Любые правовые отношения граждан с властями несет потенциальную опасность для возникновения конфликта. Автором правовой спор между прав и законных интересов граждан о нарушении административного органа или административных актов, действий (бездействия) законности, связанные с разным пониманием юридическое значение, что действие определяется как разница мнений. По его мнению, административный правовой спор определяет содержание и объем деятельности правовой защиты, выступает как предмет административно-процессуальной деятельности*

**Ключевые слова:** административный спор, производство, суд, предмет, административный орган, субъективное право.

Формирование правового государства, развитие управленческих отношений, осуществление судебнo-правовых реформ способствовало определенным изменениям в научных взглядах по методам производства современной судебной власти. В настоящее время административное судопроизводство выступает одним из важных социальных технологий по разрешению административно-правовых споров, возникающих в обществе

в связи с деятельностью административных органов. Наряду с определением его оптимальных форм, функций и особенностей, исследование предмета также является весьма важным.

Единая модель административного судопроизводства не существует. В мировых странах в различных моделях действует административное судопроизводство. Однако, общим признаком всех этих моделей является осуществление их на основании административных споров.

«Спор» произошел от латинского слова «conflictus» и выражается в противоречии интересов или взглядов. В толковом словаре азербайджанского языка говорится, что «спор – это обсуждения чего-либо, пререкания, возникшие во время дискуссий» (1, с.282). В науке современной социологии спор рассматривается как проявление, обусловленное различными потребностями, целями и интересами социальных субъектов, а также социальными статусами ролей и функций, характеризующееся контрдеятельностью друг к другу, возникшее в процессе социальной взаимодействия (16, с.61). М.А.Эфендиев же характеризует данное понятие как столкновение противоречивых целей, позиций, взглядов сторон во взаимодействии (3, с.447).

Разногласие как важный элемент правового спора выражает различие, несоответствие между правовыми позициями правовых субъектов. По мнению некоторых авторов, правовой спор определяется проти-

востоянием сторон, то есть государства и его органов, общественных объединений, граждан, возникшее в целях незаконного изменения правового положения и статуса правовых субъектов (20, с.213).

Воздействие на объект, управляемый в процессе деятельности административных органов, вызывает его отрицательную или положительную реакцию. Отрицательная реакция же в большинстве случаев приводит к появлению правового спора. Однако, этот спор может быть предметом административного судопроизводства, только если имеет административный характер. Правильное определение природы спора и спецификация подведомственности, критериев контроля выступает разрешающим моментом для начала административного процесса.

Для формулирования административных споров в литературах используются различные термины («административно-правовой спор», «спор об административном праве», «управленческий спор», «спор в области управления» и т.д.). Лукьянова Е.Г., в целях характеристики проявлений, требующих государственное вмешательство, использует термин «правовая аномалия». По ее мнению, правовая аномалия состоит из правонарушений и, в частности, правовых споров (11, с.62-66).

В качестве более узкой по значению категории, предлагается использовать также понятие «управленческий спор», которое используется для обозначения конфликтных отношений как правового, так и неправового характера, связанных с осуществлением власти в процессе управления (10). Отметим, что природа спора, возникшего в области управления, принимается многими учеными по административному праву в качестве основного критерия по определению сущности административного судопроизводства. К этим ученым относятся М.Д. Загрядский, И.Т. Тарасов, А.И. Елистратов, А.Ш. Гёзюбёюк, А.И. Уянык, Н.Г. Салишова, Л.А. Николаева, Д.М. Чечот, Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер.

Спор является административным в том случае, если правовой вопрос его содержания относится к административному праву. Любые отношения граждан с органами власти представляет собой потенциальную угро-

зу для создания правового конфликта. Так как, в таких отношениях гражданин выступает в качестве просящего или субъекта, деятельность которого контролируется. Спор, получивший правовую форму, становится составным элементом уже административно-правового спора. В литературе справедливо отмечается, что когда административные органы, злоупотребляя своими полномочиями, нарушают субъективные права граждан, то между ними возникает спор об административном праве (9, с.74; 8, с.40). Однако, следует также отметить, что если организация и является административным органом, то это не всегда означает, что спор, связанный с этой организацией, является административно-правовым спором. Для этого, организация, принявшая акт, должна быть административным органом, ее отношения с гражданином, юридическим и физическим лицом должны быть административными, и спор между ними должен быть связан с этим отношением.

Административно-правовой спор, объективно проявляясь, даже в самых демократических странах возникает между гражданином и административным органом. В области общего управления ввиду различных субъективных и объективных причин гражданин может сталкиваться в произволом, злоупотреблением полномочиями власти, незаконным вмешательством административных органов и их должностных лиц. И это, естественно, способствует возникновению конфликтных отношений, выраженных в форме административно-правового спора между гражданином и административными органами. Вероятность таких отношений требует формирование механизма эффективной защиты для их разрешения. Одним из таких механизмов и является административное судопроизводство.

В науке уголовного права конфликт характеризуется как противоправное деяние (7, с.3-4). Однако, поскольку конфликт имеет незаконный характер, он также может развиваться в правовых рамках. В юридической литературе справедливо указывается, что споры в государственном управлении – это нормальные явления, отражающие различия в субъективном подходе к выполнению или ве-

роятному выполнению управленческих действий, регулируемых правом (10, с.27).

На наш взгляд, спор, являясь незаконным, может сформироваться и в правовых рамках. Спор может возникнуть из-за разногласий между двумя сторонами или если каждая сторона при обсуждении настаивает на собственном мнении. Разногласия об административных правах и обязанностях в административно-правовых отношениях являются также разногласиями между сторонами о законности административных решений и действий.

Административный спор в основном характеризуется разногласиями, вытекающими из нарушений прав, обязанностей и охраняемых законом интересов субъектов административного права не только административными актами, но и административными действиями (бездействием) или различного толкования их законности, и выражаемые правомерными действиями. Если административные акты могут быть приняты лицом, уполномоченным изъявить волю от имени соответствующего административного органа, то административные действия могут совершаться любым государственным служащим. Поэтому административные действия имеют более широкий состав. Административный орган обязан нести ответственность не только за административные акты, но и за последствия административных действий.

Хотя административное судопроизводство и нашло свое нормативное закрепление в законодательстве, однако в теории еще не сформировалась единая позиция в отношении его предмета. Некоторые авторы относят к его предмету административные проступки, другие же административно-правовой спор.

С.И.Попович в своей книге «Административное право», опубликованное в 1968 году, рассматривает административный спор как правовой спор, возникший по поводу законности административного акта и возбужденный физическим или юридическим лицом, чьи права или законные интересы нарушены, или государственным органом в соответствии с социально-политической солидарности (13, с.504). Автор в определении,

данном административно-правовому спору, рассматривает его отдельные элементы, но не затрагивает сущность административно-правового спора. А это, в свою очередь, не позволяло прояснить правовую и управленческую природу административно-правового спора.

Н.Ю.Хаманева считает, что административно-правовой спор выражает правовой конфликт или правовую коллизию, возникшую между государственными органами, местными органами самоуправления, должностными лицами с одной стороны и иными субъектами права с другой стороны (21, с.115).

Некоторые авторы, основываясь на неравенстве сторон в административно-правовых отношениях, пишут, что тут следует говорить не о споре, а только о жалобе гражданина на действия административного органа (23, с.7; 22, с.19). Сторонники этого мнения справедливо критикуются в научных дискуссиях (15, с.51-56; 10, с.42). Так, административный спор, возникший из-за неравных отношений между сторонами, возникает между равноправными субъектами как защитное явление и в данный момент влияние правящей администрации не действует. Административный орган в административном споре обладает не властными полномочиями, а правами и обязанностями, выраженных в обосновании законности своих требований и возражений.

А.Б.Зеленцов пишет, что конфликт между участниками административных отношений имеет особенности правового спора. Такие споры всегда должны считаться конфликтом между равными сторонами (9, с.68-79).

На наш взгляд, с таким мнением автора не следует соглашаться. Так, субъекты административного спора фактически обладают неравными возможностями. В то время, как в распоряжении административного органа имеется достаточная информация, человеческие и финансовые ресурсы, у гражданина доступ к таким ресурсам ограничен. Именно, данное положение является основным критерием, определяющее особенности административного спора.

Некоторые авторы относят к предмету административного судопроизводства как административные споры, так и ад-

министративные проступки. Например, М.С.Студенкина считает, что к административному судопроизводству следует отнести как осуществление судом надзорных функций над законностью актов государственных органов и их должностных лиц, так и рассмотрение дел по административным проступкам (18, с.177). А.В.Зеленцов, Е.В.Слепченко считают административные проступки и административные споры предметом административного судопроизводства (10, с.52).

А.Ш.Гёзюбуюк классифицирует предмет административных споров следующим образом:

- споры о требовании отмены административных актов;
- споры, предусматривающие совершение определенных действий или возмещение нанесенного ущерба вместо нарушения одного права (споры полного производства);
- споры, вытекающие из толкования нормы права и применения конкретного вопроса (4, с.303).

Следует отметить, что о понятии административного спора в науке сформировались материальные, предпроцессуальные, процессуальные, предметные, конфликтные и иные концепции.

Сторонники формального подхода (например, Г.Еллинек, В.В.Скитович) административными спорами считают только споры, рассматриваемые только административными судами, в порядке административного судопроизводства и на основе особых процессуальных правил. Сторонники этого подхода, придавая процессуальное значение исключительно административным спорам, связывают наличие административных споров с формированием административного судопроизводства как самостоятельной ветви судебной власти.

А.Б.Зеленцов, не соглашаясь с формальным подходом, справедливо отмечает, что обусловленность формального подхода наличием административного спора и специфических особенностей, наличием специальных органов и процессуальных форм для его разрешения вызывает его узкое процессуальное разъяснение (9, с.71).

Считаем, что формальный подход к административному спору себя не оправдал. Так

как, между участниками административно-правовых отношений возникает административный спор, даже если не были бы созданы специализированные административные суды, не существовали бы административно-процессуальные правила. Независимо от рассмотрения общими или специализированными судами, административный спор как объективное явление является правовым явлением, возникающим даже в самых демократических государствах. Рассмотрение или не рассмотрение его в специализированных судах, в административном судопроизводстве не правильно расценивать как условие его существования. Такой подход, формируя административный спор, отдаляется от реальной сути.

Материальный подход определяет административный спор, исходя из его предмета и основания возникновения, то есть из спорного материально-правового отношения. Согласно данному подходу, именно связывающие сторон материально-правовые отношения характеризуют содержание спора.

Согласно позиции материального подхода, появляется необходимость определить какие конкретные действия (бездействие), решения административных органов могут быть основанием административного спора. В основе данного подхода административный спор рассматривается как препятствие к осуществлению прав в материально-правовых отношениях. Сторонники материально-правового подхода (Д.М.Чечот, М.Ориу, Л.Дюги, С.Попович, П.Стайнов и др.) определяя понятие административного спора, также как специальные правовые отношения исходили из их субъектного состава или из характера материально-правовых отношений, составляющие его предмет. Согласно критерию материально-правового подхода, одним из важных признаков спора, возникающих в области управления, является участие в качестве одной стороны хотя бы государственного органа, выполняющего регулирующую функцию для исполнения законов.

На наш взгляд, данный подход также себя не оправдывает. Так как, субъективные права и охраняемые законом интересы граждан нарушаются не только государственными

ми органами. Такой подход может привести к тому, что другие субъекты остаются на стороне от механизмов ответственности и социальные противоречия в обществе углубляются. Так как, основанием административного спора является административный акт или действие (бездействие), то любой субъект, уполномоченный их принимать, может стать стороной в административном споре.

Действующее законодательство также, исходя из этого принципа, определило достаточно широкий круг административных органов. Так, в законе Азербайджанской Республики «Об административном производстве» административный орган определяется как соответствующие органы исполнительной власти Азербайджанской Республики, их местные (структурные) и иные организации, муниципалитеты, а также любые физические либо юридические лица, уполномоченные на основании закона принимать административные акты.

«Предпроцессуальная» концепция относит правовой спор к процедурам, не связанным с применением права, то есть, к «организационно-процедурным» или локальным организационным отношениям, находящимся вне процесса. Такое разъяснение спора о праве способствует усилению внимания к правовому регулированию в сфере досудебного разрешения конфликтных ситуаций в административном праве.

Процессуальный же подход связывает возникновение спора о праве с моментом обращения в суд или иной юрисдикционный орган в порядке, установленном законом, и отрицает возможность административного спора вне процессуальных отношений. Такой подход приводит в конечном итоге к слиянию спора о праве в органическое целое с производством правосудия, и преобразовывает суд в участника спора как бы в «руководствующей» роли.

Этот подход связывает административный спор только с материальным правом, утрачивая его комплексный характер. Обусловленность возникновения административного спора только обращением в соответствующий специализированный орган не следует считать целесообразным. Разногласия, различные точки зрения, которые мо-

гут возникнуть между сторонами на любой стадии административного производства, способствуют к появлению конфликта. Конфликт же является предпосылкой возникновения административного спора. Такой спор существует и до судебного обращения стороной, чьи права и интересы нарушены. Принятие же к производству представленного в суд административного иска придает этим спорным отношениям всего лишь официальный характер.

Следует отметить, что данный подход не нашел достаточных оснований в литературе. Асланов М.С., не соглашаясь с процессуальным подходом, пишет, что административный спор возникает сразу после момента нарушения субъективных прав. Стадию от момента возникновения спора до процесса, автор называет «административной ложью» (2, с.113).

Старилов Ю.Н., также возражая этому подходу, пишет, что в предпроцессуальной стадии в результате нарушений прав и интересов гражданина незаконными действиями должностного лица возникают спорные отношения (17, с.86).

Предметный подход опирается на различие между частным и публичным правом, на применение административными органами в основном публичного, прежде всего административного права. Согласно этому подходу административный спор отсутствует, если административным органом применяется нормы частного права. Следует отметить, что и действующее административно-процессуальное законодательство республики, исходя из позиции данного подхода, определяет, что понятие «административный спор» охватывает только споры, возникающие из административно-правовых отношений.

Как известно, сущность административного спора выражается в наличии разногласий между гражданином и административным органом по применению материально-правовых норм, определяющих права и обязанности, правила поведения участников административно-правовых отношений. На наш взгляд, определение административного спора должна опираться на его сущность.

«Конфликтный» подход определяет административный спор как один из видов

правового конфликта. Этот подход предусматривает прояснение связи между понятиями «спора о праве» и «правового конфликта».

В связи с этим Асланов М.С. показывает, что под административно-правовым спором подразумевается такой тип комплекса материально-процессуальных административно-правовых отношений, который характеризуется наличием противоречий, возникших в результате конфликтов между сторонами в процессе государственного управления или несоответствием друг другу взглядов о законности (2, с.115). Такое мнение автора в определенной мере порождает неясность. Так, с одной стороны, автор подчеркивает комплексный характер спора, с другой же стороны, характеризует его взаимную связь с конфликтом как связь между формой и содержанием. Тем не менее, конфликт может быть просто предпосылкой спора.

В науке социологии конфликт определяется одним из видов социальных взаимосвязей, характеризующихся контрдействиями, обусловленные противоречиями, исходящие из потребностей социальных субъектов, интересов и целей, а также социальных статусов и функций (5, с.61). В литературе справедливо отмечается, что когда создаются условия, ограничивающие свободы граждан, индивидуальную самостоятельность человека, сковывающие и притесняющие возможности свободного выражения и обеспечения его намерений и потребностей, то возникают конфликты (5, с.346).

Специфические особенности административно-правового спора требуют концептуального определения его правовых границ и правовой природы, а также уточнение сферы административных споров, рассматриваемых в административном судопроизводстве.

На наш взгляд, более логичным следует относить к предмету административного судопроизводства только административные споры. Так, суд, рассматривая дела, возникающие из административно-правовых отношений, разрешает спор о проблеме административного права. Факт существования спора, само по себе, подтверждает фактическое нарушение или нарушение в будущем субъективных прав граждан со стороны ад-

министративных органов или создание препятствий для их осуществления. Цель подачи иска для возбуждения дела в административном суде заключается именно в устранении этих препятствий и защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов. Административный орган же в лице своего представителя обязан доказать обоснованность своих действий, а требования гражданина необоснованными. Считаем, что практический спрос к правовому регулированию процессуального состава административного судопроизводства также считает необходимым определить понятие «административного спора» и его признаков.

Итак, под административно-правовым спором понимается разногласия между административным органом и гражданином, вытекающие из нарушений прав и охраняемые законом интересов, или различного толкования законности административных актов, действий (бездействия), выраженных в юридически значимых действиях. Административно-правовой спор определяет содержание и объем правовой защиты, выступает предметом административно-процессуальной деятельности. Поэтому, развитие многих административно-процессуальных институтов невозможно без определения специфических особенностей, субъектного состава, содержания, динамики административного спора и т.д. Разработка обоснованной научной концепции, на наш взгляд, может способствовать более глубокому развитию механизма административно-правового регулирования. Определение в законодательстве системы его классификации является одним из важных вопросов по разработке научной концепции административного судопроизводства.

На наш взгляд, если понятие, признаки, составные элементы административного спора закрепить на законодательном уровне, то все недоразумения в связи с правилами подведомственности прекратятся. Считаем, что в Административно-Процессуальном Кодексе Азербайджанской Республики необходимо определить понятие и предмет административно-правового спора. При формировании понятия административного спора, целесообразнее было бы охватить не только споры,

вытекающие из административно-правовых отношений, но также из публично-правовых отношений. Так как, административный акт, принятый административным органом в порядке административного производства, является мерой правительства, принятой в целях регламентации или разрешения определенных (конкретных) вопросов, относящиеся не только к административно-правовым отношениям, но и к общей (публичной) отрасли права.

### **Литература**

1. Толковый словарь азербайджанского языка. Птом. Баку: Чыраг, 1999.- 412 с
2. Асланов М.С. Административная юстиция в Азербайджане. Баку: Азернешр, 2009.- 178 с.
3. Эфендиев М.А. Социология. Баку: Издательство Бакинского Университета, 2009.- 520 с.
4. Гёзюбеюк А.Ш. Административное право. Анкара, 1989
5. Мехдиев Р.А. Философия. Учебное пособие. Баку: Восток-Запад, 2010.- 360 с.
6. Бойцова В. Нужна ли нам административная юстиция // Советская юстиция, 1993.- № 7, С. 12-13
7. Галиакбаров Р.Р. Групповое преступление. Постоянные и переменные признаки. Свердловск, 1973.- 140 с.
8. Зайцев И.М. Сущность хозяйственных споров. Саратов, 1974.- 157 с.
9. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение, 2000, № 1.- С. 68-79
10. Зеленцов А.Б., Яхин Ф.Ф. О предмете административно-правового спора <http://www.lawmix.ru/comm/3494>
11. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: НОРМА, 2003.- 219 с.
12. Николаева Л.А. Судебный надзор за законностью в социалистическом государственном управлении. Л., 1973
13. Попович С. И. Административное право. Часть общая. М.: Прогресс, 1968.- 542 с.
14. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964.- 158 с.

### **SUMMARY**

*In this article, was questions connected with a subject of judicial proceedings about administrative and legal disputes are considered. The author notes that, dispute in that case is considered administrative when the legal issue connected with its contents concerns administrative the right. Any legal relations of citizens with the authorities bears potential danger to conflict emergence. The author legal dispute between the rights and legitimate interests of citizens about violation of administrative body or administrative acts, actions (inaction) of the legality, connected with different understanding legal value that action is defined as a difference of opinions. In his opinion, administrative legal dispute defines the contents and volume of activity of legal protection, acts as a subject of administrative and procedural activity.*

15. Слепченко Е.В. Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Российская юстиция, № 3, 2009.- С. 51-56
16. Социальные технологии: толковый словарь / Отв. ред. В.Иванов. М.: Луч-Центр социальных технологий, 1995.- 309 с.
17. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж. Изд. ВГУ, 1998.- 86 с.
18. Студеникина М.С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России. М., 2001
19. Судебная защита прав и свобод граждан. Научно-практическое пособие / Отв. ред. В.П.Кашепов. М.: Норма, 1999.- 255 с.
20. Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997.- 526 с.
21. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997.- 363 с.
22. Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 1973.- 134 с.
23. Щеглов В.Н. Иск в судебной защите гражданского права. Лекции для студентов / Под ред. Осокина Г.А. Томск, 1987.- 168 с.