

УДК 346.2:331.109

А. Г. Хримли,

соискатель,
Институт экономико-правовых
исследований НАН Украины, г. Донецк

**К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ХОЗЯЙСТВЕННЫМ
И АДМИНИСТРАТИВНЫМ СУДОМ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ СПОРОВ
С УЧАСТИЕМ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

В процессе формирования рыночных отношений, а также законодательной базы, опосредующей их реализацию в независимой Украине, вопрос рассмотрения споров с участием субъектов предпринимательства и органов государственной власти был отнесен к компетенции хозяйственного суда. Так, в соответствии со ст. 1 Закона Украины «О хозяйственных судах» от 04.06.1991 г. № 1142-ХП [1] хозяйственный суд признается независимым органом в разрешении всех хозяйственных споров, возникающих между юридическими лицами, государственными и иными органами. В соответствии с Постановлением Верховной Рады Украины от 6 ноября 1991 г. «О порядке введения в действие Арбитражного процессуального кодекса Украины» после 1 марта 1992 г. все органы, кроме хозяйственных судов, лишались права возбуждать и рассматривать дела данной категории. С введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Украины (ныне Хозяйственного) к кругу дел, подведомственных хозяйственным судам, относились и споры о признании недействительными актов государственных и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством. За период с 1992 по 2006 г. хозяйственными судами была наработана практика в сфере разрешения вышеобозначенных споров. Однако с принятием Кодекса административного судопроизводства Украины [2] (далее — КАСУ), данный порядок был изменен. Так, согласно ст. 17 данного Кодекса споры физических и юридических

лиц с субъектами властных полномочий относительно обжалования их решений (нормативно-правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия отнесены к компетенции административных судов.

С момента принятия КАСУ одной из наиболее злободневных проблем стала проблема разграничения полномочий между хозяйственными и административными судами при рассмотрении споров с участием субъектов предпринимательской деятельности.

Данной проблеме посвящены исследования таких авторов, как С. Ф. Демченко, А. И. Осетинский, Д. М. Притыка, Н. И. Черленяк и ряда других.

Цель настоящей статьи — на основании анализа теоретической литературы, положений действующего законодательства и правоприменительной практики разработать направления совершенствования законодательства в сфере разграничения компетенции между хозяйственными и административными судами.

Сегодня опыт, связанный с рассмотрением данной категории дел административными судами, продемонстрировал отсутствие однозначного положительного результата. Как отмечается в Постановлении Президиума Верховного Суда Украины и Президиума Совета судей Украины от 03.04.2009 г. № 7 «О состоянии осуществления судопроизводства административными судами», характерным для всех административных судов, в которых изучалось состояние осуществления судопроизводства, являются случаи нарушения ими правил подсудности и

© А. Г. Хримли, 2010

выход за рамки компетенции административных судов относительно решения административных дел. Выявлены многочисленные случаи рассмотрения судами споров, которые не относятся к юрисдикции административных судов, в частности, относительно споров, касающихся права собственности на объекты недвижимого имущества, приватизации государственного имущества. Верховный Суд Украины сделал вывод о неподсудности административным судам споров о праве собственности на объекты недвижимого имущества. Между тем Высший административный суд Украины продолжает рассматривать такие споры, причем вопросы о подсудности этих дел решаются им неоднозначно [4]. Работа с соответствующими государственными органами относительно вопросов разграничения компетенции хозяйственных и административных судов признана одной из приоритетных задач Высшего хозяйственного суда Украины [5].

Каким бы проработанным не было законодательство, в нем невозможно предусмотреть все вероятные правоприменительные ситуации, а также какой характер примут регулируемые отношения по прошествии нескольких лет. Другим объективным фактором является сложность юрисдикционной системы государства. Чем больше количество юрисдикционных органов, тем сложнее избежать пересечения их компетенции [6]. В то же время компетенционные противоречия между хозяйственными и административными судами в Украине обусловлены во многом факторами именно субъективного характера. К их числу относится, в первую очередь, отсутствие четкого концептуального подхода относительно задач и целей административных судов в Украине, выразившегося в недостаточно определенных и взвешенных формулировках действующего законодательства, и прежде всего норм Кодекса административного судопроизводства Украины.

После принятия Кодекса административного судопроизводства как ученые, так и практики неоднократно указывали на недостатки содержащегося в нем подхода относительно использования термина «публично-правовой спор».

Такой критерий, как связь публично-правового спора с осуществлением властных управленческих функций также не нашел четкого определения ни в Кодексе административного судопроизводства Украины, ни в любом другом нормативно-правовом акте. Как справедливо отмечается исследователями, в то время, как в п. 1 ст. 3 КАСУ сказано, что одной из сторон публично-правового спора является орган исполнительной власти, то в п. 7 этой же статьи и ст. 50 КАСУ говорится о том, что стороной спора является субъект властных полномочий, которым необходимо считать орган государственной власти

и др. Также в ст. 50 КАСУ идет речь о том, что стороной спора является субъект властных полномочий, которым необходимо считать орган государственной власти и иные субъекты. В соответствии со ст. 172–174 КАСУ этими «иными субъектами», осуществляющими управленческие функции на основе законодательства, считаются члены избирательных комиссий, средства массовой информации, творческие работники средств массовой информации, предприятия, учреждения. Относительно этих субъектов справедливо ставится вопрос — наделены ли они властными полномочиями и осуществляют властные управленческие функции, проявлением которых нарушаются права и свободы граждан (юридических лиц) [7].

Помимо этого, как отмечают исследователи, не все споры публично-правового характера являются однозначно подведомственными административным судам. Разграничение подведомственности дела по заявлению прокурора о признании незаконным правового акта, споров относительно закупок за государственные средства товаров, работ и услуг, о поставках продукции для государственных нужд и тому подобное между административными, с одной стороны, хозяйственными и общими — с другой, остается нерешенным [8].

Анализируя положения КАСУ в целом, можно сделать вывод, что основным критерием определения подведомственности дел административным судам является субъективный состав спора и (в определенной степени) его характер.

В то же время, как отмечает А. Удовиченко, принимать за основу всего лишь субъективный состав участников в корне неправильно. Основным критерием является характер правоотношений. Как известно, основная задача административного судопроизводства — защита интересов граждан во взаимоотношениях с органами власти и управления. В экономической сфере: производстве, торговле, сфере услуг и вытекающих из них финансовых отношениях, в том числе с участием государственных фискальных органов, споры должны разрешать специализированные на экономических отношениях суды. В Украине таковыми являются хозяйственные суды, которые должны решать споры компетентно и оперативно, что особенно важно для делового оборота и развития экономики [9].

Данное положение представляется достаточно обоснованным. В его пользу свидетельствует не только правоприменительный опыт Украины, но и зарубежный опыт, а также анализ историко-правового аспекта данной проблемы. Исследуя имеющиеся правовые традиции, необходимо обратить внимание прежде всего на нормы Закона «О государственном арбитраже в СССР» от 30 ноября

1979 г. [10] и Правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами, утвержденных Постановлением Совмина СССР № 440 от 5 июня 1980 г. [11]. Так, Государственный арбитраж рассматривал заявления государственных предприятий о признании недействительными полностью или частично затрагивающих права и охраняемые законом интересы этих предприятий актов их вышестоящих органов, не соответствующих компетенции указанных органов либо изданных с нарушением требований законодательства.

С обретением Украиной независимости достаточно четко сохранялась тенденция касательно использования предметного принципа разграничения компетенции и отнесения споров с участием хозяйствующих субъектов к компетенции арбитражных (ныне хозяйственных) судов. Так, в Концепции судебной реформы 1992 г. позиционировалось внедрение административного судопроизводства с целью рассмотрения споров именно между гражданином и органами государственного управления. Целью арбитражного суда обозначалось обеспечение защиты прав и законных интересов участников хозяйственных отношений, независимо от формы собственности, какую они представляют [12]. Согласно Положениям Концепции административной реформы в Украине 1998 г. [13] введение административной юстиции и создание соответствующей правовой базы предполагало целью создание отдельной формы судебной защиты прав и свобод граждан, а процедуры рассмотрения таких дел предполагалось закрепить в Административно-процессуальном кодексе Украины.

Обоснованность имевшей место тенденции отнесения рассмотрения споров с участием субъектов хозяйствования и органов государственной власти (управления) к компетенции специализированных судов, рассматривающих хозяйственные споры, а к компетенции административных — защиту прав граждан в отношениях с данными органами, подтверждается и зарубежным опытом. Классической признана французская система административной юстиции, несмотря на то, что оценка действий административного органа находится в рамках самой администрации. Во Франции существуют специальные органы — административные трибуналы, которые рассматривают исключительно споры по искам граждан к органам управления, нарушившим их права [14].

Германская модель административной юстиции характеризуется созданием специализированных судов для разрешения споров по индивидуальным административным делам, возникающим в сфере функционирования органов управления. В отличие от французской системы, в которой, как было отмечено, важнейшим является осуществление судом объективного контроля (проверки) при-

меняемой нормы, германская административная юстиция создана для обеспечения в первую очередь судебной защиты прав граждан [15, с. 74–75].

Вышеизложенное подтверждает правильность концептуального подхода, изначально присутствовавшего в программных документах, связанных с организацией системы административных судов Украины и предусматривавшего в качестве цели их функционирования именно защиту прав граждан.

Однако, как справедливо отмечает С. Демченко, в настоящее время миллионы граждан — потенциально возможных участников административного судопроизводства, лишены защиты со стороны административных судов по поводу споров об административных правонарушениях (согласно п. 3, п. 2 ст. 17 КАСУ компетенция административных судов не распространяется на публично-правовые дела о наложении административных взысканий). Некоторые распространенные виды споров отнесены к подсудности местных общих судов. Так, в п. 2. ст. 18 «Предметная подсудность административных дел» отмечено, что местным общим судам как административным судам подсудны все административные дела по поводу решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий по делам о привлечении к административной ответственности, а также по поводу пенсионных, социальных выплат, доплат, социальных услуг, помощи, защиты льгот. С. Демченко также акцентирует внимание на том, что законодатель предусмотрел не альтернативную подсудность, а именно отнес «все административные дела» из отмеченных споров к ведению общих судов как административных. А истцы по этим делам — это наиболее незащищенная часть населения: пенсионеры, неработоспособные граждане и т. п. По поводу пенсионных, социальных выплат, доплат, социальных услуг, помощи, защиты, льгот они никогда не смогут обратиться в окружной административный суд [16, с. 75–76].

Таким образом, вопросы оптимизации подходов к определению компетенции административных судов в Украине и в первую очередь разграничения компетенции административных и хозяйственных судов имеют ярко выраженную актуальность и требуют своего скорейшего решения.

В заключение необходимо сделать вывод, что на основании проведенного анализа доказана целесообразность рассмотрения споров, вытекающих из хозяйственно-правовых отношений между неравноправными субъектами, один из которых наделен властными полномочиями хозяйственными судами Украины.

Литература

1. Про господарські суди : Закон України від 04.06.1991 р. (Закон втратив чинність на підставі Зако-

ну № 3018-III від 07.02.2002 р.) // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 36. — Ст. 469.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — С. 446.

3. Про стан здійснення судочинства адміністративними судами : Постанова Верховного Суду, Ради суддів України від 03.04.2009 р. № 7 // Вісник Верховного Суду України — 2009. — № 4. — С. 15.

4. Административные суды Украины. Итоги и последствия работы 14 апреля 2009 года. — Режим доступа : <http://www.antre.com.ua/analytics/3800/>.

5. Про підсумки роботи господарських судів України у 2009 році та їх завдання на 2010 рік : Постанова Пленуму Вишого господарського суду України від 25.02.2010 р. // Вісник господарського судочинства — 2010. — № 2.

6. Курас Т. Л. Вопросы разграничения подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами РФ: Коллизии подведомственности / Т. Л. Курас // Сибирский Юридический Вестник. — 2005. — № 2 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://law.edu.ru/magazine/document.asp?magID=6&magNum=2&magYear=2005&articleID=1227124>.

7. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору / Г. Ткач. — Режим доступу : http://www.ahmerov.com/book_354_chapter_45_PONJATTJATA_PRIRODA_ADMINISTRATIVNO-PRAVOVOGO_SPORU.html.

8. Веремко В. Колесо Фемиды / В. Веремко. — Режим доступа : <http://www.kontrakty.com.ua/show/rus/article/2/3020055864.html>.

9. Удовиченко А. Разграничение юрисдикции требует научного критерия / А. Удовиченко // Судебно

юридическая газета. — 2009. — № 7 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://sug.kiev.ua/articles.php?id_article=319.

10. О Государственном Арбитраже в СССР : Закон СССР от 30.11.1979 г. (утратил силу). — Режим доступа : <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr3789.htm>.

11. Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами : Утверждены Постановлением Совмина СССР от 5 июня 1980 г. № 440 (утратили силу). — Режим доступа : <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr3691.htm>.

12. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 426.

13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.

14. Примаченко А. Кодекс административного судопроизводства. Тихая революция / А. Примаченко. — Режим доступа : <http://www.zn.ua/1000/1050/51660/>.

15. Зоммерман К. П. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты / К. П. Зоммерман, Ю. Н. Стариков // Государство и право. — 1993. — № 11. — С. 70–77.

16. Демченко С. Ф. Паралелі і меридіани господарських та адміністративних судів / С. Ф. Демченко // Вісник господарського судочинства. — 2009. — № 6. — С. 73–79.

Представлена в редакцію 02.12.2010 г.