

**ПРОБЛЕМЫ ОТГРАНИЧЕНИЯ СПОРОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ЮРИСДИКЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ)  
THE PROBLEM OF DELIMITATION OF ADMINISTRATIVE  
JURISDICTION DISPUTES (FOR EXAMPLE, PROCEDURAL  
LEGISLATION OF UKRAINE)**

*Аннотация.* На примере процессуального законодательства Украины показаны проблемы отграничения споров административной юрисдикции от других видов споров (гражданских, хозяйственных). Доказывается необходимость отказа от абсолютизации точного определения вида юрисдикции и внедрения принципа приоритета административной юрисдикции.

*Summary:* For example, the procedural legislation of Ukraine shows the problem of delimitation disputes administrative jurisdiction of the other types of disputes (civil, economic). The necessity of giving up absolute precise definition of the type of jurisdiction and the introduction of the principle of administrative jurisdiction priority.

*Ключевые слова:* административный процесс; административное судопроизводство, субъекты властных полномочий, юрисдикция административных судов.

*Key words:* process: the administrative process; administrative proceedings, subjects of powers, the jurisdiction of administrative courts.

Как отмечается в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 15.12.2004 г. Rec (2004) 20 «О судебном пересмотре административных актов», все административные акты подлежат судебному пересмотру. При этом под административными актами понимаются правовые акты – как индивидуальные, так и нормативные – и действия или бездействие.

С целью специализации судов в сфере защиты прав лиц частного права в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны субъектов властных полномочий (СВП) в демократических странах создаётся система

административного судопроизводства. В Украине такая система создана с принятием 06.07.2005 г. Кодекса административного судопроизводства Украины (КАСУ). Как отмечалось в пояснительной записке к проекту Кодекса (в проекте он назывался как Административный процессуальный кодекс Украины), «введение административного судопроизводства обусловлено правовой природой публично-правовых споров, где *гражданину противостоит мощный административный аппарат*. Судебное производство по таким делам должно осуществляться на несколько иных принципах, чем в гражданских судах». При таких условиях казалось очевидным, что участие в деле СВП как составляющей «административного аппарата» является критерием отнесения дел к административной юрисдикции.

Следует отметить, что относительно такого подхода нет ни теоретических, ни нормативных возражений. Так, патриарх украинского административного права В.Б. Аверьянов объективным критерием выделения из массы общественных отношений именно публично-правовых отношений считает обязательное наличие в этих отношениях органов «публичной администрации» [1, с. 29]. С нормативной точки зрения, согласно ч. 2 ст. 2 КАСУ, в административные суды могут быть обжалованы любые решения, действия или бездействие СВП, кроме случаев, прямо установленных законом.

Следует отметить, что тотальное перераспределение судебных споров с СВП в пользу административных судов встретило определенное сопротивление, в первую очередь, со стороны чиновничьего аппарата. В принципе, указанное состояние дел было ожидаемым. Как отметил Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) в решении от 07.06.2001 г. по делу «Кресс против Франции», «само учреждение и существование административных судов может быть названо самым значительным достижением правового государства, особенно потому, что право этих судов принимать решения относительно действий административных властей было принято не без сопротивления» [2]. Так, налоговые органы настаивали на сохранении судебных разбирательств с ними в хозяйственных судах (аналог

российских арбитражных судов) [3]. Ставились вопросы об исключении из административной юрисдикции социальных споров и земельных споров [4].

Определенную путаницу в вопрос размежевания юрисдикций внесло Информационное письмо Верховного Суда Украины (ВСУ) от 26.12.2005 г. № 3.2.-2005, в котором отмечалось, что делом административной юрисдикции может быть спор, возникший из правоотношений, в которых хотя бы один субъект законодательно уполномочен властно управлять поведением другого (других) субъекта (-ов), а эти субъекты, соответственно, обязаны выполнять требования и предписания такого властного субъекта. После таких разъяснений субъектный состав сторон спора перестал быть безоговорочным критерием отграничения административных дел; это разъяснение содержит абсолютно субъективный критерий оценки («уполномоченный властно управлять») и не оправдано теоретически и нормативно. Во-первых, такого критерия нет в КАСУ. Во-вторых, как правильно отмечает проф. В.М. Бевзенко [5, с. 5], в конкретных публично-правовых отношениях полного подчинения воле СВП не существует, однако в случае вступления с этим субъектом в правоотношения публичного характера на заинтересованное лицо (физическое или юридическое) возлагается обязанность соблюдать установленные нормами права определенные правила поведения; кроме того, посредством публично-правовых отношений осуществляется государственное регулирование. В-третьих, в демократических странах принято считать, что судебная защита прав в спорах с участием СВП (публично-правовых спорах) наиболее эффективно осуществляется в рамках административной юстиции, на что указывалось, в частности, в упомянутом решении ЕСПЧ «Кресс против Франции» [2].

Подмена объективного критерия субъектного состава сторон субъективным критерием «властного управления» привело к невозможности четкого отграничения дел административной юрисдикции от других юрисдикций. Так, по данным [6, с. 6], ВСУ отменил и закрыл производство по мотивам неправильного определения подсудности в 21 % из всех рассмотренных административных дел – в 2007 г. И 24 % – в 2008 г. Такой

формальный подход является существенным нарушением прав граждан и принципа верховенства права, поскольку после многих лет судебной тяжбы стороны вынуждены были начинать все сначала, только в суде другой юрисдикции.

Наиболее последовательно положения указанного Информационного письма № 3.2.-2005 реализовывались в спорах с СВП по поводу их решений, действий или бездействия относительно распоряжения имуществом, в частности, земельными участками. При этом специалисты, прежде всего, в области хозяйственного права, считают, что отношения по распоряжению собственностью является частноправовыми, даже несмотря на то, что в них участвуют СВП [7]. Часто судебная практика шла именно таким путем. В свое время тогдашний Председатель Высшего административного суда Украины (ВАСУ) назвал такое положение дел «юрисдикционной контрреформой» [4].

Как выяснилось позднее, вопрос подсудности споров в сфере земельных отношений был решен Конституционным Судом Украины (КСУ) в пользу административного судопроизводства. Так, в решении КСУ от 01.04.2010 г. по делу № 10-рп/2010 определено, что «в публично-правовых спорах, на которые распространяется юрисдикция административных судов, относятся и земельные споры физических или юридических лиц с органом местного самоуправления как СВП, связанные с обжалованием его решений, действий или бездействия». Следовательно, при одном и том же процессуально-правовом регулировании выяснился приоритет административных судов по спорам с участием СВП, что свидетельствует об искусственности, как минимум, соответствующих оснований для закрытия судебных разбирательств и фактического отказа частным лицам в судопроизводстве и судебной защите.

При таких условиях и исходя из критерия эффективности защиты прав субъектов частного права против СВП именно в административных судах, украинские юристы-практики предлагает признать презумпцию рассмотрения дел с участием СВП административными судами. Согласно этой презумпции, в делах, где ответчиком является СВП, административный суд, в соответствии с

территориальной и инстанционной подсудностью, не может отказать в рассмотрении любого иска к СВП, кроме случаев, прямо указанных в КАСУ (ч. 3 ст. 17) [8, с. 290]. Эта презумпция учитывает также и отказ от абсолютизации точного определения вида юрисдикции. Так, в работе [9, с. 389] указывается, что в США среди гарантий прав на надлежащее судебное разбирательство признана обязанность судов учитывать, подведомственность дела какому суду в наибольшей степени обеспечит доступ к правосудию.

Яркой иллюстрацией правомерности этого принципа в условиях Украины может быть факт успешного рассмотрения дел одного и того же (или близкого) содержания в судах разных юрисдикций. Так, в определении ВАСУ от 09.09.2008 г. № К-7166/07 поддержана позиция прокурора города Киева о невозможности предоставления под строительство земельного участка, который находится в Центральном историческом ареале города Киева и зоне охраняемого природного ландшафта, без согласования с органами охраны культурного наследия. Зато уже Постановлением Высшего хозяйственного суда Украины (ВХСУ) от 17.03.2009 г. № 16/201 установлена невозможность предоставления под строительство земельного участка на территории охранной зоны памятника истории национального значения. Аналогично в определении ВАСУ от 09.04.2009 г. № К-7166/07 поддержана позиция прокуратуры Автономной Республики Крым и Государственной службы охраны культурного наследия о невозможности строительства на земельном участке, отнесенном к Историко-архитектурному плану и комплексному охранному зонированию памятников истории, культуры и природы административного района «Большая Ялта». Зато уже Постановлением ВХСУ от 22.04.2009 г. № 2-17/3550-2004 поддержана позиция природоохранного прокурора о недопустимости передачи в долгосрочную аренду под строительство земельного участка Ливадийского парка, который (участок) относится к землям природоохранного и историко-культурного назначения. Таким образом, близкие по смыслу споры успешно решены в рамках производств различных юрисдикций.

Вместе с тем, относительно к распоряжения иным, чем земельные

участки, имуществом решения, аналогичные решению КСУ от 01.04.2010 г. по делу № 10-рп/2010, не принимались. То есть, внесена еще бóльшая путаница в описываемые правоотношения: может так случиться, что спор относительно земельного участка будет решаться в административном суде, а по зданию, которое находится на этом участке, – в хозяйственном или гражданском суде. Зато о публичном характере такого рода споров свидетельствует, в частности, то, что, например, в хозяйственный суд с такими спорами часто обращаются прокуроры (их заместители), которые обращаются в интересах государства. Но иск «в интересах государства» фактически является признанием публично-правового характера спора. Как указано в работе [10, с. 12-13], если последовательно исходить из того, что государство – это особая организация всего общества, реализующая публичные функции, то участие принадлежащего ему на праве собственности имущества в гражданском обороте никак не должно быть правилом, а должно рассматриваться, скорее, как исключение.

Кроме того, с целью выяснения надлежащей подсудности на ранних стадиях споров предложено предусмотреть в делах с участием СВП право стороны на обжалование определения об открытии производства по делу по мотивам предметной подсудности – хотя бы до уровня апелляционной инстанции. В дальнейшем этот вопрос оспариванию не подлежит.

#### **Библиография/References:**

1. Державне управління: теорія і практика / Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. та ін. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
2. Кресс (Kress) против Франции : Постановление Европейского Суда по правам человека от 07.06.2001 г. (жалоба № 39594/98) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://rrpoi.narod.ru/echr/another\\_3/kress.htm](http://rrpoi.narod.ru/echr/another_3/kress.htm) (на русском языке).
3. Кучерявенко М. Критерії розмежування юрисдикції / М. Кучерявенко, Н. Шевцова // Закон & Бізнес. – 04.08-10.08.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zib.com.ua/ua/11020-podatkov\\_i\\_spori\\_gospodarski\\_chi\\_administrativni.html](http://zib.com.ua/ua/11020-podatkov_i_spori_gospodarski_chi_administrativni.html)
4. Пасенюк О. Юрисдикційна контрреформа – шляхи до регресу / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 3-7.
5. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві

України : автореф. дис... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право» / В.М. Бевзенко. – Х., 2010. – 35 с.

6. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М.І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

7. Стахурський М.Ф. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України / М.Ф. Стахурський // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С.35-39.

8. Белкін Л.М. Забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади: адміністративно-правовий вимір. – Ужгород : ФОП Бреза, 2014. – 552 с.

9. Кадушкин А.В. Проблемы подведомственности и право на судебную защиту / А.В. Кадушкин // Российское законодательство в современных условиях : Материалы VIII ежегодной Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. П.Н. Кириченко. – Брянск : РИО БГУ, 2010. – С. 382-391.

10. Файнгерш С.И. Публичное управление государственным имуществом в Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис... канд. юр. наук. – Санкт-Петербург : 2008. – 242 с. – Режим доступа : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/281617.html>

#### **Об авторе**

Юлия Леонидовна Юринец – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Национального авиационного университета (Киев).

#### **Author**

Julia Yurinetz – Ph.D., Associate Professor, National Aviation University (Kiev).

**УДК 347.9**

*А.Н. Юсупова, С.А. Семикина*

## **ОСОБЕННОСТИ ЗАКОННОСТИ СУДЕБНЫХ АКТОВ**

### **АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ**

### **FEATURES OF LEGALITY OF JUDICIAL ACTS OF ARBITRATION**

### **COURTS**

*Аннотация:* Статья посвящена судебным актам арбитражных судов. Авторы указывают на то, что основной целью судебных актов является восстановление нарушенных