



Разграничение юрисдикции административных судов

«Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в суде, к подсудности которого оно отнесено процессуальным законом»

Часть 3 ст. 6 Закона Украины
от 07.02.02 г. № 3018-III
«О судоустройстве Украины»

Прошло более чем четыре года с момента вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Украины от 06.07.05 г. № 2747-IV (далее - КАСУ), задачей которого является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций на основании законодательства, в том числе во исполнение делегированных полномочий. Но анализ судебной практики за прошедший период свидетельствует о многочисленных случаях нарушения правил подсудности заинтересованными лицами при обращении в суды за защитой своих прав, свобод или интересов и административные суды при рассмотрении дел, которые не относятся к юрисдикции административных судов. На данный факт, в частности, обращает внимание Президиум Верховного Суда Украины, и Президиум Совета судей Украины в постановлении от 03.04.09 г. № 7 «О состоянии осуществления судопроизводства административными судами».

В настоящей статье рассматриваются ситуации нарушения правил административной судебной юрисдикции, которые чаще всего встречаются в судебной практике. На их примере также предоставлены рекомендации в отношении правил подведомственности административных дел, ведь понимание правил подсудности гарантирует надежную защиту прав, свобод или охраняемых законом интересов в суде.

Нормы п. 1 ч. 1 ст. 157 КАСУ устанавливают, что суд закрывает производство по делу - если дело не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

В соответствии с требованиями ч. 1 ст. 203 данного Кодекса постановление или определение суда первой инстанции отменяется в апелляционном порядке, и исковое заявление остается без рассмотрения или производство по делу закрывается по основаниям, установленным, соответственно, ст. 155 и 157 настоящего Кодекса.

Согласно требованиям ч. 1 ст. 228 КАСУ суд кассационной инстанции отменяет судебные решения в кассационном порядке и оставляет исковое заявление без рассмотрения или закрывает производство по делу по основаниям, установленным ст. 155 и 157 данного Кодекса.

Следовательно, **нарушение правил подсудности согласно нормам КАСУ является безусловным основанием для оставления искового заявления без рассмотрения или закрытия производства по делу в любой инстанции административного суда.**

Дополнительно отметим, что соответствующие последствия нарушения правил подведомственности предусмотрены и другим процессуальным законодательством Украины (ст. 80, 103 и 111¹⁰ Хозяйственного процессуального кодекса Украины, далее - ХПКУ, ст. 205, 310 и 340 Гражданского процессуального кодекса Украины, далее - ГПКУ). В судебной прак-

тике проблемы разграничения подведомственности чаще всего возникают именно между административными и хозяйственными спорами, что будет показано ниже на примере рассмотренных судебных дел.

Для определения границ проблематики, на которую обращается внимание в этой статье, приведем понятие дела административной юрисдикции.

Согласно п. 1 ст. 3 КАСУ **дело административной юрисдикции** (далее - административное дело) - переданный на разрешение административного суда публично-правовой спор, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо либо другой субъект, осуществляющий властные управленческие функции на основании законодательства, в том числе во исполнение делегированных полномочий.

Из приведенного понятия можно выделить **главные признаки административного дела**:

- а) наличие в публично-правовом споре **специального субъекта**;
- б) публично-правовой спор связан с **осуществлением властных управленческих функций на основании законодательства**.

Понятие специального субъекта спора по административному делу приведено в п. 7 ст. 3 КАСУ, в соответствии с которым субъект властных полномочий - это орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное ли-



цо, другой субъект при осуществлении ими властных управленческих функций на основании законодательства, в том числе во исполнение делегированных полномочий.

Приведенное понятие, по нашему мнению, является не очень удачным, поскольку акцентированным признаком специального субъекта является наличие властных полномочий, которое раскрывается посредством ссылки на орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностные или служебные лица. Вместе с тем второго главного признака административного дела, а именно - связи публично-правового спора с осуществлением властных управленческих функций на основании законодательства, законодатель не предоставил четкое определение ни в КАСУ, ни в любом другом нормативно-правовом акте. При этом из вышеприведенного определения следует, что осуществление властных управленческих функций характеризует только понятие **другого субъекта** (*ни орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо*) по делу административной юрисдикции. Именно эта причина, по нашему мнению, является в большинстве случаев следствием нарушений требований в отношении подведомственности дел.

Границы административных судов по разрешению административных дел определены их компетенцией, закрепленной в ст. 17 КАСУ, в частности, соответствующими категориями дел. Именно в первой категории дел встречается львиная доля нарушений из-за неточного определения специального субъекта спора, что мы и рассмотрим в данной статье на примере материалов дел судебной практики.

Споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий в отношении обжалования его решений (нормативно-правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия

1. Ошибки в отношении правил подсудности из-за неправильного определения предмета спора

К какому виду судопроизводства относятся дела, в которых одной из сторон является орган местного самоуправления (следовательно, есть признаки субъекта властных полномочий) и предметом спора является признание недействительным решения этого органа в отношении права собственности?

1. Как было указано выше, из-за нечеткого определения понятия субъекта властных полномочий при определении подведомственности дел при участии

органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных или служебных лиц, заинтересованные лица (и в большинстве случаев и суды) недостаточно обращают внимание на предмет спора.

Одной из типовых ситуаций в этой категории споров является дело **о признании недействительным решения Исполкома** в части поручения БТИ оформить свидетельство о праве собственности Организации на недвижимый объект - административное здание, *о признании права собственности государства на упомянутый спорный объект недвижимости и отмене свидетельства о праве собственности*, выданного Организации на это здание.

При рассмотрении указанного дела Высший хозяйственный суд Украины (далее - ВХСУ) передал дело на рассмотрение в Высший административный суд Украины (далее - ВАСУ), так как считал, что спор по делу относится к административной юрисдикции. ВАСУ также постановил решение по указанному делу по правилам административной юрисдикции.

Коллегия судей судебной палаты в административных делах Верховного Суда Украины (далее - ВСУ) постановлением от 13.05.08 г. отменила решение ВАСУ в связи с нарушением правил подведомственности из-за неправильного определения судом предмета спора. В обоснование принятого решения Коллегия судей указала, что **возникший спор касается права собственности на объект недвижимости** - административное здание, расположенное по ул. Комсомольской, 49 в г. Чернигове. **Спор не связан с защитой прав, свобод или интересов в сфере публично-правовых отношений** от нарушений со стороны органов государственной власти, что исключает рассмотрение дела в порядке административно-судопроизводства.

То есть по указанному делу одной из сторон хоть и был орган местного самоуправления, наделенный определенными властными полномочиями, но в спорных правоотношениях он не осуществлял властные управленческие функции в отношении стороны в споре.

Похожие ошибки по нарушению правил подведомственности есть и по второму типовому делу по иску садово-дачного общества «Стадное» к Бориспольской районной государственной администрации Киевской области **о побуждении заключить договор аренды земельного участка**, который суды рассматривали по правилам дела административной юрисдикции.

Коллегия судей Судебной палаты в административных делах ВСУ (постановление ВСУ от 16.06.09 г.), отменяя решение судов предыдущих инстанций, указала, что разрешая спор по сути, суды руководствовались тем, что дело является административным. Однако, по мнению Коллегии, это заключение судов обоснованным признать нельзя.

Суды предыдущих инстанций установили, что спорные правоотношения между сторонами возникли



в связи с реализацией Обществом предусмотренного законодательством права пользования земельным участком путем заключения долгосрочного договора аренды этого участка с Бориспольской РГА и уклонением ответчика от заключения указанного договора. То есть заявленные по делу **исковые требования следуют из отношений, которые имеют частно-правовой характер**, поэтому орган государственной власти в этом случае выступает в спорных правоотношениях как субъект права собственности, а не как субъект властных полномочий.

Таким образом, и по указанному делу предметом спора являются правоотношения сторон по реализации права пользования земельным участком, а не обжалование решений, действий или бездействия Бориспольской РГА в части осуществления последней властных управленческих функций.

По другому делу в отношении спора между Частным предприятием «Фирма «Гиппократ» и Белоцерковским городским советом, исполнительным комитетом Белоцерковского городского совета (третьим лицом - Белоцерковским городским отделом земельных ресурсов) **о выдаче государственного акта на право постоянного пользования землей и заключения договора аренды земельного участка** (постановление от 14.04.09 г.), суды первой, апелляционной и кассационной инстанций также рассматривали по правилам дела административной юрисдикции.

Однако Коллегия судей судебной палаты в административных делах ВСУ не согласилась с решениями предыдущих судов и, отменяя их, указала, что к компетенции административных судов относится разрешение споров физических или юридических лиц с органом государственной власти, органом местного самоуправления, их должностным или служебным лицом, **предметом** которых является **проверка правильности решений, действий или бездействия этих органов (лиц)** в соответствии с принятыми или совершенными **при осуществлении ими властных управленческих функций**. Полномочие горсовета относительно владения, пользования и распоряжения землей предусмотрены ст. 12 Земельного кодекса Украины (далее - ЗКУ). При этом в соответствии с гражданским и земельным законодательством Украины горсовет имеет равные права с гражданами и юридическими лицами, с которыми она вступает в отношения по владению, пользованию и распоряжению землей.

Следовательно, из приведенного усматривается, что горсовет при осуществлении полномочий собственника земли выступает не субъектом властных полномочий в значении этого термина, в котором он употреблен в п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ, а равноправным субъектом земельных отношений, действия которого направлены на реализацию предусмотренного законом права распоряжаться землей.

Судами предыдущих инстанций по делу установлено, что предметом спора по указанному делу был спор сторон об оформлении права аренды земельного участка, который принадлежит Белоцерковскому городскому обществу. Вместе с тем исследовав все обстоятельства дела, суды предыдущих инстанций не обратили внимания на то, что отношения распоряжения, сложившиеся между сторонами, предусматривали при условии предоставления соответствующей документации равные права и возможности сторон в отношении приобретения прав на земельный участок, а для горсовета, как его собственника, - право свободного выбора субъекта с целью предоставления ему таких прав в установленном законом порядке. **При этом последняя из властных управленческих функций не осуществлялась** и субъектом властных полномочий не выступала. Поэтому Коллегия подчеркнула, что заключение судов о том, что указанное дело, предметом которого была проверка правильности формирования воли одной из сторон по распоряжению земельным участком, передаче соответствующих прав, а также законности соглашений **между равноправными сторонами**, может рассматриваться по правилам КАСУ, - **ошибочно**.

Следовательно, поскольку иск возник из спорных правоотношений, которые имеют гражданско-правовой характер и **не связаны непосредственно с осуществлением властных управленческих полномочий**, он не относится к компетенции судов административной юрисдикции и не может ими рассматриваться.

Аналогичная позиция содержится в информационном письме ВХСУ от 06.08.08 г. № 01-8/471 и в информационном письме от 12.03.09 г. № 01-08/163, в которых ВХСУ отмечает, что если предметом спора является право собственности на земельный участок или право пользования им, в том числе восстановления нарушенного права третьим лицом, которое на основании решений властных органов претендует на спорный земельный участок, **то такой спор является спором о праве** и независимо от участия в нем органа, которым земельный участок предоставлен в собственность или в пользование, должен разрешаться в порядке хозяйственного судопроизводства.

2. Учитывая все вышеизложенное, особое внимание заслуживает позиция ВАСУ в обзорном письме от 21.12.07 г. № 1329/9/1/13-07, в соответствии с которым делами **о признании недействительными решений органов местного самоуправления об отказе в предоставлении земельных участков в собственность являются административными**. Свою позицию Коллегия судей ВАСУ обосновывает тем, что, по ее мнению, предпосылкой возникновения права собственности или пользования земельным участком, осуществления других действий по оформлению этого права согласно действующему земельному законо-



дательству Украины является решение органа местного самоуправления, как субъекта властных полномочий. Следовательно, Коллегия считает, что орган местного самоуправления является органом в осуществлении властных управленческих функций согласно земельному законодательству в части предоставления земельных участков в собственность или пользование, передачи их в аренду, и только после рассмотрения таких вопросов и принятия соответствующих решений возникают определенные обязательства и признание прав, осуществление определенных действий относительно выполнения принятого решения.

По нашему мнению, с такой позицией ВАСУ согласиться невозможно, так как порядок реализации права собственности на землю предусмотрен ч. 2 ст. 78 ЗКУ, в соответствии с которым реализация указанного права осуществляется на основании Конституции Украины, данного Кодекса, а также других законов, которые издаются в соответствии с ними.

В соответствии со ст. 324 Гражданского кодекса Украины (далее - ГКУ) от имени Украинского народа права собственника земли (земельного участка) осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках, установленных Конституцией Украины.

Статья 13 Конституции Украины устанавливает, что земля является объектом права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках, определенных этой Конституцией. Все субъекты права собственности равны перед законом.

В соответствии с ч. 1 ст. 374 ГКУ субъектами права собственности на землю (земельный участок) являются физические лица, юридические лица, государство, территориальные громады.

Гражданским законодательством регулируются личные неимущественные и имущественные отношения (гражданские отношения), **основанные на юридическом равенстве**, свободном волеизъявлении, имущественной самостоятельности их участников (ч. 1 ст. 1 этого же Кодекса).

Принцип равенства права собственности на землю реализуется, в частности, в п. б ст. 5 ЗКУ, который предусматривает обеспечение равенства права собственности на землю граждан, юридических лиц, территориальных громад и государства.

Таким образом, системный анализ действующего законодательства Украины свидетельствует, что **правоотношения по реализации права собственности на землю свойственны частноправовой характер, основанный на юридическом равенстве сторон**. В то же время делу административной юрисдикции присущ спор в правоотношениях, основанных на административном или другом властном подчинении одной стороны второй стороне.

При этом можно согласиться с позицией Коллегии судов ВАСУ только в части земельных споров при участии органов местного самоуправления, связанных с организацией землеустройства, координацией деятельности местных органов земельных ресурсов, осуществлением контроля за использованием и охраной земель коммунальной собственности, соблюдением земельного и экологического законодательства, установлением и изменением границ районов в городах с районным делением и тому подобное, которые непосредственно не связаны с реализацией права собственности на землю и которым присуще административное подчинение одной стороны второй стороне.

3. Из приведенных примеров рекомендуем при определении предмета спора обращать внимания не только на сущность правоотношений и субъектный состав сторон, но и тщательным образом анализировать нормы материального права действующего законодательства, регулирующие правоотношения, в которых возник спор.

Так, в деле по иску Черниговского межрайонного природоохранного прокурора в интересах государства в лице Государственного управления экологии и природных ресурсов в Черниговской области к ООО «Труд Стольное» **о взыскании суммы**, ВХСУ отказал ООО «Труд Стольное» в принятии кассационной жалобы на постановление Киевского апелляционного хозяйственного суда исходя из того, что данное дело является делом административной юрисдикции, рассмотрение которого относится к компетенции административных судов, **поскольку одной из сторон в ней является орган исполнительной власти**, а именно - территориальный орган Министерства охраны окружающей природной среды Украины - Государственное управление экологии и природных ресурсов по Черниговской области, который в данном случае, по мнению ВХСУ, осуществлял властные управленческие функции в соответствии с Законом Украины «Об охране окружающей природной среды» (письмо ВХСУ от 01.01.09 г.).

ВСУ постановление ВХСУ по упомянутому делу отменил, кассационную жалобу ответчика передал в ВХСУ для рассмотрения по сути, отметив следующее.

Подсудность дел административным судам определена ст. 17 КАСУ. Прокурор в данном случае предъявил иск о возмещении вреда, который причинен незаконной вырубкой леса. Порядок возмещения такого вреда предусматривается нормами ГКУ, в частности, его ст. 1166.

Таким образом, **правоотношения между сторонами возникли не из властных полномочий, а по поводу причинения вреда, то есть из деликта**. Поскольку такие правоотношения регулируются нормами ГКУ, то заключение ВХСУ о том, что дела данной категории относятся к административной юрисдикции, является неправомерным.



II. Ошибки в отношении правил подсудности по делам относительно требования о возмещении вреда, причиненного противоправными решениями, действиями и или бездействием органов государственной власти

Обращаем внимание, - требования о возмещении вреда, причиненного противоправными решениями, действиями или бездействием субъекта властных полномочий или другим нарушением прав, свобод и интересов субъектов публично-правовых отношений, рассматриваются административным судом, **если они заявлены в одном производстве с требованием разрешить публично-правовой спор.**

Так, в споре Общества с ГНИ о возмещении вреда решением суда первой инстанции, оставленным без изменений определением апелляционного суда, был удовлетворен иск Общества и взыскан с органа государственной налоговой службы в интересах Общества имущественный вред.

Местный суд мотивировал свое решение тем, что у Общества не было налогового долга, а потому налоговый орган безосновательно осуществил реализацию материальных ценностей истца после вступления в законную силу пп. 18.1.3 п. 18.1 ст. 18 Закона Украины от 21.12.2000 г. № 2181-III «О порядке погашения обязательств налогоплательщиков перед бюджетами и государственными целевыми фондами» (далее - Закон № 2181), где указано, что списанию с налогоплательщиков подлежат пеня и штрафные санкции, начисленные на налоговый долг, определенный в пп. 18.1.1 и 18.1.2 этого пункта, и неуплаченные до дня вступления в силу этой статьи, в том числе пеня и штрафные санкции, начисленные в связи с нарушением сроков расчетов при осуществлении операций в сфере внешнеэкономической деятельности.

Указанный вывод полностью поддержал суд апелляционной инстанции. При этом данное дело судом апелляционной инстанции рассмотрено по правилам КАСУ.

Пересматривая решение судов предыдущих инстанций в кассационном порядке, ВАСУ отметил, что суд апелляционной инстанции вынес решение с ошибочным применением норм КАСУ, поскольку рассматривая спор о возмещении имущественного вреда, **истцом не выдвигались требования о защите прав, свобод и интересов в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти**, и, соответственно, судами такие требования не рассматривались. То есть имел место спор о защите гражданского права в отношении безосновательного осуществления реализации материальных ценностей истца после вступления в законную силу пп. 18.1.3 п. 18.1 ст. 18 Закона № 2181, который не относится к сфере публично-правовых отношений.

Указанная позиция ВАСУ основывается на требованиях ст. 21 КАСУ, в соответствии с которой требования о возмещении вреда, причиненного противоправными решениями, действиями или бездействием субъекта властных полномочий или другим нарушением прав, свобод и интересов субъектов публично-правовых отношений, рассматриваются административным судом, **если они заявлены в одном производстве с требованием разрешить публично-правовой спор.** Иначе требования о возмещении вреда разрешаются судами в порядке гражданского или хозяйственного судопроизводства (обзорное письмо ВАСУ от 21.12.07 г. № 1329/9/1/13-07).

III. Ошибки в отношении правил подсудности в делах с особенностями процессуального порядка их рассмотрения

1. По делу **о признании недействительными приказов** Фонда государственного имущества Украины (постановление от 04.11.08 г.) спор судами первой, апелляционной и кассационной инстанций был разрешен по правилам административного судопроизводства. При этом указанными судами установлено, что спорные правоотношения возникли между сторонами по поводу приватизации имущества, находящегося на балансе предприятия, включенного в перечень объектов права государственной собственности, не подлежащих приватизации.

Коллегия судей судебной палаты в административных делах ВСУ отменила решение судов предыдущих инстанций, так как суды всех инстанций ошибочно исходили из того, что спор по делу относился к административной юрисдикции. Коллегия обратила внимание, что суды не учли следующее: ч. 2 ст. 2 КАСУ предусмотрено, что в административные суды могут быть обжалованы любые решения, действия или бездействия субъектов властных полномочий, **кроме случаев, когда относительно таких решений, действий или бездействия Конституцией или законами Украины установлен другой порядок судебного производства.** Согласно позиции Коллегии указанную норму следует понимать в системной связи с ч. 1 той же статьи, из которой следует, что защита прав, свобод и интересов физических лиц путем обжалования в административный суд любых решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий возможна только в сфере публично-правовых отношений.

Подведомственность дел определяется процессуальным законом. В ч. 1 ст. 12 ХПКУ указано, что хозяйственным судам подведомственны, в частности, дела в спорах, возникающих при заключении, изменении, расторжении и выполнении хозяйственных договоров, **в том числе в отношении приватизации имущества.** Таким образом, согласно позиции Коллегии спор по делу не относился к сфере публично-правовых отношений.



Следовательно, учитывая субъектный состав дела и предмет спора, на первый взгляд есть все признаки спора в сфере публично-правовых отношений. Так, правоотношениям в сфере приватизации присущ смешанный метод правового регулирования, и императивные предписания являются их неотъемлемой составляющей. Но законодатель предусмотрел порядок разрешения споров в этой сфере именно по правилам ХПКУ, так как указанные правоотношения связаны с реализацией права собственности на имущество, то есть базируются на юридическом равенстве, свободном волеизъявлении и имущественной самостоятельности их участников.

В завершение примера - внимание! Если подведомственность спора прямо не предусмотрена процессуальным законом, а есть только отсылочная норма в определенном нормативном акте в отношении возможности обращения в определенный суд за защитой нарушенных прав, свобод или интересов, то следует принимать к сведению рекомендации, изложенные ниже.

2. Споры при участии Антимонопольного комитета Украины (далее - АМКУ).

В деле по иску Коммунального предприятия «Донецгорводоканал» к АМКУ о признании недействительным решения последнего, ВАСУ производство по кассационной жалобе истца на решение судов первой и апелляционной инстанций закрыл и направил дело на рассмотрение в ВХСУ, поскольку пришел к выводу, что это дело не относится к компетенции административных судов. К такому заключению ВАСУ пришел на основании того, что дело не может рассматриваться в порядке административного судопроизводства, поскольку согласно ч. 1 ст. 60 Закона Украины от 11.01.01 г. № 2210-III «О защите экономической конкуренции» (далее - Закон о защите экономической конкуренции) **заявитель, ответчик, третье лицо имеют право обжаловать решение органов АМКУ в хозяйственный суд** в двухмесячный срок со дня его получения.

Коллегия судов судебной палаты в административных делах ВСУ не согласилась с принятым решением ВАСУ по указанному делу и отменила его. В обоснование своего решения Коллегия указала, что в соответствии со ст. 1 Закона Украины от 26.11.93 г. № 3659-XII «Об Антимонопольном комитете Украины» АМКУ определен как государственный орган со специальным статусом, целью деятельности которого является обеспечение государственной защиты конкуренции в предпринимательской деятельности, что соответствует признакам субъекта властных полномочий, приведенным в ст. 3 КАСУ. Таким образом, по мнению Коллегии, споры при участии органов АМКУ по выполнению ими своих полномочий являются публично-правовыми.

Далее Коллегия отмечает, что Закон о защите экономической конкуренции содержит специальные нор-

мы - по защите экономической конкуренции, а также общие - в отношении порядка защиты субъектом хозяйствования прав, нарушенных органами АМКУ. Однако данный Закон не является процессуальным и после вступления в силу КАСУ не может определять компетенцию судов по рассмотрению публично-правовых споров при участии органов АМКУ (Постановление от 07.10.08 г.).

При этом Коллегия отметила, что дела **по заявлениям органов АМКУ** по вопросам, отнесенным законодательными актами к их компетенции, должны рассматриваться по правилам п. 3 ч. 1 ст. 12 ХПКУ.

Следовательно, указанные рекомендации Коллегии судов судебной палаты в административных делах ВСУ следует понимать так, что споры при участии АМКУ подведомственны хозяйственным судам только в том случае, если спор возник по иску органов АМКУ. Во всех других случаях споры при участии органов АМКУ по выполнению ими своих полномочий должны рассматриваться по правилам КАСУ.

Указанная позиция Коллегии на первый взгляд представляется несколько противоречивой. Но такая ситуация произошла из-за того, что, с одной стороны, после вступления в силу КАСУ споры при участии АМКУ соответствуют всем признакам дела административной юрисдикции. С другой - законодатель должен был внести изменения в ХПКУ в части исключения подведомственности хозяйственным судам споров **в делах по заявлениям органов АМКУ** по вопросам, отнесенным законодательными актами к их компетенции. Следовательно, согласно требованиям ст. 6 и ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, ч. 1 ст. 1 и ч. 3 ст. 6 Закона Украины от 07.02.02 г. № 3018-III «О судостроительстве Украины» (далее - Закон о судостроительстве) суды вынуждены различать споры при участии органов АМКУ на подведомственность хозяйственным судам и подведомственность административным судам, о чем указано выше.

3. Если учесть вышеизложенные выводы, особое внимание заслуживает позиция ВХСУ в информационном письме от 12.03.09 г. № 01-08/163 в отношении подсудности хозяйственным судам дел в спорах, связанных с правонарушениями в сфере градостроения.

Так ВАСУ относит дела в спорах, связанных с правонарушениями в сфере градостроения **в подведомственность хозяйственным судам**. Правовым основанием для этого согласно позиции ВАСУ являются положения, закрепленные в ст. 4 Закона Украины от 14.10.94 г. № 208/94-ВР «Об ответственности предприятий, их объединений, учреждений и организаций за правонарушения в сфере градостроения» (далее - Закон № 208), в соответствии с которой решение по делам о правонарушениях в сфере градостроения, предусмотренных этим Законом, **может** быть обжаловано в хозяйственный суд.

Однако, по нашему мнению, с такой позицией нельзя согласиться исходя из следующего.

Во-первых, указанная норма является диспозитивной, а не императивной, которая не исключает право лица, считающего, что его права и охраняемые законом интересы нарушены, обращаться с соответствующим иском в административный суд.

Во-вторых, в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 2 Закона № 208 дела о правонарушениях, предусмотренных данным Законом, рассматриваются Государственной архитектурно-строительной инспекцией Украины и ее территориальными органами. Согласно положениям этой же статьи указанные органы осуществляют государственный надзор за соблюдением предприятиями требований градостроительной документации, местных правил застройки населенных пунктов, государственных стандартов, норм и правил при осуществлении проектирования, строительных работ, изготовлении строительных материалов, изделий и конструкций. Следовательно, одной из сторон споров, связанных с правонарушениями в сфере градостроения является государственный орган со специальными властными полномочиями, который, в частности, осуществляет властные управленческие функции путем привлечения правонарушителей к ответственности в виде наложения штрафов. В соответствии со ст. 17 КАСУ компетенция административных судов распространяется на: п. 1 ч. 1 - споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий в отношении обжалования его решений (нормативно-правовых актов или **правовых актов индивидуального действия**), действий или бездействия. Согласно постановлению Пленума ВАСУ от 06.03.08 г. № 2 к **правовым актам индивидуального действия относятся также решения (постановления) о привлечении физических лиц к административной ответственности**, принятые субъектами властных полномочий.

В-третьих, Закон № 208 не является процессуальным и после вступления в силу КАСУ не может определять компетенцию судов по рассмотрению публично-правовых споров при участии Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины и ее территориальных органов.

Следовательно, на основании изложенного, считаем, что дела в спорах, связанных с правонарушениями в сфере градостроения, относятся к юрисдикции административных судов.

IV. Ошибки в отношении правил подсудности по делам, одной из сторон в которых является государственный исполнитель или орган государственной исполнительной службы (далее - ГИС)

Основным законом Украины, определяющим условия и порядок исполнения решений судов и других

органов (должностных лиц), которые в соответствии с законом подлежат принудительному исполнению, в случае невыполнения их в добровольном порядке есть Закон Украины от 21.04.99 г. № 606-XIV «Об исполнительном производстве» (далее - Закон об исполнительном производстве).

Статья 85 указанного Закона предусматривает, что в исполнительном производстве на действия (бездействие) государственного исполнителя и других должностных лиц ГИС по исполнению решения либо отказе в осуществлении предусмотренных данным Законом действий взыскателем или должником может быть направлена жалоба к начальнику соответствующего органа ГИС, которому непосредственно подчинен государственный исполнитель, **либо в соответствующий суд.**

ХПКУ, а именно ст. 121², предусматривает порядок обжалования действий или бездействия органов ГИС, в соответствии с которым жалобы на действия или бездействие органов ГИС по исполнению решений, постановлений, определений хозяйственных судов могут быть поданы взыскателем, должником либо прокурором в течение десяти дней со дня совершения обжалуемого действия, либо со дня, когда указанным лицам стало о нем известно, либо со дня, когда действие должно было быть совершено.

Вместе с тем производство по делам относительно решений, действий или бездействия ГИС предусмотрено также КАСУ, а именно его ст. 181, в соответствии с которой участники исполнительного производства (кроме государственного исполнителя) и лица, привлеченные к проведению исполнительных действий, имеют право обратиться в административный суд с иском заявлением, если считают, что решением, действием или бездействием государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС нарушены их права, свободы или интересы, а также если законом не установлен другой порядок судебного обжалования решений, действий или бездействия таких лиц.

Так по правилам какого же судопроизводства необходимо рассматривать дела в отношении защиты прав, свобод или интересов относительно решений, действий или бездействия ГИС?

Учитывая вышеизложенное, для правильного определения подсудности спора по поводу решений, действий или бездействия ГИС рекомендуем учитывать следующее.

1. Решения, действия или бездействие ГИС при выполнении судебного решения, **по общему правилу, обжалуется в суд, издавший исполнительный документ.**

Так, определением ВХСУ от 23.11.05 г. кассационная жалоба Общества - должника в исполнительном производстве по принудительному выполнению приказа хозяйственного суда на определение этого же суда от 20.09.05 г. вместе с делом передана



в ВХСУ на основании п. 7, 10 раздела VII «Заключительные и переходные положения» КАСУ.

Однако ВАСУ отказал в открытии производства по указанному делу на основании того, что определение хозяйственного суда от 20.09.05 г. принято по результатам рассмотрения жалобы должника на действия органа ГИС в отношении выполнения приказа хозяйственного суда, поэтому производство по указанной жалобе необходимо рассматривать по правилам ст. 121² ХПКУ и, соответственно, дело не является административным, а следовательно - не подлежит кассационному рассмотрению в порядке административного судопроизводства (обзорное письмо ВАСУ от 09.01.08 г. № 7/9/1/13-08).

Изложенные положения по общим правилам подсудности по указанным категориям дел соответствуют и предписаниям ст. 383 ГПКУ, согласно которым участники исполнительного производства и лица, привлеченные к проведению исполнительных действий, имеют право обратиться в суд с жалобой, если считают, что решением, действием или бездействием государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС при выполнении судебного решения, принятого в соответствии с данным Кодексом, нарушены их права или свободы.

То есть, в случае исполнения судебного решения по гражданскому делу участникам исполнительного производства и лицам, привлеченным к проведению исполнительных действий, следует обращаться с жалобой на решения, действия или бездействие государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС по правилам гражданского судопроизводства.

2. В соответствии со ст. 10 Закона об исполнительном производстве участниками исполнительного производства являются государственный исполнитель, стороны, представители сторон, эксперты, специалисты, переводчики, субъекты оценочной деятельности - субъекты хозяйствования, а при необходимости привлекаются понятые, а также работники органов внутренних дел, представители органов опеки и попечительства, другие органы и учреждения в порядке, установленном данным Законом.

Согласно ст. 8 Конституции в Украине признается и действует принцип верховенства права.

Часть 2 ст. 55 Конституции закрепляет норму, в соответствии с которой, каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц.

Преамбула Закона о судостроительстве указывает, что этот Закон определяет правовые принципы организации судебной власти и осуществления правосудия в Украине.

Согласно норме, закрепленной в ч. 3 ст. 6 указанного Закона никто не может быть лишен права на

рассмотрение его дела в суде, к подсудности которого оно отнесено процессуальным законом.

В соответствии со статьей 121² ХПКУ жалобы на действия или бездействие органов ГИС по выполнению решений, постановлений, определений хозяйственных судов могут быть поданы **взыскателем, должником либо прокурором** в течение десяти дней со дня совершения обжалованного действия, либо со дня, когда указанным лицам стало о нем известно, либо со дня, когда действие должно было быть совершено.

Таким образом, учитывая все вышеприведенное, в порядке хозяйственного судопроизводства действия или бездействие государственного исполнителя могут быть обжалованы **только взыскателем, должником или прокурором и только при исполнении решений по хозяйственным делам**.

Исковые же заявления относительно решений, действий или бездействия государственной исполнительной службы, принятых (совершенных) при исполнении *решений по хозяйственным делам*, направленные лицами, которые указанной нормой не определены как субъекты обжалования, подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Указанная правовая позиция полностью совпадает с точкой зрения ВАСУ (письмо от 28.09.09 г. № 1276/10/13-09).

Вместе с тем следует отметить, что в отличие от хозяйственного судопроизводства, **гражданское судопроизводство не различает специальных субъектов обжалования**, которые имеют право обратиться в суд гражданской юрисдикции на решения, действия или бездействие государственного исполнителя или другого должностного лица ГИС при исполнении решения суда по гражданскому делу.

3. При определении подсудности спора, связанного с проведением государственным исполнителем действий по исполнению решения хозяйственного суда, следует исходить из норм процессуального законодательства, действующего при принятии этого судебного решения, с учетом последующего разграничения компетенции между хозяйственными и административными судами.

В декабре 2005 года АКБ обратился с иском к ГИС о признании противоправными действий ответчика и отмене его требования от 13.12.05 г. № 318/10-б, которым истец обязан совершить действия по списанию и зачислению в собственность государства в лице ФГУ пакета акций ОАО «Никопольский завод ферросплавов».

Хозяйственный суд г. Киева постановлением от 16.06.06 г. в удовлетворении иска отказал.

28.11.06 г. Киевский апелляционный хозяйственный суд решение суда первой инстанции отменил и принял новое, которым удовлетворил иски требования.

ВАСУ определением от 13.03.08 г. постановление апелляционного суда отменил и производство по делу

закрывает, сославшись на то, что этот спор не должен рассматриваться в порядке административного судопроизводства и в соответствии со ст. 85 Закона об исполнительном производстве подлежит рассмотрению в порядке хозяйственного судопроизводства.

Коллегия судей Судебной палаты в административных делах ВСУ не согласилась с решением ВАСУ по этому делу и отменила его, указав, что Государственный исполнитель проводил действия по исполнению приказа хозяйственного суда г. Киева от 30.09.05 г., изданного во исполнение постановления Киевского апелляционного хозяйственного суда от 25.07.05 г. и постановления ВХСУ от 26.08.05 г. В тот период, до вступления в силу КАСУ 1 сентября 2005 года, указанные суды действовали как административные. Следовательно, спор по делу был административным, потому дело должно рассматриваться по правилам административной юрисдикции (постановление от 09.09.08 г. № 08/163).

В завершение темы о проблемах разграничения подведомственности административных дел обращаем внимание на разъяснение Пленума ВСУ «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при принятии в производство административных судов и рассмотрении ими административных исков в судах и судьями» (постановление от 12.06.09 г. № 6), в которых указано, что в понимании положений ч. 1 ст. 2, п. 1, 7 и 9 ст. 3, ст. 17, ч. 3 ст. 50 КАСУ суды и судьи при рассмотрении ими гражданских, хозяйственных, уголовных, административных дел и дел об административных правонарушениях **не являются субъектами властных полномочий, осуществляющими властные управленческие функции**, и не могут быть ответчиками по делам об обжаловании их решений, действий или бездействия, совершенных в связи с рассмотрением судебных дел.

ВЫВОДЫ

По результатам системного анализа действующего законодательства и судебной практики еще раз определим сущность дела административной юрисдикции.

*Следовательно, делом административной юрисдикции является переданный на разрешение административного суда **публично-правовой спор**, возникший между двумя (несколькими) конкретными субъектами относительно их прав и обязанностей в конкретных правовых отношениях, в которых **хоть один субъект законодательно уполномочен властно руководить поведением другого (других) субъектов**, а эти субъекты, соответственно, обязаны выполнять требования и предписания такого властного субъекта.*

Из приведенного понятия дела административной юрисдикции выделим четкие признаки, которые его характеризуют:

1. спор возникает в публично-правовых правоотношениях, **основанных на административном или другом властном подчинении** одной стороны второй стороне;

2. предметом спора могут быть только решения (нормативно-правовые акты или правовые акты индивидуального действия), действия или бездействия субъекта властных полномочий, **которые задевают права, свободы или интересы именно стороны по делу**;

3. одной из сторон спора является субъект властных полномочий, **необходимым признаком которого является осуществление этим субъектом властных управленческих функций** на основании законодательства именно **в тех правоотношениях, в которых возник спор.**

Таким образом, под понятием «осуществление властных управленческих функций» следует понимать поведение субъекта, законодательно наделенного полномочиями руководить в конкретных правоотношениях поведением другого (других) субъектов, которые, соответственно, обязаны выполнять требования и предписания такого властного субъекта.

Следовательно, если стороной в спорных правоотношениях является субъект (в том числе орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо), который в общем законодательно наделен определенными властными полномочиями, но в конкретных спорных правоотношениях не осуществляет властные управленческие функции, то дело не подведомственно административному суду.

РЕКОМЕНДАЦИИ

В этой статье рассмотрены наиболее типовые ситуации по нарушению правил административной судебной юрисдикции, которые чаще всего встречаются в судебной практике.

В завершение рекомендуем заинтересованным лицам при разрешении вопроса в отношении подведомственности дела учитывать следующее:

- если спорные правоотношения связаны с реализацией права собственности (в том числе в сфере приватизации) и исковые требования следуют из отношений, имеющих частноправовой характер, то независимо от наличия в споре органа государственной власти, органа местного самоуправления, их должностного или служебного лица, спор не подведомствен административным судам;

- аналогично не подведомствен административным судам спор при участии органа государственной власти, органа местного самоуправления, их должностного или служебного лица, если он связан с возмещением вреда и исковые требования связаны с защитой гражданского права;

- споры, возникающие в сфере экономической конкуренции, и в которых одной из сторон является АМКУ,



рассматриваются по правилам КАСУ (кроме случаев, предусмотренных в следующем пункте);

- споры по делам по заявлениям органов АМКУ по вопросам, отнесенным законодательными актами к их компетенции, рассматриваются по правилам ХПКУ;

- если существует конкуренция норм процессуального и другого закона в отношении порядка защиты в суде прав, свобод и интересов от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, **следует руководствоваться предписаниями процессуального закона.**

- решения, действия или бездействие ГИС при выполнении судебного решения, **по общему правилу, обжалуются в суд, издавший исполнительный документ.** При этом следует обращать внимание на определенные особенности в отношении субъектов обжалования в указанной категории дел, предусмотренные соответствующим процессуальным законом.

Игорь КАЛИТВЕНЦЕВ
управляющий партнер
ЮК «КПД Консалтинг»

Налоговые последствия продажи нерезидентом помещения в здании, не принятом в эксплуатацию

Предприятие имеет намерения приобрести помещение в здании, которое еще не вводилось в эксплуатацию, у нерезидента – юридического лица.

Какие налоговые последствия для предприятия-покупателя повлечет данная операция купли-продажи, если учесть, что:

- такое помещение находится на территории Украины;
- оно приобреталось нерезидентом с целью его дальнейшей продажи;
- в случае его приобретения будет использоваться таким предприятием в собственной хозяйственной деятельности?



Сделки, в которых участвуют нерезиденты, всегда имеют особенности и нюансы, в частности, связанные с применением положений налогового законодательства, регулирующих такие правоотношения. Этот факт создает для их потенциальных контрагентов-резидентов почву для размышлений о целесообразности принятия соответствующего решения относительно проведения той или иной сделки. А если такое решение уже принято, - определения возможных налоговых последствий и правильности отражения результатов проведенной операции в учете.

Возникшая ситуация также не исключение, и она интересна, прежде всего, наличием следующих событий, которые повлекут за собой возникновение определенных налоговых последствий возможной операции купли-продажи указанного помещения у резидента-покупателя:

1) данный объект недвижимости, находясь в собственности нерезидента, расположен на территории Украины, а у данного нерезидента нет постоянного представительства на территории Украины (по крайней мере, о его наличии не упоминается);

2) такое помещение является объектом незавершенного строительства, поскольку не было введено в эксплуатацию, а этот факт имеет значение при дальнейшей постановке на учет данного объекта;

3) данное помещение в случае его приобретения будет использоваться резидентом его в хозяйственной деятельности.

Каждая из приведенных выше особенностей будет рассмотрена в контексте применения соответствующих норм налогового законодательства. Итак,

Налог на прибыль

Как видим из условия вопроса, данное предприятие имеет намерения приобрести помещение у нерезидента. Если это произойдет, - такой нерезидент получит доход источником его происхождения из Украины от продажи недвижимого имущества.

Порядок налогообложения доходов **нерезидентов Украины – юридических лиц** регулирует Закон Украины от 28.12.94 г. № 334/94-ВР «О налогообложении прибыли предприятий» (далее – Закон о прибыли), а именно ст. 13 указанного Закона.

Нормами п. 13.1 ст. 13 данного Закона определен перечень доходов, полученных нерезидентом, с источником происхождения из Украины. К числу таких доходов относится, в частности, **доход от продажи недвижимого имущества, расположенного на территории Украины**, которое принадлежит нерезиденту, в том числе имущества, принадлежащего постоянному представительству нерезидента (пп. 13.1 «д»).

Порядок налогообложения доходов нерезидента осуществляется в соответствии с требованиями п. 13.2 ст. 13 Закона о прибыли.