



ПРАВА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ, КОТОРЫЕ ЗАЩИЩАЮТСЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ УКРАИНЫ

Александр КОНСТАНТЫЙ,

кандидат юридических наук, доцент, научный консультант управления обеспечения деятельности Судебной палаты по административным делам Верховного Суда Украины

Summary

The article deals with the protection of enterprises, institutions and organizations of their rights violated in relations with the authorities and their officials in administrative justice in Ukraine. The approaches to the classification of those rights in order to ensure their effective judicial and recovery. It is proved that the authorities may apply to administrative courts for the implementation provided for by law their powers, rather than to protect their subjective rights.

Key words: law, legal persons, public-law relationship, the subjects of power, administrative proceedings.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы защиты предприятиями, учреждениями, организациями своих прав, нарушенных в отношениях с органами власти и их должностными лицами, в административном судопроизводстве Украины. Предлагаются подходы для классификации этих прав с целью их эффективного судебного гарантирования и восстановления. Обосновано, что органы власти могут обращаться в административные суды только для реализации специально предусмотренных законодательством их полномочий, а не для защиты своих субъективных прав.

Ключевые слова: права, юридические лица, публично-правовые отношения, субъекты властных полномочий, административное судопроизводство.

Постановка проблемы. В соответствии с положениями ч. 1 ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины), защите в украинской модели административной юстиции от их нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов, осуществляющих властные управленческие функции на основе законодательства, подлежат и права юридических лиц в сфере публично-правовых отношений.

В связи с указанным существует необходимость в проведении доктринального выяснения особенностей и хотя бы общей классификации видов субъективных прав юридических лиц в публично-правовой сфере как объекта защиты в административном судопроизводстве Украины. Эта проблематика также непосредственно связана с практическим определением ими (этими субъектами) на внутрисударственном уровне надлежащей юрисдикции для защиты своих прав и законных интересов в случае их нарушений или ограничений в отношениях с публичной администрацией. Речь идет о решении вопросов об оперативной и наименее затратной реализации юридическими лицами права на доступ к правосудию для решения правовых споров с субъектами властных полномочий, возникающих, например, в ходе ре-

ализации последними государственно-контрольных полномочий.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточной разработанностью проблематики субъективных прав юридических лиц в публично-правовой в целом, и в административно-правовой сфере в частности (т.е. как субъектов административно-правовых отношений). Между тем, решение этих научных проблем имеет особенно важное значение при обстоятельствах изменения задач и функций административного аппарата в условиях рыночной экономики в Украине. Указанная тема является наиболее сложной и особенно актуальной, учитывая, что эффективное и полное соблюдение предусмотренных украинским правом комплекса конкретных индивидуальных прав субъектов хозяйствования в деятельности публичной администрации создает предпосылки для инвестиционной привлекательности государства, позволяет ему выполнять свои функции в социальной, образовательной, культурной и других областях.

Состояние исследования. Специально научный анализ проблем видов прав предприятий, учреждений, организаций, которые в случае их нарушения в публично-правовых отношениях с органами власти и их должностными лицами могут защищаться в административных судах в соответствии с процессуальным законодательством Украины, современными

учеными не проводился. Научным проблемам административного судопроизводства и статуса субъектов административно-правовых отношений в наше время посвящены работы таких известных ученых-административистов, как: В.Б. Аверьянов, Д.Н. Бахрах, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, А.Б. Зеленцов, С.В. Кивалов, Т.А. Коломоец, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.А. Куйбида, Е.Б. Лупарев, П.С. Лютиков, Р.С. Мельник, Ю.Н. Старилев и некоторых других. Именно труды этих авторов и составили теоретическую основу этой статьи.

Целью и задачей статьи является проведение научной разработки вопросов субъективных прав предприятий, учреждений, организаций, которые, в случае их нарушения в публично-правовых отношениях органами власти и их должностными лицами, могут защищаться в административных судах в соответствии с процессуальным законодательством Украины; формулирование соответствующих выводов.

Изложение основного материала. П.С. Лютиков в начале 2012 года отмечал, что «такая категория, как «юридическое лицо» (в значении субъекта административного права), фактически не встречалась на страницах административно-правовой литературы советской эпохи». Подводя итоги исследования применения этой категории в административно-правовой литературе в 40-80 гг. XX века,



автор делает вывод, что «ученые в то время сосредоточивали свое внимание, наряду с физическими лицами, на отдельных разновидностях этих субъектов права с максимальным акцентом на государственных органах. При этом, как правило, плюрализма в их взглядах не было. Все государственные предприятия, учреждения, организации, которые иногда выделялись в тех или иных источниках, рассматривались, в первую очередь, как особая разновидность государственных органов, определенное звено в системе государственного аппарата, а не как разновидность юридических лиц – субъектов административного права в современном понимании». «Однако реформаторские процессы, охватившие сферу публичного администрирования в Украине, – пишет далее ученый, – требуют ухода от традиционных, доминирующих в течение длительного времени, доктринальных положений относительно юридических лиц исключительно как гражданско-правового института, и обуславливают признания их как одного из ведущих субъектов (участников) административно-правовых отношений» [1, с. 194-199].

Одним из первых в современной административно-правовой литературе актуальность детальной разработки учения о публичных управленческих правах юридических лиц (при выяснении вопросов круга объектов защиты компетентными субъектами решения административно-правовых споров) отметил в начале 2000-х годов российский ученый-юрист Е.Б. Лупарев. В своей статье «Понятие и признаки административно-правового спора», опубликованной в 2002 году, автор отметил, что в РФ (это касается и Украины) «отсутствует единый правовой акт, который бы определял не только частные, но и публичные права юридических лиц. Но есть основания утверждать, что юридическое лицо, в зависимости от своего типа может быть наделено различными публичными правами». Ученый также отметил, что «в целом, если говорить о юридических лицах, то в их деятельности сочетаются как публичные управленческие права, так и корпоративные управленческие права, и имущественные права

частного характера (вытекающие из осуществляемой ими хозяйственной или предпринимательской деятельности)» [2, с.44-51].

Статус и виды организаций (более широкой в РФ категории, чем юридические лица), как сторон административных споров, исследовал в своей монографии и другой российский ученый А.Б. Зеленцов. В частности, автор отмечает, что «в гражданском и арбитражном процессуальном законодательстве России организации определяются в качестве инициаторов рассмотрения административно-правовых споров – заявителей по делам из публично-правовых отношений. Юридические же лица указываются как участники административного процесса только в законодательных нормах, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях» [3, с. 164]. Вместе с тем, А.Б. Зеленцовым не проводился анализ видов (по содержанию) прав организаций в публично-правовой сфере как объекта судебной защиты.

При решении актуализированных в этой статье вопросов, на наш взгляд, внимания заслуживает то, что указанные в ч. 1 ст. 2 КАС Украины юридические лица, чьи права и законные интересы в сфере публично-правовых отношений могут защищаться от их нарушений, допущенных в процессе реализации властных управленческих функций соответствующими субъектами власти, составляют фактически значительную по объему и видам группу коллективных (невластных в данном случае) субъектов административного права по классификации известного российского ученого-юриста проф. Д. Н. Бахраха (наряду с индивидуальными – граждане, лица без гражданства, иностранные и граждане). А именно: Д.Н. Бахрах в своем учебнике по административному праву отмечает, что «коллективные субъекты административного права – это организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, наделенные правами вступать в отношения с другими субъектами как единое целое, персонафицированно» [4, с. 22, 23].

В соответствии с положениями ст. 48 КАС Украины, участниками административного судопроизводства (а

именно лицами, которые принимают участие в делах в статусе сторон, третьих лиц) могут быть юридические лица как публичного, так и частного права. В частности, в ч.3 этой статьи КАС Украины предусмотрено, что способность лично осуществлять свои административные процессуальные права и обязанности, в том числе поручать ведение дела представителю (административная процессуальная дееспособность), принадлежит органам государственной власти, органам местного самоуправления, их должностным и служебным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям (юридическим лицам). При этом обращает на себя внимание то, что в указанных нормах административно-судебного процессуального закона, как и в ч. 1 ст. 48 КАС Украины, при определении субъектов административной процессуальной правоспособности, категория «юридические лица» употребляется в скобках после словосочетания «предприятия, учреждения, организации». Это дает основания для вывода, что под термином «юридическое лицо» в КАС Украины законодатель имел в виду исключительно последних (предприятия, учреждения, организации; при этом форма их собственности не имеет значения). Следовательно, именно с защитой прав предприятий, учреждений и организаций, а не принадлежащих субъектам властных полномочий, связал законодатель в ч.1 ст. 2 этого Кодекса задачи административного судопроизводства в Украине.

Изложенное дает основания для утверждения, что истцами – юридическими лицами, как субъектами защиты своих прав и интересов в публично-правовых отношениях, в украинском административном судопроизводстве по действующему законодательству являются предприятия, учреждения и организации всех существующих форм собственности (частной, государственной, коммунальной). Органы государственной власти, органы местного самоуправления, хотя и являются юридическими лицами публичного права по гражданскому праву, могут обращаться в административные суды (быть истцами в делах административной юрисдикции) только на выполнение



специально предусмотренных законом их полномочий (п. 8 ч. 1 ст. 3, ч. 4 ст. 50 КАС Украины), а не для защиты своих прав и законных интересов. Они являются в понимании терминологии КАС Украины, в любом случае, исключительно субъектами властных полномочий (п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодекса).

Основные права субъектов хозяйствования (юридических лиц) в сферах: – государственной регистрации их деятельности (в том числе прекращения) определены в первую очередь Законом Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц-предпринимателей» от 15 мая 2003 года № 755-IV; – лицензирования хозяйственной деятельности – в Законе Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 1 июня 2000 № 1775-III; – лицензирования (квотирования) внешнеэкономических операций – в Законе Украины «О внешнеэкономической деятельности» от 16 апреля 1991 года № 959-XII; – сертификации продукции – в Законе Украины «О подтверждении соответствия» от 17 мая 2001 года № 2406-III; – осуществления государственного контроля за их деятельностью – в законах Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» от 5 апреля 2007 года № 877-V и «Об особенностях осуществления государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности относительно физических лиц-предпринимателей и юридических лиц, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности» от 23 февраля 2012 года № 4448-VI т.д..

Согласно данным судебной статистики, наибольший вес в административном судопроизводстве в Украине с участием юридических лиц составляют споры, возникающие в связи с администрированием налогов и сборов. Так, в 2012 году в производстве окружных административных судов (по первой инстанции) находилось 112 229 дел из отношений реализации государственной налоговой политики (47,57 % от всех дел). Вторую по количеству группу дел в указанных местных административных судах составляли публично-правовые спо-

ры из правоотношений обеспечения занятости населения и социальной защиты граждан (75322 дел, или 31,90% от общего числа).

В соответствии с положениями ч. 1 ст. 2, ст. 48 КАС Украины, свои права и законные интересы в публично-правовых отношениях от их нарушений в деятельности субъектов властных полномочий могут защищать в административном судопроизводстве и учреждения. В науке административного права под «учреждениями» понимают юридических лиц, которые образуются для выполнения непроизводственных (нехозяйственных) функций в социально-культурной или административно-политической сферах, для создания определенных социальных ценностей. Выделяют учреждения культуры, образования, охраны здоровья, спорта и т.д. [5, с. 112, 113].

Учреждения, несмотря на то, что не имеют основной целью, как правило, получение прибыли, являются некоммерческими организациями, как предприятия и другие субъекты хозяйствования, являются объектами государственно-властной организации их деятельности (публичного управления). А именно для приобретения своего статуса они подлежат государственной регистрации, в определенных случаях для осуществления определенных видов деятельности должны получать разрешения, лицензии, сертификаты. Их также проверяют компетентные субъекты межотраслевого и отраслевого государственного контроля (налоговые органы, органы пенсионного фонда, пожарная инспекция, отраслевые органы в сферах образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты (если их деятельность осуществляется в этих областях) и др.).

Согласно подпунктам 3.4.1 и 3.4.7 пункта 3.4 Государственного классификатора Украины «Классификация организационно-правовых форм хозяйствования ДК 002:2004» организационно-правовыми формами «организаций» являются, кроме учреждений и заведений, также и объединения граждан. Последние, по предписаниям частей 1 и 3 ст. 48 КАС Украины, являются носителями административно-процессуальной правосубъектно-

сти, могут участвовать в административных делах. Поскольку они охватываются содержанием указанного при этом понятия «юридические лица». Это подтверждается и анализом других статей КАС Украины.

Так, в ч. 4 ст. 50 КАС Украины предусматривается, что граждане и их объединения участвуют в делах административной юрисдикции по искам субъектов властных полномочий относительно: временного запрета отдельных видов или всей деятельности таких организаций, их принудительного роспуска (ликвидации); ограничения в праве на мирные собрания (собрания, митинги, походы, демонстрации и т.п.). Кроме того, в статьях 172-178 Кодекса специально урегулированы особенности участия политических партий и их представителей по делам, связанным с избирательным процессом и процессом референдума; в ст. 183 – обжалования, в том числе и общественными объединениями, ограничений в реализации права на мирные собрания со стороны органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, сообщенных о проведении таких мероприятий. Однако, по смыслу п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС Украины, любые общественные объединения, которые получили статус юридического лица (общественные организации, союзы, профсоюзы, партии, молодежные, религиозные и др.), вправе обжаловать решения (нормативно-правовые акты и акты индивидуального действия), действия и бездействие субъектов властных полномочий, когда ими затрагиваются или нарушаются их права или законные интересы.

Выводы. По мнению автора, можно проводить классификацию прав юридических лиц в публично-правовой сфере, как объекта защиты в административном судопроизводстве в Украине, по четырем критериям: 1) в зависимости от характера деятельности субъектов властных полномочий, в которой они нарушаются; 2) в зависимости от содержания (природы) прав их учредителей или членов, на обеспечение реализации которых направляется функционирование юридических лиц, 3) по отраслевой управленческой принадлежности; 3) по субъектной принадлежности.



По характеру деятельности субъектов властных полномочий, в которой они нарушаются, можно выделять права юридических лиц, защищаемые в административных судах, в таких публично-правовых отношениях: а) в области реализации регулятивных функций управления (при проведении государственной регистрации юридических лиц, регистрации изменений и дополнений в их уставы (положения), прекращении; лицензировании, предоставлении разрешений и других документов на осуществление определенных видов деятельности; сертификации их продукции, работ, услуг, аккредитации; квотировании внешнеэкономических операций; государственном регулировании цен; предоставлении разрешений на слияния, преобразования и т.д.); б) в области осуществления контроля их деятельности (налогового, финансового, санитарно-эпидемиологического, противопожарного, экологического, антимонопольного, др.).

В зависимости от содержания (природы) прав их учредителей или членов можно выделять такие права, которые защищаются в административной юстиции юридическими лицами в отношениях с субъектами властных полномочий: а) экономические (связанные с распоряжением объектами собственности, на предпринимательскую в деятельность) – защищаются, в первую очередь, предприятиями и другими субъектами хозяйствования (иногда – учреждениями, общественными объединениями, когда они осуществляют коммерческую деятельность), б) политические – защищаются политическими партиями (права, связанные с выборами, референдумами др.), некоторыми общественными объединениями (например, свобода мирных собраний, право на внесение предложений и замечаний органам публичного управления по вопросам их работы и др.); в) культурно-духовные (право на образование; на здравоохранение; свобода литературной, научной, творческой деятельности; свобода религии, вероисповедания; на культурное и историческое наследие и др.) – по обращениям, прежде всего, учреждений (заведений образования, культуры), общественных организаций; г) со-

циальные – профсоюзами, некоторыми общественными организациями (например, участников ликвидации аварии на ЧАЭС, воинов-интернационалистов и т.д.); г) экологические – общественными экологическими организациями; д) информационные (право на доступ к публичной информации, получение информации от органов государственной власти и местного самоуправления) – главным образом, политическими партиями, общественными организациями, средствами массовой информации.

По отраслевой управленческой принадлежности можно выделять такие группы прав юридических лиц (их гарантии), которые могут нарушаться в отношениях с субъектами властных полномочий и защищаться в органах административной юстиции Украины, а именно в сферах: а) формирования представительных органов власти, проведения выборов, референдумов, обеспечения гражданских свобод; б) обеспечения общественного порядка и безопасности; в) реализации государственной политики в образовании, науке, культуре и спорте; г) реализации государственной экономической политики; г) обеспечения устойчивого развития населенных пунктов и землепользования; д) охраны окружающей природной среды; е) реализации налоговой политики; е) реализации публичной финансовой политики; ж) реализации публичной политики в сферах занятости населения и социальной защиты граждан.

По субъектной принадлежности прав, которые составляют объект защиты по искам юридических лиц: а) собственные права юридических лиц, которые они приобретают, учитывая свой статус, в конкретных публично-правовых отношениях (главным образом, защищаются предприятиями); б) права, связанные с защитой интересов своих членов (права, защита которых составляет цель (цели) создания и деятельности общественных объединений).

Список использованной литературы:

1. Лютіков П.С. Дослідження юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права в адмініс-

тративно-правовій літературі в 40-80 рр. ХХ ст. (в розрізі виділення юридичних осіб як самостійних суб'єктів адміністративного права) // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1 (I)

2. Лупарев Е.Б. Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. – 2002. – № 2.

3. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: РУДН, 2009. – 692 с.

4. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1996. – 368 с.

5. Административное право Украины: Учебник / Под ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.