

***ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ
В ХОЗЯЙСТВЕННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ***

Хозяйственному суду подведомственны дела, возникающие из самых различных материальных правоотношений. Среди спорных правоотношений, рассматриваемых хозяйственным судом, важное место занимают административные правоотношения, субъекты которых между собой юридически не равны, — воля одного из них обязательна для исполнения другим субъектом такого правоотношения. В случаях, когда "подвластный" субъект подобного правоотно-

Алексей Владимирович КАПУСТИН, ассистент кафедры гражданского права БГЭУ.

шения (юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, а в случаях, предусмотренных законодательными актами, также организация, не являющаяся юридическим лицом, либо гражданин) не согласен с теми или иными действиями "властвующего" субъекта (государственного и иного органа, а также должностного лица), возникает спор о праве административном, который, по общему правилу, может быть рассмотрен в хозяйственном суде. В ст. 27 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь (далее — ХПК) указывается на такие подведомственные хозяйственному суду дела, возникающие из административно-правовых отношений, как: споры о признании недействительным (полностью либо частично) ненормативного акта государственного или иного органа, не соответствующего законодательству Республики Беларусь и нарушающего права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей; споры об отказе в государственной регистрации в установленный срок юридического лица или индивидуального предпринимателя и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законодательством Республики Беларусь; споры об отказе в выдаче (продлении) лицензии; дела по жалобам на нотариальные действия или отказ в их совершении [1]. Данный перечень исчерпывающим не является, в силу чего хозяйственному суду подведомственны и иные дела, возникающие из административно-правовых отношений с участием соответствующих субъектов. Так, например, в хозяйственном суде можно оспорить неправомерные действия уполномоченного должностного лица местного исполнительного и распорядительного органа, выразившиеся в отказе принять у юридического лица либо индивидуального предпринимателя документы, необходимые для допуска указанных субъектов к участию в порядных торгах, организуемых данным местным исполнительным и распорядительным органом.

Дела, возникающие из административно-правовых отношений, рассматриваются в суде по общим правилам хозяйственного судопроизводства. В отличие от 29 главы Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь (далее — ГПК), ХПК не устанавливает изъятий из общих правил искового производства и дополнений к этим правилам для дел, возникающих из административно-правовых отношений [2]. Однако рассмотрение данных дел имеет определенную специфику, обусловленную характером спорного материального правоотношения и, в частности, правовым положением субъектов этого правоотношения, в силу чего, во-первых, некоторые сугубо "исковые" институты при разрешении таких дел вообще не применимы, и, во-вторых, в настоящее время определенные отношения, возникающие между судом и лицами, участвующими в деле, объективно нуждающиеся в правовом регулировании, действующими правилами искового производства не регулируются.

При рассмотрении хозяйственным судом дел, возникающих из административно-правовых отношений, не применим, например, такой "исковой" институт, как право сторон на заключение мирового соглашения. Мировое соглашение может быть заключено лишь между субъектами, которые в связывающем их материальном правоотношении юридически между собой равны, иными словами, между сторонами гражданского правоотношения. "Властвующий" субъекте административном правоотношении, заключая мировое соглашение, тем самым признавал бы свою обязанность по выполнению соответствующих действий (воздержанию от них) лишь частично; аналогично, "подвластный" субъект в таком правоотношении в этом случае претендовал бы лишь на часть права, принадлежащего ему в силу законодательства, а, значит, соглашался бы с частичным его нарушением. Право на осуществление подобных правораспорядительных действий характерно для субъектов гражданских правоотношений, так как одним из принципов гражданского права является диспозитивность, т.е. свобода распоряжения материальными правами, принадлежащими указанным субъектам. Для административного же права принцип диспозитивности не характерен, поэтому и субъекты административных правоотношений не обладают такой же свободой при осуществлении своих прав.

О невозможности применения мирового соглашения и некоторых иных "исковых" институтов при рассмотрении хозяйственным судом дел, возникающих из административно-правовых отношений, должно быть указано в ХПК, что является

правильным с точки зрения теории и крайне важно для эффективного правоприменения.

В ХПК, на взгляд автора, необходимо также отразить и иные особенности производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, не нашедшие пока в нем своего правового закрепления. В ХПК должна содержаться норма, определяющая, действия каких субъектов, являющихся "властвующей" стороной в административных правоотношениях, могут быть оспорены в судебном порядке. Представляется, что такими субъектами должны быть государственные органы, в том числе органы государственного управления, иные юридические лица, организации, не являющиеся юридическими лицами, должностные лица, а также государственные служащие, не относящиеся к должностным лицам. Все указанные субъекты могут своими неправомерными действиями ущемлять права тех или иных участников хозяйственного оборота, поэтому предоставление последним права оспаривать действия этих субъектов в судебном порядке, как считает автор, вполне оправданно. Более того, исключение из данного перечня каких-либо субъектов из вышеприведенных противоречило бы Конституции Республики Беларусь, ч. 1 ст. 60 которой гласит: "Каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки" [3]. Как видно, Конституция предоставляет каждому, в том числе и участникам хозяйственного оборота, право на судебную защиту от действий любых субъектов, которые могут в процессе своей деятельности нарушать права иных лиц. Очевидно, указанные лица являются именно таковыми. В ХПК необходимо также более детально конкретизировать, какие действия могут быть оспорены в судебном порядке и что понимается под термином "действия". Представляется, что действия — это принятие соответствующими субъектами правоприменительных актов (наименование их может быть самым различным — постановление, решение, приказ и т.д.), а также активное поведение таких субъектов, не облеченное в установленную форму. Например, субъект хозяйствования обратился в уполномоченный государственный орган с заявлением о выдаче лицензии на занятие определенным видом хозяйственной деятельности, представив необходимые документы, а должностное лицо этого органа, ответственное за принятие от субъектов хозяйствования соответствующих документов, не принимает их, причем не составляя письменного отказа в надлежащей форме. В ХПК также должно быть указано, что в судебном порядке, кроме действий, может также оспариваться и бездействие "властвующих" субъектов, так как очевидно, что бездействием данных лиц права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а в случаях, предусмотренных законодательными актами, также организаций, не являющихся юридическими лицами, и граждан могут быть ущемлены не в меньшей мере, чем действиями. При этом под бездействием понимается невыполнение уполномоченными субъектами действий, которые они обязаны совершить в силу действующего законодательства (в вышеприведенном примере имело бы место бездействие государственного органа, если бы он по принятому им заявлению субъекта хозяйствования не принял в установленный срок никакого решения — ни о выдаче лицензии, ни об отказе в такой выдаче).

На взгляд автора, нет необходимости в закреплении в ХПК условной подведомственности хозяйственному суду дел, возникающих из административно-правовых отношений, т.е. обязательности для истца до подачи искового заявления в суд предварительного обжалования соответствующих действий (бездействия) в вышестоящий по отношению к потенциальному ответчику орган (должностному лицу). Одной из специфических особенностей хозяйственных (экономических) споров является то, что промедление в защите нарушенных прав участников хозяйственного оборота (оно может быть вызвано, в частности, необходимостью соблюдения предварительного внесудебного порядка разрешения спора) может повлечь для таких участников значительный (и, в первую очередь, материальный) ущерб. Поэтому, чем быстрее дело будет рассмотрено в суде, тем большая вероятность, что нарушенные права соответствующих лиц будут восстановлены наиболее полно.

Достаточно важен вопрос и о сроках для обращения в суд с иском о признании недействительным. Институт исковой давности применяется при рассмотрении судом споров о праве гражданском (т.е. споров по поводу осуществления взаимных прав и обязан-

ностей сторонами гражданского правоотношения), при рассмотрении же судом споров о праве административном данный институт использоваться не может. Положения о сроках для обращения с заявлением в суд по рассматриваемым делам в ХПК не содержатся; по некоторым из таких дел нормы о сроках имеются в подзаконных материальных актах, регулирующих ту или иную сферу общественных отношений. Так, например, в п. 19 Положения о порядке выдачи лицензий страховым, перестраховочным организациям на страховую деятельность и страховым брокерам на страховое посредничество, утвержденное приказом Комитета по надзору за страховой деятельностью при Министерстве финансов Республики Беларусь № 60 от 21 июля 1999 г., указано, что "решения об отказе в выдаче лицензии, ее аннулировании или о приостановлении действия могут быть обжалованы в... хозяйственном суде в тридцатидневный срок со дня принятия такого решения..." [4, 5—8]. Автор считает, что закрепление подобных сроков в ХПК (естественно, без перечисления конкретных категорий дел, возникающих из административно-правовых отношений), во-первых, значительно повысит роль указанного нормативного правового акта как основного подконституционного источника правового регулирования хозяйственного судопроизводства и, во-вторых, значительно облегчит процесс применения хозяйственного процессуального законодательства, чему, очевидно, не способствует многочисленность процессуальных норм, содержащихся в подзаконных актах материально-правового характера.

Судебное разбирательство дел, возникающих из административно-правовых отношений практически ничем не отличается от судебного разбирательства иных исковых дел, в силу чего в данной части дополнять ХПК новыми положениями необходимости нет. Что же касается решения, вынесенного хозяйственным судом в результате рассмотрения указанных дел, и его исполнения, то соответствующая специфика в действующем хозяйственном процессуальном законодательстве Республики Беларусь уже учтена (см. ст. 157, 158, ч. 3 ст. 159, ст. 305 ХПК).

Итак, предложения автора сводятся к следующему: 1) в ХПК необходимо указать "исковые" институты, не применяющиеся при рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений; 2) ХПК необходимо дополнить нормами, отражающими специфику рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений, неприменимыми при рассмотрении хозяйственным судом иных исковых дел.

Вышеуказанные особенности рассмотрения и разрешения хозяйственным судом дел, возникающих из административно-правовых отношений (изъятия из общих правил искового производства и дополнения к этим правилам), относительно немногочисленны и вполне "вписываются" в исковое производство, в силу чего не являются основанием для выделения самостоятельного вида хозяйственного судопроизводства — "производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений", как это имеет место в гражданском процессе. В гражданском процессе подобное выделение, на взгляд автора, также потеряло всякий смысл, так как в настоящее время больше не провозглашается примаат интересов государства над интересами отдельной личности, и, как следствие, больше нет необходимости в существовании самостоятельного процессуального порядка для рассмотрения споров между гражданами и государством в лице тех или иных органов (должностных лиц), призванного "обезопасить" последнее от притязаний "подвластных". К тому же все основные признаки дел искового производства (наличие двух обладающих равными процессуальными правами сторон с противоположными интересами, рассмотрение судом спора о праве и др.) в делах, возникающих из административно-правовых отношений, также присутствуют.

Для реализации указанных предложений в качестве "ориентира" могут быть использованы соответствующие нормы ГПК (§§ 1, 5 и б гл. 29) с учетом, естественно, специфических особенностей, имеющих при рассмотрении и разрешении судом хозяйственных (экономических) споров, а также современных тенденций развития науки гражданского процессуального и хозяйственного процессуального права. Так, например, не может быть "заимствован" из ГПК термин "жалоба", обозначающий средство возбуждения в суде дел, возникающих из административно-правовых отношений, как устаревший и не отвечающий сегодняшним реалиям. Данный термин появился во времена, когда государство желало подчеркнуть этим "особый" характер споров с его участием, что в настоящее время уже утратило

всякий смысл; к тому же в хозяйственном судопроизводстве дела, возникающие из административно-правовых отношений, являются одной из категорий исковых дел, в силу чего возбуждаться должны подачей искового заявления, что, кстати, имеет место и в данный момент.

Анализ действующего хозяйственного процессуального законодательства Республики Беларусь позволяет прийти к выводу, что в настоящее время в хозяйственном процессе существуют также две категории дел, относящиеся к "неисковым производствам" — приказное производство и рассмотрение дел об установлении фактов, имеющих юридическое значение (аналогичная категория дел в гражданском процессе относится к особому производству (§§ 1 и 2 гл. 30 ГПК)). Специфические особенности рассмотрения и разрешения данных категорий дел хозяйственным судом ХПК предусмотрены (соответственно, гл. 15 и чч. 1 и 2 ст. 159, ст. 172 ХПК). Указанных норм вполне достаточно для осуществления эффективного судопроизводства по делам приказного производства и по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение, в силу чего разработки каких-либо дополнительных процессуальных норм, регулирующих данные "неисковые производства", не требуется.

Литература

1. Веламасіў Нацыянальнага Сходу РэспублМ Беларусь. 1999. № 13—14. Арт. 195.
2. Там жа. № 10-12. Арт. 102.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. Мн., 1997.
4. Положения о порядке выдачи лицензий страховым, перестраховочным организациям на страховую деятельность и страховым брокерам на страховое посредничество // Рэспубліка. 1999. 15 вер.