

**Хахалева Елена Владимировна**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Северо-Кавказского филиала Российской академии правосудия  
elenal599@yandex.ru

## **ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ И ЧАСТНОПРАВОВЫХ СПОРОВ**

---

---

**Аннотация:**

*Статья посвящена проблемам разграничения административно-правовых и публичных споров. Выявляются материальные и процессуальные разграничения публично-правовых и частнопубличных споров.*

*Ключевые слова: административно-правовой спор, публичный спор, частнопубличный спор.*

---

---

Суды реализуют государственную функцию защиты прав, свобод и законных интересов граждан или юридических лиц, осуществляя судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Можно ли сказать, что суды в таких случаях разрешают спор между органом власти и физическим или юридическим лицом? Думается, что ответ должен быть положительным. Однако ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ не предусматривают разрешение разногласий (споров) при рассмотрении дел, возникающих из публично-правовых отношений. Согласно ч. 3 ст. 247 ГПК РФ, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления. Иными словами, данная норма определяет правовую природу дел, возникающих из публично-правовых отношений, противопоставляя их спорам о праве. Она словно устанавливает, что есть спор о праве, а есть дела, возникающие из публично-правовых отношений. Как отмечают авторы комментария к ГПК РФ, в ч. 3 ст. 247 ГПК РФ фактически закреплено положение, согласно которому при рассмотрении дел, возникающих из публично-правовых отношений, суд не рассматривает спор о праве, а осуществляет проверку законности обжалуемых актов или действий [1]. При этом, если наличие спора о праве, подведомственного суду, устанавливается при подаче заявления в суд, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления (ч. 3 ст. 247 ГПК РФ). Если же при рассмотрении заявления будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, суд применяет аналогию закона и выносит определение об оставлении заявления без рассмотрения, в котором разъясняет заявителю и другим заинтересованным лицам их право разрешить спор в порядке искового производства (ч. 4 ст. 1, ст. 263 ГПК РФ).

Между тем предмет контроля и специфика деятельности как органов исполнительной власти, так и судов определяют особенности цели судебного контроля. Эти особенности заключаются в том, что контроль осуществляется, прежде всего, за законностью управленческих действий (бездействия) органа исполнительной власти, состоящего в управленческих отношениях с физическим или юридическим лицом, а также то, что контроль за деятельностью органов исполнительной власти обуславливается специальной целью правосудия – разрешению спора. Это значит, что судебный контроль выражается в восстановлении нарушенных прав и интересов граждан или юридических лиц в результате рассмотрения спора.

В настоящее время административное судопроизводство словно «растворено» в гражданском судопроизводстве и соответственно никаких различий законодатель не делает между рассмотрением частноправовых и публично-правовых споров. Таким образом, публично-правовой спор рассматривается по правилам гражданского судопроизводства. На наш взгляд, это недопустимо. Правы Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, утверждающие, что законодатель не учитывает принципиальной разницы того, что, разрешая данный спор, суд не только осуществляет правосудие, но и судебный контроль за законностью деятельности органов администрации [2].

Думается, что отличие публично-правовых от частноправовых споров заключается в двух моментах: материальном (содержании спора) и процессуальном (средства защиты).

Материально-правовое условие, влияющее на правовую природу спора, – это его содержание. Так, спор между гражданами по поводу, например, наследства, носит гражданско-правовой характер, в то время как у спора между органом исполнительной власти и гражданином в связи с отказом последнему в регистрации его в качестве индивидуального предпринимателя публично-правовое содержание, а если быть более точным, то административно-правовое содержание (административный спор).

Мы видим, что разница между приведенными видами споров заключается не столько в субъекте, участвующем в одном из этих споров, хотя это и немаловажный момент, сколько в сущности самого спора. Заметим, что еще более ста лет назад Н.М. Коркунов, проводя разницу между административной юстицией, которая должна была бы рассматривать публично-правовые споры, и гражданской юстицией, выражал ее как разницу между публичным и частным правом [3]. Получается, что если с помощью процессуальных отношений реализуются частные правоотношения (гражданско-правовые, семейные, жилищные и т.д.), то имеют место частноправовые споры; если же процессуальные отношения способствуют осуществлению административных, финансовых, налоговых, бюджетных и иных публичных материальных правоотношений, то возникает публично-правовой спор. Значит, публично-правовой спор – это спор, в котором его содержание составляют вопросы публичных отраслей права. Например, спор, в котором содержанием являются вопросы финансового права, можно назвать финансовым публичным спором; налоговые вопросы – налоговый публичный спор и т.д.

Соответственно при процессуальном обеспечении материальных административных отношений имеет место административный публичный спор. Как верно отмечают ученые, спор считается административным, если вопрос, составляющий содержание спора, является вопросом административного права [4].

Суть спора отражает природу материального правоотношения, которое всегда первично по сравнению с процессуальным; «[М]материальное отношение и соответствующее ему процессуальное административно-правовое отношение составляют своего рода систему, своеобразную пару отношений» [5]. Значит, учитывая первичность материальных правоотношений по сравнению с процессуальными, призванными обеспечивать реализацию материальных правоотношений, можно утверждать, что материально-правовой аспект, характеризующий отличие публично-правовых от частноправовых споров, является основополагающим фактором, позволяющим разграничивать эти виды споров, в то время как дополняющим его обстоятельством можно назвать их процессуальное отличие.

Например, при отказе органа исполнительной власти гражданину в регистрации права собственности на квартиру может возникнуть как административный спор, так и гражданско-правовой спор. Значит, лицу прежде, чем подавать заявление в суд, необходимо определиться с содержанием спора, с его сутью. Если орган исполнительной власти отказывает в регистрации права по процедурным моментам, то суд проверяет законность действия органа (его должностного лица) в порядке административного судопроизводства при разрешении административного спора. Если же отказ осуществляется по причине возможного отсутствия у лица данного права, то, стало быть, спор имеет частноправовой характер и лицу необходимо сразу обращаться за разрешением частноправового спора в порядке искового производства. Полагаем, именно в правовой природе спора заложено основополагающее отличие публично-правового спора от частноправового.

Посмотрим на проблему и с другой стороны, со стороны субъекта. Дело в том, что наличие властного субъекта (орган исполнительной власти) в качестве стороны договора предполагает публично-правовой характер самого договора и публично-правовой спор, который может возникнуть в связи с исполнением условий договора. Например, такой вид административных споров, которые возникают между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ, относится к публично-правовым спорам. Согласно ст. 85 Конституции РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между указанными органами и только в случае, если согласованное решение не достигнуто, Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Стало быть, эти разногласия, как правило, разрешаются в досудебном порядке и только в исключительных случаях – в Конституционном Суде РФ (ч. 3 ст. 125 Конституции РФ).

Однако такое четкое определение правовой природы договора происходит далеко не всегда. Во многих случаях правовую природу договора с участием органа исполнительной власти нелегко определить. Конечно, значительное место в деятельности органов исполнительной власти занимают договоры, являющиеся гражданско-правовыми по форме и по содержанию, поскольку орган исполнительной власти реализует свои функции, как в публичной, так и в частной сферах в зависимости от направления осуществления своих полномочий. Возникает вопрос, к какой сфере отнести договор, например, о приобретении органом исполнительной власти канцелярских принадлежностей для исполнения государственных функций? Или договор о поступлении на государственную гражданскую службу? Или договор об оказании государственных услуг организацией, которым делегируется властная функция оказания государственных услуг?

Ответы на эти и другие вопросы связаны с публично-правовым или частноправовым характером договоров. Правовая природа заключаемых органом исполнительной власти (или организацией, которой делегированы властные полномочия) договоров напрямую связана с сущностью возникающих споров (публично-правовых или частноправовых). Именно содержание (а не форма!) договора влияют и на вид спора, и в определенной степени на суд, который будет его рассматривать. Следовательно, правильно определив правовую природу договора (публично-правовая или частноправовая), можно уверенно прогнозировать и характер спора.

Отличие публично-правовых от гражданско-правовых споров можно провести не только по материальному признаку, но и по процессуальному его аналогу. Мы согласны с утверждением ученых о том, что в порядке административного судопроизводства рассматривается не гражданско-правовой спор, а публично-правовой спор, из средств процессуальной защиты которого выливается его отличие от гражданско-правовых споров [6].

Применительно к целям настоящего исследования к средствам процессуальной защиты относятся исковое заявление, подаваемое в порядке искового производства (ст. 131 ГПК РФ), и заявление, подаваемое в порядке производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений (ст. 245 ГПК РФ). В последнем случае по ранее действовавшему законодательству средство процессуальной защиты называлось жалобой. Его суть и сейчас осталась той же, несмотря на изменившееся название. Дело в том, что современное процессуальное «положение» заявления (жалобы) обусловлено суждением о том, что в порядке судебного контроля суды осуществляют в первую очередь проверку законности управленческих действий (бездействия) органа исполнительной власти, но путем разрешения административно-правового спора. Но, с другой стороны, разрешая спор в порядке искового производства, разве суды фактически не проверяют законность действий субъектов спора, даже если этими субъектами являются физические лица? Безусловно, проверка законности действий (бездействия) органа исполнительной власти или физического лица осуществляется разными способами и средствами, с разных позиций, но суть разногласий, представляемых как спор между лицами, от этого не меняется. Разрешить спор – это значит привести в соответствии с законодательством действия (бездействие) сторон спора, независимо от того, каков характер данного спора. Поэтому в случае рассмотрения и административно-правового (и в целом публично-правового), и частноправового споров проверяется законность действий (бездействия) сторон споров. Значит, при разрешении

этих видов споров вполне применимо одинаковое средство защиты – исковое заявление либо заявление (жалоба). Для нас предпочтительнее считать таким средством защиты иск. С этих позиций мы согласны с мнением ученых, утверждающих, что между исковыми делами и делами, возникающими из административно-правовых отношений, существенной разницы нет [7]. Таким образом, в порядке гражданского судопроизводства подается исковое заявление – гражданский иск, а в порядке административного судопроизводства должен быть подан административный иск. С учетом изложенного выше и в предыдущих параграфах настоящего исследования можно предположить, что административный иск – вид публичных исков, и таким образом в порядке публичного судопроизводства должен подаваться публичный иск.

Напомним, что в настоящее время административное судопроизводство не является самостоятельным видом судопроизводства и охватывается гражданским судопроизводством, в связи с чем многие процессуалисты настаивают на том, что средством защиты в рамках гражданского судопроизводства должна оставаться жалоба с унификацией одного производства – искового [8]. Иными словами, гражданское судопроизводство охватывает административное судопроизводство, которое должно стать исковым, но средством защиты будет выступать не исковое заявление, а жалоба. Правда, М.К. Треушников признает особенности публично-правовых отношений, влияющие на вид судопроизводства по защите субъективных прав [9].

Между тем нам представляется, что правы ученые, настаивающие на исковом характере административного судопроизводства [10], и в качестве средства защиты должен выступать административный иск, по поводу которого в литературе высказываются мнения, как в поддержку его наличия [11], так и против его признания [12].

По поводу административного иска разные мнения и среди ученых-процессуалистов. Одни из них полагали, еще начиная с середины прошлого века, что административный иск может иметь место [13]. Другие, которых большинство, считают, что эти споры не могут быть исковыми [14].

Соответственно сторонами должны быть признаны административный истец и административный ответчик. В ГПК РФ необходимо определить также и процессуальное положение органа исполнительной власти, его права и обязанности, которые КоАП РФ и АПК РФ до сих пор не содержат.

Ученые утверждают, что специфика всех административных дел такова, что их разбираемость требует особых организационных форм и особой судейской квалификации и характеристика административного спора не вписывается в традиционный исковой процесс [15]. Подача административного иска – это реализация права гражданина на защиту его публичных прав, с помощью которого он может обжаловать правовые акты управления, а также действия (бездействие) органа исполнительной власти и его должностного лица.

В этом плане, полагаем, необходимо закрепить в законодательстве не только самостоятельность административного судопроизводства, но и признать право лица обжаловать правовые акты управления, а также действия (бездействие) органа исполнительной власти и его должностного лица путем подачи административного иска. Именно в таком случае судебный контроль за управленческими действиями (бездействием) органов исполнительной власти будет осуществляться в порядке административного судопроизводства путем рассмотрения и разрешения административных споров. Соответственно сторонами административного спора должны быть признаны административный истец (невластный субъект) и административный ответчик (орган исполнительной власти).

#### **Ссылки:**

1. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (постатейный) / под ред. Г.А. Жилина. М., 2010.
2. См.: Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001.
3. См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1889.

4. См.: Чечот Д.М. Неисковые производства. М., 1973. С. 10; Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001.
5. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб., 2004.
6. См.: Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001.
7. См.: Жеруолис И. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969.
8. См.: Жуйков В.М. Права человека и власть закона. М., 1995.
9. См.: Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав // Вестн. МГУ. Серия 11. Право. 2000. № 1. С. 3-16.
10. См.: Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (пос. Небуг, 13-14 октября 2006 года) / отв. ред. профессор В.В. Денисенко, доцент А.Г. Эртель. Краснодар, 2006. С. 281; Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2008. С. 209.
11. См.: Елистратов А.И. Административное право. С. 19; Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 52; Панова И.В. Административно-процессуальное право России. – 2-е изд., пересмотр. и доп. М., 2008. С. 211; Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (пос. Небуг, 13-14 октября 2006 года) / отв. ред. профессор В.В. Денисенко, доцент А.Г. Эртель. Краснодар, 2006. С. 281-283.
12. См.: Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития // Государство и право. 2002. № 9. С. 10-18.
13. См.: Левин Р.Б. К вопросу об административной ответственности // Советское государство и право. 1947. № 6. С. 40-44; Полумордвинов Д.И. Закон от 11 апреля 1937 года // Советское государство и право. 1947. № 5. С. 55; Попова Ю.А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы), Краснодар, 2002. С. 21-22 и др.
14. См.: Недбайло П.Е. О юридических гарантиях осуществления правовых норм // Советское государство и право. 1957. № 6; Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 79; Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 153-155 и др.
15. См.: Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 33.