

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС.
АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО**

УДК 342.92

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ДЕЛ, ВОЗНИКАЮЩИХ
ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ
ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Е. В. Акулова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 17 июня 2009 г.

Аннотация: *исследуется правовая природа дел, возникающих из административных и иных правоотношений, анализируются общие с остальными видами судопроизводства и отличительные черты производства по делам указанной категории.*

Ключевые слова: *дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, правовая природа, самостоятельный вид судопроизводства, суд, заявитель, заинтересованные лица, носитель властных полномочий, диспозитивный характер, спор о правде, подведомственность, законность, обоснованность.*

Abstract: *the legal nature of the cases arising out of administrative and other public legal relationships is analysed and the differences with other kinds of legal proceedings and distinguishing features of proceeding cases are investigated.*

Key words: *cases, arising out of administrative and other public legal relationships, legal nature, independent type of the legal proceeding, court, declarant, interested people thansmitter of imperious plenary powers, non-mandatory character, dispute about a right, jrisdiction, legality, validity.*

Судебное разрешение споров как форма защиты субъективных прав или охраняемых законом интересов является наиболее оптимальным не только в тех случаях, когда речь идет о спорах, в которых стороны находятся в юридически равном положении (гражданские правоотношения), но и в случаях, когда одной из сторон в споре выступает наделенный властными полномочиями субъект (административные и иные публичные правоотношения).

Несмотря на все различия между видами судопроизводства, каждый из них является частью гражданского судопроизводства в целом. Действующие ГПК РФ и АПК РФ, сохранив системность, предложенную еще в ГПК РСФСР 1964 г., значительно увеличили число производств. В связи с этим учеными, кроме искового производства по делам,

вытекающим из административно-правовых отношений, и особого производства, стали выделяться и иные, чаще соответствующие разделам и главам ГПК РФ и АПК РФ.

«Административное судопроизводство» — более узкое понятие в сравнении с «административным процессом», так как в содержание последнего включается также процедурная деятельность несудебных (административных) органов, другими словами, управленческий процесс.

К административному судопроизводству относятся деятельность мирового судьи по рассмотрению дел об административных правонарушениях; деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Дела, возникающие из административно-правовых отношений, рассматриваются судами по общим правилам гражданского судопроизводства с некоторыми особенностями, предусмотренными законодательством Российской Федерации. При этом названные особенности не выходят за пределы общих принципов гражданского процесса, таким образом сохраняя все гражданско-процессуальные черты, и не становятся административным процессом. Однако в литературе встречалось противоположное мнение¹.

В гражданском судопроизводстве суд применяет нормы материального права различных отраслей (гражданского, семейного, административного, финансового и др.). В результате такого применения и отправляется правосудие — разрешается спор, защищаются права и законные интересы сторон — участников процесса. При этом каждая материальная норма может применяться судом только в определенном процессуальном порядке. Суд выступает единственным органом, уполномоченным на применение гражданско-процессуальных норм, которые, в свою очередь, являются единственным основанием процессуальной деятельности суда. Особенность гражданско-процессуального регулирования состоит в том, что оно определяет единый гражданско-процессуальный порядок рассмотрения всех видов соответствующих споров и при этом применяется к различным материально-правовым правоотношениям, включая административные.

Названием рассматриваемого вида судопроизводства в законе подчеркивается, с одной стороны, публичный характер правоотношений, являющихся объектом судебного исследования, а с другой — участие в гражданском деле носителя властных полномочий (должностного лица, органа государственной власти, местного самоуправления, внебюджетных фондов и др.).

В науке длительное время ведется дискуссия по проблеме существования самостоятельного производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, наряду с иско-

¹ См.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 64—65.

вым и особым производствами². Ряд ученых придерживаются мнения, что нет необходимости выделять в самостоятельный вид производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, ввиду отсутствия существенных отличий от искового производства и непринципиального характера процессуальных особенностей в данных категориях дел. Другие же, напротив, настаивают на самостоятельности исследуемого вида судебного производства, указывая на его особенности. Нам представляется наиболее верной вторая точка зрения. Чтобы понять, какая точка зрения является наиболее верной, рассмотрим общие с остальными видами гражданского судопроизводства и отличительные черты производства по делам, возникающим из административных и иных правоотношений.

Конституцией РФ (ч. 1, 2 ст. 19, ч. 3 ст. 123) закреплено, что стороны в судебном процессе равны перед законом и судом — вне зависимости от того, в какой организационно-правовой форме выступают данные участники судопроизводства, а возникший между ними спор разрешается на основе принципов состязательности и равноправия сторон.

Анализируемому виду производства, как и гражданскому судопроизводству, присущ диспозитивный характер.

Однако, как указано в постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан, губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан», ограничение принципа диспозитивности, обусловленное спецификой публично-правового спора в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности допустимо лишь в случаях, когда природа спорного публичного правоотношения не предполагает возможности свободного распоряжения субъективным материальным правом.

Так, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации устанавливает, например, что отказ лица от своего требования о признании недействительным нормативного акта государственного орга-

² См.: *Клейнман А. Ф.* Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Соц. законность. 1946. № 9; *Абрамов С. Н.* Советский гражданский процесс. М., 1952; *Щеглов В. Н.* Характер судопроизводства по Закону 11 апреля 1937 г. // Учен. зап. Томского ун-та. Томск, 1957. № 33; *Боннер А. Т.* Некоторые вопросы производства по делам, возникающим из гражданско-правовых отношений // Правоведение. 1964. № 1; *Мельников А. А.* Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М., 1969; *Чечот Д. М.* Административная юстиция (теоретические проблемы). М., 1973; *Попова Ю. А.* Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы). Краснодар, 2002; *Туманова Л. В.* Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002.

на (органа местного самоуправления) не влечет прекращения производства по делу.

Далее, относящиеся к компетенции суда административно-правовые споры, как и другие гражданско-правовые споры, могут иметь как имущественный, так и неимущественный характер.

В настоящее время к категориям неимущественных споров относятся дела по заявлениям об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, а также решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Следующей неотъемлемой чертой производства по делам, возникающим из административных правоотношений, является спор о праве. Вообще, судебные органы всегда рассматривались как органы «спорной» юрисдикции. При рассмотрении некоторых исковых дел выявление спорности в позициях сторон носит обязательный характер, например в делах, требующих соблюдение досудебного (претензионного) порядка разрешения спора. В других же случаях законодательство не требует наличия спорности в правоотношениях, однако сам характер таких отношений исключает для истца возможность осуществления его прав в отношении обязанного лица помимо суда; даже согласие ответчика с заявленными требованиями в некоторых случаях не позволяет сторонам обойтись без судебного участия (например, дела по заявлениям о признании договора недействительным).

Данная характеристика, безусловно, не отличает административное судопроизводство от искового, однако особенностью рассмотрения административных дел является спор о *праве административном*. Было бы не совсем верно заявить, что такой спор отличается лишь участием в нем административного органа. Правильнее, на наш взгляд, утверждать, что административный характер спора определяется сущностью отношений между административным органом и заинтересованным лицом. Административные органы при этом могут находиться с гражданами или организациями в правоотношениях различного содержания: административных, гражданских, земельных, финансовых, трудовых. Административные действия могут влечь в отдельных случаях не только административные, но и иные последствия, например гражданско-правовые. В подобных случаях спор утрачивает исключительно административный характер, приобретая признаки спора о праве гражданском, и должен рассматриваться в порядке искового производства. Именно такой характер имеют, например, дела о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями административных органов. Отличительным же признаком судопроизводства по делам, возникающим из административных правоотношений, является административный характер правоотношений в чистом виде, не осложненный какими бы то ни было элементами гражданских правоотношений.

Еще одним признаком рассматриваемого судопроизводства является принцип перечисления в законе подведомственных суду дел, возникающих из административных правоотношений. Общее правило искового судопроизводства — «все споры о праве гражданском (за отдельным исключением) рассматриваются судом» — к административным делам неприменимо. Административно-правовые действия многообразны, но не все могут быть отнесены к компетенции судов, поскольку в обратном случае административные органы были бы лишены необходимой самостоятельности при осуществлении своих функций, а судебные органы получили бы не свойственные им функции администрирования. Суд рассматривает лишь отдельные административные дела, специально отнесенные законом к его ведению.

Как упоминалось ранее, административное судопроизводство отличается участием носителя властных полномочий. При разделении властей на три самостоятельные ветви — законодательную, исполнительную и судебную — между ними все же существует определенная взаимосвязь. Обладая властными полномочиями и действуя в пределах своей компетенции, административные органы в силу особого положения в административных правоотношениях должны быть относительно свободны в своих действиях. Административный орган всегда может сам осуществить и во многих случаях осуществляет свое право в отношении обязанного лица. Нет необходимости устанавливать предварительный судебный контроль за действиями административных органов. Такой предварительный контроль неизбежно порождает рассмотрение судами бесспорных дел, в которых роль суда сводится лишь к проверке всех действий административных органов. Практически это загромождает суды массой бесспорных дел. Так, например, большой процент от рассматриваемых в судах дел составляют дела по заявлениям территориальных органов Пенсионного фонда о взыскании страховых взносов. Недоработки в законодательстве влекут отсутствие полномочий у Пенсионного фонда взыскивать обязательные платежи с юридических лиц в сумме, превышающей 50 000 руб., с физических лиц — 5000 руб., что приводит к перенасыщению судов делами о практически бесспорном взыскании (при условии соблюдения заявителями норм закона).

Введение принципа последующего судебного контроля по всем делам, возникающим из административных правоотношений, обеспечит действительную «спорность» этого вида судопроизводства и избавит суды от рассмотрения бесспорных дел³.

Очередной особенностью производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, является специфическая функция суда, состоящая в проверке законности и обосно-

³ Эта мысль неоднократно высказывалась в юридической литературе (см., например: *Чечот Д.М.* Неисковые производства. М., 1973. С. 12). Однако до настоящего времени пробел в законодательстве не устранен. Представляется необходимым внести соответствующие коррективы в законодательство.

ванности решений административных органов при рассмотрении административных споров.

Всякое решение административного органа должно быть не только законным, но и обоснованным. Понятия законности и обоснованности содержат много общего. Обоснованность решений в теории принято связывать с полным и достоверным установлением фактических обстоятельств дела, верными выводами, сделанными из установленных фактов. Законность же решений определяется правильным применением норм материального и процессуального права. Отсюда следует, что вопрос о целесообразности полностью перекрывается вопросом о его обоснованности.

Соответствующий административный орган, выбирая допустимый законный вариант разрешения спорной ситуации, обязан должным образом обосновать свое решение. Всякое решение представляет собой акт, которым на основании установленных фактов и примененных к ним норм права определяются права и обязанности и вытекающий из них вариант поведения участников спора. Если соответствующий полномочный административный орган в рамках закона выбирает один из допустимых вариантов решения, он обязан должным образом это мотивировать, другими словами, обосновать.

Принципиальное значение имеет вопрос о проверке судом обоснованности действий (решений) административных органов. Этот аспект не представляется простым и вовсе не является само собой разумеющимся. Когда-то суды, рассматривая дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, ограничивались лишь проверкой законности действий административных органов⁴. На то были соответствующие основания в процессуальном законодательстве. Например, до 1961 г. суды не имели права проверять степень виновности оштрафованного лица, соответствие размера штрафа тяжести проступка, а также снижать размер штрафа. Следует отметить, что вопрос о полномочиях суда в части проверки обоснованности действий уполномоченного органа связан с вопросом компетенции суда относительно разрешения административно-правового спора. Когда закон разрешил суду снижать размер взыскиваемого штрафа с учетом степени вины оштрафованного лица, тяжести совершенного проступка, других смягчающих обстоятельств, стало очевидным, что для разрешения административно-правового спора суду необходимо исследовать все фактические обстоятельства по делу, в том числе проверить обоснованность решения административного органа.

В то же время проверка обоснованности действий административного органа не предопределяет решения вопроса о предоставлении суду полномочий по изменению административного акта.

Если предположить, что, рассмотрев административно-правовой спор, проверив законность и обоснованность спорного административ-

⁴ См.: *Абрамов С.Н.* Гражданский процесс. М., 1948. С. 336, 338.

ного акта, суд признал его недействительным и принял самостоятельное решение по данному спору, то в таком случае судебное решение теряет свое предназначение и приобретает характеристики административного акта, что, по нашему мнению, неприемлемо. Судебный акт, в первую очередь, предназначен для разрешения возникшего спора. То есть суд полномочен признать административный акт недействительным в полном объеме либо в его определенной части, кроме того, суд вправе обязать своим решением административный орган совершить определенные действия, направленные на устранение нарушенных прав и законных интересов лица. Например, придя к выводу о незаконности и необоснованности оспариваемого решения налогового органа об отказе лицу в возмещении сумм налога, арбитражный суд не выносит самостоятельного решения о возмещении указанной суммы данному лицу, а лишь признает такое решение налогового органа недействительным и обязывает этот орган устранить нарушенные права и законные интересы заявителя. Судебное решение является обязательным для исполнения, но административные действия должен совершать непосредственно административный орган.

Указанными причинами определяется и способ возбуждения дел данной категории — путем подачи заявления, а не иска.

При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, применяются общие правила искового производства: письменная форма обращения в суд, постадийное развитие процесса, возможность отказаться от заявленных требований и прекратить производство по делу и т.д. Но в силу специфики субъектов данных правоотношений к рассмотрению публичных споров неприменимы некоторые процедуры искового производства, например мировое соглашение. Вместе с тем АПК РФ (ст. 190) в отличие от ГПК РФ прямо предусматривает возможность урегулирования экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, по правилам, установленным в гл. 15 настоящего Кодекса («Примирительные процедуры. Мировое соглашение»), путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом. Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснил, что при применении указанной нормы арбитражным судам следует исходить из того, что государственные и иные органы, используя примирительные процедуры, не вправе выходить за пределы полномочий, предоставленных им нормативными правовыми актами, регулирующими их деятельность. Следует сказать, что АПК 1995 г. не содержал прямого запрета на заключение мировых соглашений по делам неискового производства, но Пленум ВАС РФ категорично сформулировал правило о том, что заключение мирового соглашения не допускается по делам, воз-

никающим из административно-правовых отношений⁵. Данная рекомендация Пленума вполне реализовывалась в практике нижестоящих судов⁶. В этом смысле правило ст. 190 АПК РФ является весьма радикальной новеллой. Некоторые авторы признают, что окончание рассматриваемой категории спора возможно миром⁷. Не можем согласиться с такой точкой зрения, поскольку мировое соглашение подразумевает нахождение лицами, участвующими в деле, какого-либо компромисса, что не представляется допустимым. Например, о каком мировом соглашении может идти речь при привлечении лица к ответственности (административной, налоговой). Разве могут участвующие в деле лица «договориться» о законности оспариваемого акта? Полагаем, что нет. Таким образом, заключение мирового соглашения по делам, возникающим из административных и иных публичных правовых отношений, невозможно, поскольку противоречит самой природе этих отношений. Таковую точку зрения разделяют многие авторы в рамках процессуальной доктрины⁸.

Судебное рассмотрение таких споров, возникающих из публичных правоотношений, отличается повышенной активностью суда в процессе — суд может истребовать доказательства по своей инициативе, может признать обязательной явку в судебное заседание лиц, участвующих в деле. При этом обязанность доказывания лежит на органе, вынесшем оспариваемое решение (совершившем оспариваемое действие); суд, в свою очередь, не связан доводами, приводимыми лицами, участвующими в деле.

Следует отметить также еще одну особенность судебного процесса по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, — его участники. Это не стороны: истец и ответчик, как в исковом производстве; это лица, участвующие в деле: заявитель и заинтересованные лица.

Имеет особенности и законная сила судебного решения по делам из публичных правоотношений, рассматриваемым в судах общей юрисдик-

⁵ См.: Абзац 6 п. 12 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31 октября 1996 г. № 13 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции» // Рос. газ. 1996. 21 нояб.

⁶ См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 19 февраля 2002 г. по делу № А56-20973/01; Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 1 августа 2000 г. по делу № Ф09-800/2000-АК; Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 5 января 1999 г. по делу № Ф04/8-409/А46-98. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: *Тупиков В.* Природа дел, возникающих из административно-правовых отношений // Рос. юстиция. 1999. № 7.

⁸ См., например: *Рожкова М. А.* Мировое соглашение в арбитражном суде : проблемы теории и практики. М., 2004. С. 29.

ции. Согласно ст. 250 ГПК РФ после вступления в законную силу решения суда по делу, возникшему из публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять в суде те же требования и по тем же основаниям.

Специфика предмета судебного разбирательства дел, возникающих из административно-правовых отношений, к которым относятся административно-правовой характер спора, особое положение его субъектов, особые средства и способы защиты и др., обуславливает необходимость специального урегулирования порядка рассмотрения административных дел в суде как самостоятельного вида судопроизводства. Этот порядок, по нашему мнению, должен соответствовать общим принципам гражданского судопроизводства, но содержать определенные особенности, дополнения или изъятия, характерные для каждой категории административных споров.

Таким образом, *производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений*, представляет собой вид гражданского процесса по подведомственным суду категориям дел по спорам об административных имущественных или неимущественных правах, основанный на проверке законности и обоснованности административных актов (решений, действий) и отличающийся особенностями судебной процедуры, требующий особых правил и специальных процедур процессуального регулирования.

Воронежский государственный университет

Акулова Е. В., соискатель, помощник судьи в Арбитражном суде Воронежской области

E-mail: vrnarbit@arbitr.vrn.ru

Тел.: 8-950-755-66-20

Voronezh State University

Akulova E. V., Postgraduate Student, Assistant to the Judge in Arbitration Court of the Voronezh Region

E-mail: vrnarbit@arbitr.vrn.ru

Tel.: 8-950-755-66-20