

Хахалева Е. В. / Khakhaleva E. V.

**К ВОПРОСУ О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОРАХ  
(АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

**TO THE QUESTION OF PUBLIC-LAW DISPUTES  
(ADMINISTRATIVE AND LAW ASPECT)**

*Хахалева Елена Владимировна, доктор юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», председатель судебной коллегии Краснодарского краевого суда, г. Краснодар.*

Рассматриваются признаки публично-правовых споров, отличие их от административных дел, рассматриваемых в судебном порядке. Предлагается разграничить, объединяя единым термином «публичные судопроизводства», самостоятельные судопроизводства: «административные дела, рассматриваемые в судебном порядке» (дела о привлечении к административной ответственности) и «публично-правовые споры» (например, споры о законности административных актов или споры об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности).

**Ключевые слова:** публично-правовой спор; дела, возникающие из административно-правовых отношений; орган исполнительной власти.

*Khakhaleva Elena*

*Vladimirovna,*

*Doctor of law, Associate professor of the Department of state and legal disciplines, North Caucasus branch of the Federal State Budgetary Institution of Higher Professional Education "Russian Academy of Justice", Chairman of the panel of judges of the Krasnodar Regional Court, Krasnodar.*

In the article are examined signs public-law disputes, their difference from administrative cases considered before the court. Here is proposed to separate, through combining by a single term "public court proceedings", independent court proceedings: "administrative cases considered in a judicial procedure" (cases of bringing to administrative responsibility) and "public-law disputes" (for example, disputes about the legality of administrative acts or disputes about the appeal of a decision on bringing to administrative responsibility).

**Keywords:** public-law dispute; cases arising from administrative and legal relations; executive body.

В науке долгое время не признавалась категория публично-правовых споров, поскольку отрицалась сама возможность их существования. Между тем, все разногласия, для разрешения которых субъекты обращаются в суд, становятся спорами, поскольку до суда эти разногласия были не разрешены. Будь-то гражданско-правовое разногласие о разделе имущества, о праве собственности на земельный участок, или трудовое разногласие о восстановлении на работе, – все эти неурегулированные разногласия при обращении в суд приобретают статус правового спора. В зависимости от вида каждый спор имеет название. Так, наряду с гражданско-правовыми, семейными, трудовыми, жилищными, земельными и другими спорами, которые охватываются термином «частноправовые споры», выделяется особая категория публично-правовых споров, наличие которых имеет место при разрешении споров, возникающих из публично-правовых отношений. Последняя категория споров признается не только учеными, но и признана судебной практикой в 2003 году.

Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева определяют следующие особенности публично-правовых споров: облегченный доступ к правосудию (сокращенные сроки, особенности порядка подготовки дела к судебному разбирательству); оказание помощи гражданину в составлении обращения в суд; определение

активной роли суда; возложение бремени доказывания на орган власти; обеспечение справедливого разрешения спора и оперативного исполнения судебного решения.

В этой связи возникает вопрос о соотношении понятий «административное дело», «публично-правовой спор» и «административно-правовой спор». Надо сказать, что правоведы вкладывают разный смысл в термин «административно-правовой спор». Как правило, считается спор о праве административном (широкий смысл) – спор между сторонами управленческих правоотношений, что способствует отождествлению административных дел в органах исполнительной власти и административных дел в судах, например, при привлечении судом к административной ответственности.

С этих позиций в целях исключения научной «путаницы» в литературе предлагается вместо широкого понимания административного спора использовать термины «административное дело», «административно-правовой конфликт», таким образом, разграничивая административные дела и административные споры.

Через правовой конфликт определяют административно-правовой спор, как представители науки административного права, так и представители науки гражданского процессуального права. В первом случае под административно-правовым спором подразумевается особый тип административных правоотношений при наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления. Во втором случае административным судебным спором считается правовой конфликт, возникающий между субъектами публично-правовых, иных административных правоотношений по поводу законности актов, действий, решений органов публичной власти по отношению к гражданину или иному субъекту административных правоотношений.

Думается, что употреблять в данной ситуации слово «конфликт» (юридический конфликт) не совсем верно, поскольку данный термин используется для обозначения неразрешимого столкновения, серьезного разногласия. При такой трактовке административного спора, разрешаемого в судебном порядке, получается, что это такое «столкновение» органа исполнительной власти и, например, гражданина, что его невозможно разрешить.

Между тем, спор – это взаимное пререкание, словесное состязание, в котором каждая из сторон отстаивает свое мнение. Именно поэтому нам представляется, что более подходящим для определения данного вида споров термин «разногласие». В связи с таким выводом наиболее удачной следует

признать дефиницию административно-правового спора, предложенную А. Б. Зеленцовым. Он считает, что административно-правовым спором является разногласие между «субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публично-го управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры». В качестве признаков ученый выделяет такие признаки, как субъекты спора, суть спора – разногласие, предмет спора – публичные права и обязанности участников спорного административно-правового отношения и законность административных актов, определенная правовая процедура разрешения споров. Виды административно-правовых споров зависят от предмета спора: споры о праве объективном (о законности административного акта) и споры о субъективных правах (например, спор о законности административно-правовых действий). Основной признак и особенность административно-правового спора – его предмет.

Поддерживая позицию А. Б. Зеленцова, нам представляется спорным ограничение административно-правовых споров только разногласиями по поводу законности административных актов. Такое ограничение фактически суживает предмет судебного контроля до проверки правомерности только административных актов, в то время как в предмет включаются и заключение административных договоров, проверки правомерности административно-правовых действий и т. д. Более того, спор должен признаваться административно-правовым, даже если имеет имущественные требования, но они вытекают из административно-правовых отношений. Так, оспаривание правомерности административного акта и требование возмещения ущерба; спор о правомерности административного акта и возврате незаконно взысканных денежных средств – это административно-правовые споры.

Отметим, что для административной юстиции характерно отнесение к ее ведению административно-правовых споров, которые связаны с защитой прав и законных интересов как физических, так и юридических лиц. Иными словами, административная юстиция – форма рассмотрения административно-правового спора.

Опираясь на определение А. Б. Зеленцова административно-правового спора и его видов, мы разграничиваем понятия «административное дело» и «административно-правовой спор», причем первое охватывает второе. Административное дело – это дело, рассматриваемое административным органом,

в том числе и по жалобе на незаконность постановления о привлечении к административной ответственности. В этом плане мы согласны с мнением ученых, отмечающих, что это часть управленческой деятельности. Однако в этой ситуации нет административного спора; есть только административно-правовое разногласие, которое урегулируется административным порядком обжалования (вышестоящим по подчиненности органом или должностным лицом). И если данное административное дело, в порядке разрешения которого реализуются внутриорганизационные отношения «власти-подчинения», будет разрешено в досудебном порядке, то и административно-правовой спор не возникнет. Эти разногласия будут разрешены до обращения в суд. Иными словами, административно-правовой спор возникает только в случае обращения лица в суд с заявлением о незаконности управленческих действий (бездействия) административных органов.

Таким образом, административно-правовой спор – это не урегулированное в досудебном порядке разногласие между физическим или юридическим лицом, с одной стороны, и с административным органом или лицом, которому переданы властные полномочия, с другой стороны, по поводу реализации последним управленческих действий (бездействия) и переданное на рассмотрение и разрешения суда. Разрешение административно-правового спора осуществляется судом при возникновении публично-правовых отношений. Особенности данного порядка складываются исходя из предмета административно-правового спора, то есть исходя из характера прав и обязанностей его сторон или правомерности административного акта. Предмет спора должен вытекать из властных полномочий административного органа или лица, которому делегированы властные полномочия. В противном случае исключается не только наличие административно-правового спора, но и соответственно нет предмета судебного контроля.

Административно-правовой спор не просто носит публично-правовой характер, это один из видов публично-правовых споров. Другими видами публично-правовых споров можно назвать разногласия, например, между физическим лицом и органом законодательной власти по поводу оспаривания нормативного правового акта или разногласия между лицом и органом местного самоуправления в связи с обжалованием действий муниципального служащего и т. д. С этих позиций мы не можем согласиться с мнением ученых о том, что административно-правовые споры – это споры, возникающие из административно-правовых и иных публично-правовых отношений. Наоборот, это публично-правовые споры охватывают

административно-правовые и иные виды споров, вытекающих из публично-правовых отношений.

Значит, в случае рассмотрения судом, к примеру, заявления об оспаривании административных актов, решений и действий (бездействия) административных органов, выполнения административного договора, налицо административно-правовой спор. Получается, что публично-правовые споры соотносятся с административно-правовыми спорами как общее и частное, и понятие «административно-правовой спор» охватывается административным делом, которое включает в себя также дела об административных правонарушениях, рассматриваемые как административными органами, так и судами.

Терминологическая разница между словами «дела» и «споры», заключающаяся в наличии неурегулированного, спорного начала в последнем из терминов, обуславливает различие в понятиях «административные дела, рассматриваемые в судебном порядке» и «публично-правовые споры». Содержанием первого явления охватывается второе в части административных споров. Если же представить узкое содержание первого явления, то к нему относятся судебные дела о привлечении судами к административной ответственности. Если исследовать содержание публично-правовых споров, то оно заключается в рассмотрении заявлений об оспаривании административных актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, лиц, которым переданы властные полномочия, о возмещении вреда, причиненного исполнением неправомерного нормативного правового акта. Другими словами, не все судебные дела – это споры.

ГПК РФ не различает самостоятельного значения административных дел, рассматриваемых в судебном порядке, и публично-правовых споров и охватывает их единым термином - «дела, возникающие из публично-правовых отношений». Практически аналогичную позицию занимает АПК РФ, называя их делами, возникающими из административных и иных публичных правоотношений.

Здесь, несколько отвлекаясь от логики изложения, обратим внимание на то, что в АПК РФ, в отличие от КоАП РФ и ГПК РФ, дела о привлечении к административной ответственности рассматриваются в порядке искового производства. Однако данный вид судопроизводства предполагает рассмотрение и разрешение споров. Причем рассмотрение и разрешение споров происходит как в порядке искового производства, осуществляемого в арбитражных

судах, так и в порядке искового производства, реализуемого в судах общей юрисдикции. Иными словами, сущность искового производства не зависит от суда, в котором рассматривается и разрешается спор. Получается, что, привлекая к административной ответственности, арбитражный суд рассматривает не дело о привлечении к административной ответственности, а юридически разрешает административно-правовой спор о привлечении к административной ответственности. В данном случае спор о вине лица, привлекаемого к административной ответственности.

Между тем, суды общей юрисдикции, привлекая к административной ответственности, согласно КоАП РФ рассматривают именно дела (!) о привлечении к административной ответственности в порядке, предусмотренном КоАП РФ, а не в порядке искового производства по нормам ГПК РФ. Это значит, что суды общей юрисдикции, привлекая к административной ответственности, не могут в силу КоАП РФ рассматривать и разрешать споры о привлечении к административной ответственности. Стало быть, одна и та же категория дел (дела о привлечении к административной ответственности) рассматривается и разрешается в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах не только с особенностями, наличие которых было бы оправданно, но и вообще в разных процессуальных производствах, существенно отличающихся друг от друга!

Совершенно понятно, что такая позиция законодателя нуждается в пересмотре и приведении к единому знаменателю. Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности должно происходить в едином порядке: либо в порядке искового производства, либо в порядке административного судопроизводства. Однако здесь вопрос и в том, какое судопроизводство (исковое или административное) необходимо признать наиболее приемлемым для рассмотрения дел такой категории. Данная процессуальная проблема, несомненно, нуждается в исследовании, но все же хотелось бы выразить авторскую точку зрения на этот вопрос, поскольку процессуальные проблемы тесно связаны с материально-правовыми особенностями разрешения такой категории дел и порой именно последние обуславливают существование первых. Нам видится три варианта ответа, из которых два очевидны. Если признать, что дела о привлечении к административной ответственности являются только делами о государственном принуждении, то необходимо исходить из административного судопроизводства, осуществляемого в порядке, предусмотренном КоАП РФ. Если же остановиться на том, что дела о привлечении к административной ответственности –

это административно-правовые споры, то оптимальным для их разрешения является исковое судопроизводство.

Вместе с тем, можно предложить и третий вариант, суть которого заключается в правовой природе дел о привлечении к административной ответственности. Сущность этой категории дел позволяет настаивать на признании их спорами о вине лиц, привлекаемых к административной ответственности. Однако в силу специфики эти дела не должны регулироваться правилами искового производства, как это имеет место в АПК РФ. Нам представляется правильным рассматривать дела о привлечении к административной ответственности в порядке именно административного судопроизводства по нормам КоАП РФ, но изменив эти нормы таким образом, чтобы отразить в них особенности разрешения споров о вине лиц, привлекаемых к административной ответственности. Дело в том, что наличие или отсутствие спора не должно влиять на вид судопроизводства, в котором он рассматривается. Так, административно-правовой спор необходимо разрешать в порядке административного судопроизводства, гражданско-правовой спор – искового производства, спор о вине лица, привлекаемого к уголовной ответственности – уголовного судопроизводства. Соответственно если имеет место спор о вине лица, привлекаемого к административной ответственности, то, очевидно, он должен рассматриваться в порядке административного судопроизводства.

Однако наша позиция требует внесения изменений в КоАП РФ, а пока в соответствии с действующим законодательством дела о привлечении судами общей юрисдикции к административной ответственности не могут быть признаны административно-правовыми спорами. Это административные дела, рассматриваемые в судебном порядке, здесь налицо государственное принуждение и уместен термин «дело, возникающее из публичных правоотношений». Поэтому, подчеркнув специфику административного судопроизводства (сочетание применения государственного принуждения при привлечении к административной ответственности и разрешение споров), полагаем, неверным объединять в единое целое эти разные по сути средства защиты прав, свобод и законных интересов, возвеличивая «дела» и игнорируя при этом «споры». Возможно, более правильно их разграничить путем выделения в самостоятельные судопроизводства: «административные дела, рассматриваемые в судебном порядке» и «публично-правовые споры». Именно в такой ситуации эти судопроизводства вполне могут объединяться единым термином «публичные судопроизводства».

### Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

### References:

1. Arbitration Procedural Code of the Russian Federation from July 24, 2002, No. 95-FL [Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 24 iyulya 2002 g. № 95-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Civil Procedural Code of the Russian Federation, No. 138-FL of November 14, 2002 [Grazhdanskij processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 14 nojabrja 2002 g. N 138-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. The Code on Administrative Offences of the Russian Federation, No 195-FL of December 30, 2001 [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabrja 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.