

# ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ, В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

*И.Н. Колядко,  
заведующий кафедрой  
гражданского процесса  
и трудового права БГУ,  
кандидат юридических наук,  
доцент*

Универсальный характер гражданского судопроизводства, обеспечивающий судебную защиту разнородных прав граждан, вызвал его деление на виды судопроизводства. Гражданский процессуальный кодекс БССР 1964 г. помимо искового и особого производства предусматривал производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Действующий Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее — ГПК) в условиях отсутствия административных судов не только сохранил концепцию и традиции регулирования этого вида гражданского судопроизводства, но и значительно расширил его пределы, а также модернизировал в целях обеспечения конституционного права граждан на судебную защиту в сфере административного правоприменения.

Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, отражает в настоящее время порядок реализации права судебной жалобы граждан и общественных объединений граждан в общие суды для осуществления судебного контроля за правоприменительной деятельностью в административном порядке исполнительных и распорядительных государственных органов, юридических лиц, иных организаций, а также должностных лиц и особенности рассмотрения и разрешения таких жалоб в гражданском судопроизводстве.

Правовой основой использования для судебной защиты не только иска, но и жалобы является ч. 3 ст. 122 Конституции Республики Беларусь, которая гласит: «Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или

нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных, предусмотренных законодательством случаях, могут быть обжалованы в судебном порядке». Вместе с тем ГПК не предусматривает права обжалования решений указанных органов нормативного характера, что, на наш взгляд, противоречит Конституции.

Статья 10 ГК также предоставляет заинтересованным лицам право жалобы в суд в отношении решений по защите права, принятых в административном порядке. Сформированное на основе жалобы как самостоятельное и отличное от иска средство судебной защиты, производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, представляет собой самостоятельный вид гражданского судопроизводства. Его сущность согласно ст. 336 ГПК составляют, с одной стороны, применяемые при рассмотрении жалоб общие правила рассмотрения гражданских дел (правила рассмотрения исковых дел), а с другой — специфические правила разрешения в суде жалоб, предопределенные характером предмета судебной деятельности в этом виде судопроизводства и закрепленные в качестве общих положений в § 1 гл. 29 ГПК.

Общие правила рассмотрения гражданских дел формируются прежде всего на основе общих для всех гражданских дел принципов гражданского судопроизводства (гл. 2 ГПК). К ним также относится большинство институтов, закрепленных в Общей части ГПК (разд. I–V). Нормы остальных разделов ГПК (за исключением разд. VII, закрепляющего особенности производства по неисковым делам) являются также общими правилами процесса. Они определяют общую последовательность развития процесса по стадиям производства в суде первой, кассационной, надзорной инстанции, при пересмотре дел по вновь открывшимся обстоятельствам и в исполнительном производстве.

Рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений, согласно общим правилам рассмотрения гражданских дел предопределяет гражданскую процессуальную природу этого производства. Следует согласиться с мнением о том, что лишь при наличии административных судов процесс в них может бесспорно признаваться административным. Однако незначительный удельный вес дел этого производства не позволяет ставить в практическом плане вопрос об образовании на их базе административных

судов и соответственно административного процесса. Отличие производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, от искового производства связано со спецификой (иным характером) предмета судебной деятельности, опосредующего иное содержание целого ряда гражданских процессуальных институтов и норм (о средствах судебной защиты; о мерах по их обеспечению; о правилах судебной подведомственности; о составе лиц, имеющих материально-правовой интерес в исходе дела; о совокупности их прав по распоряжению предметом спора; о структуре и правилах определения предмета доказывания; о распределении обязанностей по доказыванию; о способах защиты). Кроме того, для отдельных категорий жалоб устанавливаются и иные специальные нормы (§ 2—8 гл. 29ГПК).

*Предметом судебной деятельности* в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, является проверка законности и обоснованности актов административного правоприменения, затрагивающих субъективные права и интересы граждан, а в предусмотренных законодательством случаях — и юридических лиц — общественных объединений граждан. Эта проверка, исходя из общих правил гражданского процесса, происходит с участием непосредственно заинтересованных в исходе дела лиц: органа (должностного лица), вынесшего акт правоприменения, и лиц, в отношении которых вынесен акт правоприменения и (или) на которых распространяется его юридическое действие.

Обжалование в суде актов административного правоприменения вызывает их спорность. В литературе в связи с этим отмечается, что предметом судебного рассмотрения в этом виде производства являются спорные дела, в которых разрешается административный спор или спор об административном праве (в широком смысле слова), т. е. о законности и обоснованности административного правоприменения. Его наличие связано не только с обязательным участием в нем органов управления, иных государственных органов или должностных лиц, но главным образом с сущностью тех правоотношений, которые возникают до суда между органом административного правоприменения и гражданами. Это отношения власти и подчинения, результатом которых являются акты (действия) органов административного правоприменения, обязательные для

граждан. Они всегда существуют при административном правоприменении, независимо от отраслевой принадлежности разрешаемого в административном порядке правового вопроса. После закрепления всеобщности права на судебное обжалование суд контролирует правомерность реализации в административном порядке любых субъективных прав и интересов граждан как из публично-правовых отраслей права (государственного, административного, финансового и т. д.), так и из частноправовых (гражданских, семейных, трудовых и т. д.), если для их реализации состоялось или необходимо административное правоприменение.

Особенности предмета судебной деятельности определяют характер и критерии *общих правил судебной подведомственности* жалоб в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

Общие правила судебной подведомственности закреплены в ч. 3 ст. 37 ГПК и ст. 335 ГПК в виде открытого перечня дел, возбуждаемых по жалобам граждан, иных физических лиц и реже общественных объединений на действия (бездействие) различных органов административного правоприменения, в том числе на действия: 1) избирательных комиссий и органов, их образовавших; 2) органов, регистрирующих акты гражданского состояния, по отказу внести изменения или исправления в записи актов гражданского состояния; 3) органов, совершающих нотариальные действия; 4) Апелляционного совета при патентном органе; 5) других государственных органов и иных юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц, ущемляющих права граждан, а в случаях, предусмотренных актами законодательства, – и права юридических лиц. Эти правила должны применяться с учетом ст. 60 Конституции, гарантирующей право каждого на судебную защиту.

Законодатель осуществляет детализацию регулирования порядка обжалования отдельных актов административного правоприменения, выделяя новые категории (жалобы осужденных и содержащихся под стражей на применение мер дисциплинарных взысканий (§ 6 гл. 29 ГПК), жалоб на решения о статусе беженца (§ 8 гл. 29 ГПК).

Нельзя не отметить, что из сферы судебного контроля по правилам ГПК исключены дела по жалобам на несудебные постанов-

ления по делам об административных правонарушениях, которые рассматриваются с 1 марта 2007 г. в рамках административного судопроизводства (ПиКоАП от 20 декабря 2006 г.).

Применительно к отдельным категориям жалоб устанавливаются также специальные условия подведомственности (досудебный порядок, уточняется круг лиц, имеющих право обжалования, и т. д.), а также устанавливаются иные специальные правила их рассмотрения и разрешения судом. В частности, ч. 1 ст. 337 ГПК устанавливает в качестве общего правила месячный срок рассмотрения жалоб со дня поступления в суд. Оно применяется, если иное не установлено ГПК и другими актами законодательства (например, по жалобам на действия избирательных комиссий).

К иным делам, возникающим из административно-правовых отношений, которые согласно п. 7 ст. 335 ГПК должны быть рассмотрены законом, следует отнести жалобы взыскателя и должника (протесты прокурора) на действия (постановления) судебного исполнителя. Однако особенности их рассмотрения и разрешения урегулированы в исполнительном производстве (ст. 479 ГПК). Особо следует отметить то, что эти дела, являясь одним из частных вопросов исполнительного производства, завершаются вынесением не решения, а определения.

Таким образом, предметным критерием общих правил подведомственности суду жалоб является вид действий по административно-му правоприменению, а не отраслевой признак подлежащего защите права. Субъектный критерий предполагает, что лицами, имеющими право жалобы в общие суды, являются граждане, иные физические лица, а также общественные объединения граждан, в отношении которых выносился акт (действие). Органами правоприменения являются любые органы, организации и должностные лица, названные в § 1—8 гл. 29 ГПК, если их действия не направлены на реализацию права на хозяйственную деятельность, а применительно к п. 7 ст. 335 ГПК – независимо от этого.

Вместе с тем ряд действий государственных органов и должностных лиц имеют гражданско-правовые последствия и могут вызвать возникновение споров о праве, подведомственных суду в исковом производстве. Так, согласно п. 2 ст. 7 ГК гражданские права и обязанности возникают из актов государственных органов и органов

местного самоуправления, которые предусмотрены законодательством в качестве основания их возникновения. Защита прав, нарушенных такими актами, возможна исками о признании недействительными актов государственных органов и органов местного самоуправления, например, о предоставлении помещений, об оспаривании отцовства, а также исками об освобождении имущества от ареста (исключении из описи), о признании недействительной исполнительной надписи нотариального органа и некоторыми другими. При рассмотрении таких исков суд осуществляет непосредственную защиту нарушенного субъективного права, а также судебный контроль за правомочностью соответствующих актов, который именуется косвенным, так как он осуществляется в связи с защитой нарушенного права лица, в отношении которого не выносился акт.

Споры о праве, подведомственные суду в исковом производстве, могут возникать между заинтересованными лицами и по поводу прав и охраняемых законом интересов частноправового характера, реализованных или подлежащих реализации в административном порядке, но без участия органов правоприменения. Их возникновение является, как правило, препятствием к вынесению акта административного правоприменения, а при обжаловании в суде действия (бездействия) по административному правоприменению спор о праве – всегда препятствие для рассмотрения жалобы по существу и согласно п. 10 ч. 1 ст. 165 ГПК влечет ее оставление судом без рассмотрения.

Споры о праве могут возникать и вследствие признания неправомерными по судебным жалобам граждан действий (бездействия), если они к тому же вызвали имущественный или моральный вред. Закон не допускает их совместного рассмотрения с делами по жалобам граждан.

Характером предмета судебной деятельности в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, определяется и характер *средств судебной защиты* интересов граждан, общественных объединений граждан.

Такие дела по ГПК Беларуси возбуждаются не иском, а жалобой или протестом прокурора. Их основные правовые особенности урегулированы в ч. 1 ст. 340 ГПК. Ряд ученых на рубеже XIX и XX вв. средства защиты публично-правовых интересов называли

не жалобой, а экстраординарным или административным иском. Законодательство Беларуси не дает оснований для употребления этой терминологии.

*Жалоба* — обращение в суд с просьбой о защите нарушенных актом административного правоприменения, вынесенного в отношении заявителя, его субъективных прав или интересов одним из способов, предусмотренных законом. Являясь, как и иск, волеизъявлением, жалоба имеет иное наполнение трех своих элементов: предмета, основания (мотивов) и содержания.

*Предметом* жалобы выступает возражение (несогласие) заявителя против действия (бездействия) государственного органа, организации или должностного лица, принятого в административном порядке, их оспаривание.

*Основаниями (мотивами)* жалобы являются юридические факты и иные обстоятельства, свидетельствующие о незаконности или необоснованности действий (бездействия) государственных органов, организаций или должностных лиц. Юридические факты основания жалобы неоднородны. Среди них имеются как факты материально-правового характера, которые должен был учесть орган административного правоприменения, так и факты административно-процессуального характера, так как орган административного правоприменения свою функцию должен осуществлять в пределах закрепленной за ним компетенции и с соблюдением определенной законодательством процедуры.

К иным обстоятельствам, свидетельствующим о незаконности действия (бездействия) органов административного правоприменения, относится неправильное применение норм материального права или порядка (процедуры) административного правоприменения. К обстоятельствам, свидетельствующим о необоснованности действий (бездействия) органов административного правоприменения, относятся все разновидности недостатков правоприменения с фактической стороны — неполное выяснение обстоятельств, имеющих значение для административного правоприменения; недоказанность этих обстоятельств; несоответствие выводов органа административного правоприменения обстоятельствам (фактам) материально-правового характера, имеющим значение для административного правоприменения.



*Содержание* жалобы составляют истребуемые заявителем у суда средства (способы) защиты. Оно состоит в просьбе к суду о признании действия (бездействия) неправомерным полностью или частично и в связи с этим об его отмене, изменении либо об установлении обязанности органа административного правоприменения его совершить. В содержание жалобы входят также иные предусмотренные законом способы защиты права, например, просьба к суду о признании наличия или отсутствия материально-правового субъективного права, обязанности или охраняемого интереса, служащих по законодательству основанием для вынесения определенного административно-правового акта. Вместе с тем этот способ судебной защиты не является основным. Полная защита интересов заявителя возможна лишь посредством определения судом того, какой административно-правовой акт должен быть принят в силу действующего законодательства. Одновременно законодательство определяет, что реализация интересов заявителя относится исключительно к компетенции органа административного правоприменения. Это предопределяет также особенности исполнения решений суда по жалобе, которые согласно ч. 4 ст. 337 ГПК осуществляют компетентные лица под контролем судебного исполнителя.

Особенности жалобы как средства судебной защиты против действий, которые вызывают юридические последствия с момента вынесения, обязательны для граждан, предопределяют специальные правила о *средствах (мерах) по обеспечению жалоб (протестов)*.

Согласно ч. 2 ст. 340 ГПК это императивные предписания о запрете исполнения действий государственного органа до истечения срока на судебное обжалование (опротестование) или об обязательном приостановлении исполнения обжалованного действия в случаях, предусмотренных законом.

Кроме того, ч. 3 ст. 340 ГПК предоставляет право суду и в иных случаях по собственной инициативе или по ходатайству заявителя приостановить исполнение обжалованного действия в любом положении дела.

Во всех случаях приостановления исполнения копия определения суда направляется в государственный орган, организацию или должностному лицу, действия которых обжалуются, а также лицу, осуществляющему исполнение.



ГПК закрепляет специальный *круг юридически заинтересованных лиц, имеющих непосредственный интерес в исходе дела*. Согласно ст. 54 и ст. 338, 339 ГПК это заявители, государственные органы, юридические лица и иные организации, должностные лица, действия (бездействие) которых обжалуются, а также заинтересованные граждане и юридические лица.

Лицо, подающее жалобу в защиту личных интересов или в интересах которого подана жалоба (протест), является заявителем, а лица, указанные в жалобе как органы правоприменения, совершившие обжалуемое действие, – соответственно государственными органами, организациями или должностными лицами. Они имеют противоположные интересы в процессе и являются сторонами в споре о законности и обоснованности обжалуемого действия (бездействия). Однако в силу использования распорядительных полномочий их правовые позиции могут совпасть.

Помимо прав и обязанностей, общих для всех юридически заинтересованных лиц (ст. 56 ГПК), они согласно ст. 338 ГПК вправе совершить ряд распорядительных действий. Заявитель вправе отказаться от жалобы, изменить мотивы жалобы в пределах обжалуемого действия. Государственные органы, организации и должностные лица, действия (бездействие) которых обжалуются, вправе признать жалобу в случаях, когда они в пределах своей компетенции могут вносить изменения в обжалуемое действие. Указанный объем распорядительных прав названных лиц определен в законе с учетом характера дел, вытекающих из административно-правовых отношений, и не предусматривает возможность заключения мирового соглашения, передачи дела на рассмотрение третейского суда, предъявления встречного иска. Однако закон не исключает применения ряда норм, действующих в отношении сторон искового производства: о соучастии, ненадлежащих сторонах, правопреемстве, о процессуальных возражениях, влекущих прекращение производства по делу или оставление жалобы без рассмотрения.

Закон допускает участие в процессе и, следовательно, наделяет процессуальной правоспособностью, а также дееспособностью организации, не обладающие правами юридического лица, но имеющие права на правоприменение, и в связи с этим возлагает обязанности по несению судебных расходов на юридическое лицо, в

структуру которого входит такая организация (ч. 2 ст. 337 ГПК). Однако по жалобам на действия избирательных комиссий судебные расходы не взимаются (ч. 3 ст. 337 ГПК).

Заинтересованные лица участвуют в делах по жалобам в случаях, когда органом правоприменения разрешались вопросы о правах, охраняемых законом, интересах или обязанностях двух лиц, связанных правоотношением, однако у одного из них отсутствуют возражения против действия (бездействия), поэтому оно его не обжаловало. Права и обязанности заинтересованных лиц в основном определяются ст. 56 ГПК. В силу наличия самостоятельной правовой позиции они вправе возражать против жалобы, в том числе и в форме заявления спора о праве.

Структура *предмета доказывания* и *специальные правила распределения обязанности доказывания* по жалобам в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, вытекают из специально закрепленных в ст. 339 ГПК норм.

Суд обязан проверить законность и обоснованность действий государственных органов, организаций и должностных лиц, действия (бездействие) которых обжалуются, а в случаях, предусмотренных законом, — лишь их законность. Это обязывает суд проверить правомерность обжалованного действия в полном объеме (т.е. правильность применения как норм материального права, так и правил о процедуре административного правоприменения), а также обоснованность действия независимо от мотивов жалобы. В связи с этим вторичное обжалование одного и того же действия по иным мотивам не допускается.

На заявителе, так же как на истце, лежит обязанность подтвердить факты легитимации: активной — то, что в отношении заявителя совершено и на его права распространяется действие (бездействие), и пассивной — совершение действия лицом, указанным в жалобе.

Бремя доказывания законности и обоснованности совершённого действия закон возлагает на соответствующие государственные органы, организации и должностных лиц, которые обязаны представить суду материалы, послужившие основанием для соответствующих действий (бездействия).

Эти материалы, как правило, составляют основу доказательств по делу. Вместе с тем заявители, государственные органы, организации и должностные лица, а также ~~и~~ иные заинтересованные в исходе

дела лица вправе представлять суду другие доказательства и иные материалы. Круг этих средств доказывания определяется нормами ГПК. Однако допустимость их для подтверждения фактов материально-правового характера, служащих основанием для административного правоприменения, предопределяется нормами права, регулирующими этот вид правоприменения (например, правилами совершения нотариальных действий и т. д.).

Суд при оценке законности и обоснованности обжалованных действий учитывает, что для каждого вида административного правоприменения установлены правила об обязанности либо заявителей (например, при обращении к нотариусу, в загс), либо органа правоприменения (например, при начислении налогов) подтвердить доказательства основания правоприменения. Выполнение этой обязанности в ходе судебного разбирательства влияет на выводы суда о правомерности жалобы и соответственно о правомерности обжалованного действия.

Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, характеризуется также специфическими, применяемыми судом, *способами защиты* прав лиц, непосредственно заинтересованных в исходе дела. Они закреплены в ГПК в нормах о полномочиях суда при вынесении решения по отдельным категориям жалоб. В целом способы защиты — это признание обжалованного действия (бездействия) государственных органов, организаций правомерным либо неправомерным полностью или частично, а также отмена или изменение неправомерного действия полностью или частично, установление обязанности внести изменения в совершённое действие либо совершить его для реализации прав или охраняемых законных интересов заявителя.

Таким образом, *производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений*, — это самостоятельный вид гражданского судопроизводства, подчиняющийся общим правилам рассмотрения гражданских дел, в котором по жалобам заявителей судом разрешается спор о правомерности административного правоприменения посредством проверки законности и обоснованности действий (бездействия) государственных органов, организаций и должностных лиц, затрагивающих права и охраняемые законом интересы граждан и общественных объединений граждан.

*Колядко, И.Н. Общая характеристика производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, в гражданском процессе / И.Н.Колядко // Специализация в судебной системе Республики Беларусь : учеб.- метод. пособие. В 2 кн. Кн. 1. Специализация в общих судах Республики Беларусь / редкол. : В. П. Мороз (гл. ред.) [и др.]. — Минск : издательство «Четыре четверти», 2013.— С. 259-269*