

УДК 347.919

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Л.В. Туманова

Тверской государственной университет

В данной статье автор анализирует понятие публичных правоотношений и публичных интересов, затрагивает проблематику перечня публично-правовых споров, выделяет особенности данной категории дел. Автор рассматривает процессуальные особенности рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, проявления принципов состязательности и диспозитивности.

Ключевые слова: *гражданский процесс, публичные правоотношения, публично-правовой спор.*

Определяя особенности производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, необходимо дать краткую характеристику понятию публичных правоотношений и публичных интересов.

Исследование сущности гражданского процессуального права неразрывно связано с изучением публичных и частных элементов гражданской процессуальной формы¹.

Деление права на частное и публичное, их соотношение затрагивает такие важные стороны человеческого существования, как соотношение свободы и несвободы, инициатива, автономия воли и пределы вторжения государства в гражданскую жизнь. Основным смыслом деления права на частное и публичное в этой связи заключается в том, что таким образом конституционная формула «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ) получает предметно-юридическое воплощение во всей национальной системе права. Деление права на частное и публичное означает юридическое признание сфер общественной жизни, вмешательство в которые государства и его органов юридически запрещено или ограничено законом. Тем самым исключается (юридически) возможность произвольного вторжения государства в сферу личной свободы, узакониваются степень и границы «прямого

¹ Зайцев И. М. Соотношение публично-правового и частноправового в Гражданском процессуальном кодексе // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции: межвузовский сборник научных трудов / под ред. В. В. Яркова и др. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 1998. С. 27—28.

приказа» государства и его структур, раздвигаются границы свободы собственности и частной инициативы.

Специфическим признакам публичного и частного права, позволяющим их идентифицировать (разграничить), уделяет значительное внимание и Ю.А.Тихомиров². Для публичного права характерен следующий комплекс признаков: а) ориентация на удовлетворение публичных интересов; б) одностороннее волеизъявление субъектов права; в) широкая сфера усмотрения; г) иерархические отношения субъектов и соответствующая субординация правовых актов и норм; д) преобладание директивно-обязательных норм; е) нормативно ориентирующее воздействие; ж) прямое применение санкций, связанных с ограничениями использования ресурсов, и т. д.

Частное право — это область свободы, а не необходимости, децентрализации, а не централизованного регулирования. Публичное право — это сфера господства императивных начал, необходимости, а не автономии воли и частной инициативы.

В публично-правовых отношениях государство и другие стороны выступают как юридически неравноправные. Одной из таких сторон всегда выступают государство либо его орган (должностное лицо), наделенные властными полномочиями. В сфере публичного права отношения регулируются исключительно из единого центра, каковым является государственная власть, отмечает С. В. Васильев³.

В настоящее время границы между публичным и частным правом стали очень подвижными, наблюдается перемещение ряда объектов публично-правового регулирования в сферу частноправового регулирования.

Для характеристики публично-правовых отношений важное значение имеет определение публичного интереса. Прежде чем определить непосредственно сущность публичного интереса, следует кратко охарактеризовать само понятие «интерес». По вопросу о сущности (природе) интереса в социологической теории сложилось два взгляда. Одни авторы исходят из того, что интерес как социологическая категория объективен⁴. Другие, не отрицая объективного содержания

² Марченко М. Н., Тихомиров Ю. А. и др. Общая теория государства и права: академический курс. Т. 2. Теория права. М., 1998. С. 259—261.

³ Васильев С. В. Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ: монография / под ред. В. П. Сальникова. СПб., 2000. С. 44.

⁴ Глезерман Г. Интерес как социологическая категория // Вопросы философии. 1966. № 10. С. 18; Айзикович А. С. Важная социологическая проблема // Вопросы философии. 1965. № 11. С. 167; Фарбер И. Е. Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963. С. 32; Сабикенов С. Изучение категории интереса в праве // Советское государство и право. 1968. №5. С. 112; Завьялов Ю. С. Личность, интересы, право // Советская юстиция. 1967. № 15. С. 6; Чечот Д. М. Субъективное право и формы его за-

интереса, его социальной обусловленности, считают, что интерес неразрывно связан с сознанием и вне сознания, вне психики существовать не может⁵. С мнением о том, что интересы не могут существовать вне субъективной формы, не соглашается Р. Е. Гукасян: недопустимо отождествлять интерес как социологическую категорию с его осознанием⁶.

Публичные интересы можно определить как общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это такие общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой — обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это однозначно признанные интересы, пользующиеся поддержкой государства и правовой защитой. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией его существования и развития.

Содержание и пределы действия публичного интереса определить с исчерпывающей полнотой довольно трудно в условиях постоянного развития политической и экономической сфер общественной жизни.

Публичность проявляет себя не только в государственной жизни, куда относятся такие феномены, как власть и государственное управление. Это позволяет сделать вывод, что публичность связана не только с государством⁷. Нельзя не отметить мнение Ю. А. Тихомирова: «Длительное время к основным проявлениям публичности в обществе относили власть и государственное управление. Такое понимание было вполне оправданным, ибо указанные феномены обладают наивысшей мерой официальности, нормативной концентрированности общих инте-

щиты. Л., 1968. С. 29; *Философский словарь*. М., 1968. С. 133; Ченцов Н. В. Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве: дис. ... докт. юрид. наук. Калинин, 1990. С. 14. Несмотря на относительно большой срок с момента публикации, указанные философские работы 60—70-х гг. XX в. не утратили научной ценности. Излагаемые в них взгляды на понятие интереса являются базовыми для дальнейших научных исследований.

⁵ Здравомыслов А. Г. Проблема интереса в социологической теории. Л., 1962. С. 31; Давидович В. Я. Общество и личность. М., 1962. С. 11; Лебедева О. К. Сочетание общественных и личных интересов и всестороннее развитие личности в процессе строительства коммунизма. М., 1964. С. 6—7; Конт И. С. Социология личности. М., 1967. С. 27; Вишневский С. С. Интересы и управление общественными процессами. М., 1967. С. 179;

⁶ Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 7—9.

⁷ Васильев С. В., Мирончик С. О. Частное и публичное право в правовой системе России: монография / под ред. В. П. Сальникова. СПб., 2000. С. 88.

ресов и средствами их обеспечения. Но... следует сделать и другой вывод. Бесспорно развитие начал самоорганизации и ассоциативности в обществе, хотя эта тенденция проявляется весьма противоречиво. И все же самоуправление приобретает свойство самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления, хозяйствования и иного ведения дел. Оно должно получить достойное признание и в теориях, и в законодательстве»⁸. То есть публичные интересы есть и там, где нет государства. Публичные интересы не всегда связаны с участием государства. Поэтому и приоритет государственных интересов не всегда характерен для публичного права.

Учитывая неоднозначность самого понятия интереса, следует показать соотношение общественных и публичных интересов. По мнению Р. Е. Гукасяна, необходимость рассмотрения соотношения этих терминов вызвана тем, что в истории развития общества наука использовала то один, то другой термин, в то время как они выражают одно и то же понятие, может быть, лишь с некоторым большим или меньшим оттенком приближенности к власти. «Публичный интерес» воспринимается как интерес, связанный с публичной властью, а понятие «общественный интерес» такой нагрузки не несет⁹.

Как совершенно справедливо отмечает Ю. А. Тихомиров, публичные — «это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой — обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом»¹⁰. Субъектом, носителем общественного (публичного) интереса является общество в целом, и этот интерес направлен в первую очередь, на сохранение и обеспечение прогресса общества. Общество должно самосохраниться, подчеркивает Ю. А. Тихомиров¹¹.

Выявление публично-правового интереса как предмета судебной защиты имеет решающее значение для отнесения той или иной категории дел к производству по делам, возникающим из публично-правовых отношений. Гражданское процессуальное законодательство, как представляется, исходит из более узкого понимания публично-правовых отношений, не относя к этой сфере те, в которых с очевидностью присутствует публично-правовой интерес, нуждающийся в судебной защите.

⁸ Тихомиров Ю. А. Публичное право: падение и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 6.

⁹ Гукасян Р. Е. Личные и общественные интересы в гражданском судопроизводстве // Сборник статей к 50-летию Е. А. Крашенинникова. Ярославль, 2001. С. 91—92.

¹⁰ Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. М., 1995. С. 54—55.

¹¹ Указ. соч. С. 65.

Принятие действующего ГПК РФ происходило в условиях острой дискуссии о том, к какому виду гражданского судопроизводства следует отнести дела, возникающие из публичных правоотношений.

В соответствии с Конституцией РФ в России предусматривается четыре вида судопроизводства: уголовное, гражданское, административное и конституционное. Между тем на сегодняшний день в РФ отсутствует обособленная система административных судов, что характерно в большинстве случаев для иностранных государств. Разрешение споров, возникающих из публичных правоотношений, участниками которых являются органы власти и управления, осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках специфического вида гражданского судопроизводства — производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений. Данный вид гражданского судопроизводства закреплен в гл. 23—26 ГПК РФ. Ранее в ГПК РСФСР содержались аналогичные нормы, но в целом институт носил название производства по делам, возникающим из административно-правовых споров, что было не совсем корректно, поскольку в действительности по правилам данного производства разрешались не только административные, но и конституционные, налоговые, финансовые и иные споры. Новый ГПК РФ оперирует уже другой терминологией — публично-правовые споры. Категории дел, относящихся к публично-правовым спорам, закреплены в ст. 245 ГПК РФ:

- дела по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов;
- дела по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- дела по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан РФ;
- по заявлениям о временном размещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству;
- иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

Таким образом, перечень публично-правовых споров носит не исчерпывающий характер и может предусматривать и другие споры, прямо не предусмотренные в ГПК РФ. Так, по мнению А.Т. Боннера признание организации террористической в соответствии со ст. 25 ФЗ от 25 июля 1998 №130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» должно

рассматриваться в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений¹². В связи с этим можно обратить внимание, что в процессуальном законодательстве других государств этот вопрос решается неоднозначно. Так, в соответствии с ГПК Республики Казахстан глава 36-2 «Производство по заявлению о признании иностранной или международной организации, осуществляющей экстремизм или террористическую деятельность на территории республики Казахстан и (или) другого государства, экстремистской или террористической, в том числе об установлении изменения ею своего наименования» отнесена к подразделу «Особое производство».

В нашем законодательстве нет чёткого решения вопроса о виде гражданского судопроизводства и по другим категориям дел, которые по своей сути являются публично-правовыми. Это касается таких дел, как помещение в стационар лиц, страдающих определёнными формами туберкулёза, решение вопроса о медицинском вмешательстве в отношении несовершеннолетних. Если их законные представители не дают согласие на такое вмешательство, а также многие другие случаи.

Законодатель, как следует из перечня категорий дел, в статье 245 ГПК РФ применил в качестве главного критерия отнесения дел к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений субъектный состав правоотношения, а не его содержание.

Выделение данных споров в отдельную категорию обусловлено спецификой их разрешения, возникающей в силу неравенства участников публично-правовых отношений и особой роли суда при разрешении данных споров. Особенности данной категории дел заключаются в следующем:

- во-первых, наличие особого субъектного состава: вместо истца и ответчика здесь присутствует заявитель и заинтересованное лицо;
- во-вторых, в данной категории дел отсутствует спор о праве;
- в-третьих, в связи с отсутствием иска при разрешении дел невозможно использование исковых средств защиты;
- в-четвертых, данные дела нельзя разрешать с использованием заочного порядка;
- в-пятых, функции судьи носят двойственный характер: помимо разрешения дела, судья «осуществляет контроль за законностью и обоснованностью действий органов власти и управления»¹³;

¹² Боннер А.Т. Гражданский процессуальный кодекс РФ: проблемы применения. М., 2005. С. 54

¹³ Минашкин А. В. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из публично-правовых отношений // Законодательство и экономика. 2003. № 4.

— в-шестых, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований.

В производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, в силу специфики публично-правовых отношений не используется ряд таких институтов искового производства, как заключение мирового соглашения, данные дела не могут быть переданы на разрешение третейского суда, по ним не применяются правила договорной подсудности. По делам из публичных правоотношений не применяются правила исполнительного производства¹⁴.

В соответствии со ст. 246 ГПК РФ дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судьей единолично, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, коллегиально по общим правилам искового производства, с особенностями, установленными главами 23 - 26-1 ГПК РФ.

Предметом судебного исследования служат официальные документы должностных лиц, управленческих и законодательных органов. Суд может признать обязательной явку должностных лиц, и в случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до десяти минимальных размеров оплаты труда. При рассмотрении и разрешении публично-правовых требований суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

Процессуальные особенности рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, установлены с целью обеспечения процессуального равноправия и возможности реальной защиты своих прав субъектов, которые находятся в отношениях власти и подчинения.

Поэтому принципы состязательности и диспозитивности в этом виде гражданского судопроизводства действуют с определенными ограничениями, и значительно большее значение имеет принцип активности суда.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 246 ГПК РФ при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований.

При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. В случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до одной тысячи рублей.

Согласно ст. 249 ГПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых

¹⁴ Гражданский процесс: учебник / отв. ред. В. В. Ярков. М., 2004.

решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, подвергаются штрафу в размере до одной тысячи рублей.

После вступления в законную силу решения суда по делу, возникающему из публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять в суде те же требования и по тем же основаниям.

Список литературы

1. Айзикович А. С. Важная социологическая проблема // Вопросы философии. 1965. № 11.
2. Боннер А.Т. Гражданский процессуальный кодекс РФ: проблемы применения. М., 2005.
3. Васильев С. В. Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ: монография / под ред. В. П. Сальникова. СПб., 2000.
4. Васильев С. В., Мирончик С. О. Частное и публичное право в правовой системе России: монография / под ред. В. П. Сальникова. СПб., 2000.
5. Вишневский С. С. Интересы и управление общественными процессами. М., 1967.
6. Глезерман Г. Интерес как социологическая категория // Вопросы философии. 1966. № 10.
7. Гражданский процесс: учебник / отв. ред. В. В. Ярков. М., 2004.
8. Гукасян Р. Е. Личные и общественные интересы в гражданском судопроизводстве // Сборник статей к 50-летию Е. А. Крашенинникова. Ярославль, 2001.
9. Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970.
10. Давидович В. Я. Общество и личность. М, 1962.
11. Завьялов Ю. С. Личность, интересы, право // Советская юстиция. 1967. № 15.
12. Зайцев И. М. Соотношение публично-правового и частноправового в Гражданском процессуальном кодексе // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской

- юрисдикции: межвузовский сборник научных трудов / под ред. В. В. Яркова и др. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 1998.
13. Здравомыслов А. Г. Проблема интереса в социологической теории. Л., 1962.
 14. Конт И. С. Социология личности. М., 1967.
 15. Лебедева О. К. Сочетание общественных и личных интересов и всестороннее развитие личности в процессе строительства коммунизма. М., 1964.
 16. Марченко М. Н., Тихомиров Ю. А. и др. Общая теория государства и права: академический курс. Т. 2. Теория права. М., 1998.
 17. Минашкин А. В. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из публично-правовых отношений // Законодательство и экономика. 2003. № 4.
 18. Сабикенов С. Изучение категории интереса в праве // Советское государство и право. 1968. №5.
 19. Тихомиров Ю. А. Публичное право: падение и взлеты // Государство и право. 1996. № 1.
 20. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. М., 1995.
 21. Фарбер И. Е. Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963.
 22. Ченцов Н. В. Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве: дис. ... докт. юрид. наук. Калинин, 1990.
 23. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 29; Философский словарь. М., 1968.

PECULIARITIES OF THE PROCEDURE IN CASES ARISING OUT OF PUBLIC LEGAL RELATIONS

L.V. Tumanova

Tver State University

In this article the author analyses the definitions «public relations» and «public interests», researches the problems of cases arising out of public legal relations and the peculiarities of this category of deals. The author researches the process peculiarities of cases arising out of public legal relations and the peculiarities of adversarial trial and permissive principle.

Keywords: *civil process, public legal relations, public dispute.*

Об авторе:

ТУМАНОВА Лидия Владимировна – Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru.