

## О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ РАССМОТРЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ СУДАМИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА

*Статья посвящена вопросам совершенствования правового регулирования судебного контроля по делам публично-правового характера в свете необходимости унификации гражданского и хозяйственного судопроизводства. С учетом опыта зарубежных стран предлагается объединить все дела, возникающие из публично-правовых отношений, в единое производство, подчиненное общим правилам рассмотрения гражданских дел и имеющее особенности разрешения использования административного иска как средства защиты, предоставление сторонам распорядительных прав, характерных для истцов и ответчиков, и сохранение традиционного для таких дел распределения обязанностей по доказыванию при наличии активной роли суда.*

УДК 347.9

**СИНЮК Е.В.,**

аспирант кафедры гражданского процесса и трудового права юридического факультета  
Белорусского государственного университета  
[catherinesinyuk@gmail.com](mailto:catherinesinyuk@gmail.com)

Анализ Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь (далее - ГПК) и Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь (далее — ХПК) позволяет утверждать, что дела публично-правового характера относятся к различным видам производства. Они не имеют отношения к административному судопроизводству, закрепленному в ст. 2 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, наряду с конституционным, гражданским, уголовным судопроизводством и судопроизводством по экономическим делам [1]. В Украине и России рассмотрение дел публично-правового характера регулируется в кодексах административного судопроизводства с использованием конструкции административного иска. В Беларуси и Казахстане используются различные виды производств и средств защиты (жалоба, заявление, иск), и задача создания отдельного законодательства не обсуждается. Наоборот, поставлена теоретическая и практическая задача о едином регулировании порядка рассмотрения гражданских и экономических дел, частью которых являются дела публично-правового характера [2]. Председатель Верховного Суда Республики Беларусь В.О.Сукало по итогам совещания по вопросам совершенствования деятельности системы судов общей юрисдикции одним из условий перехода на новый уровень регулирования судебной деятельности указал не только текущую синхронизацию судебных процедур в гражданском и экономическом правосудии, но и создание единого кодекса судопроизводства по гражданским и экономическим делам [3, с. 9]. В связи с этим становится актуальной целью обоснование особенности регулирования порядка рассмотрения дел публично-правового характера в едином кодексе, а задачей - использование зару-

бежного опыта применения административного иска.

Исторически дела публично-правового характера рассматривались судами в гражданском судопроизводстве не в исковом порядке. Первоначально при этом возможным было только обжалование действий нотариусов [4]. С принятием Гражданского процессуального кодекса БССР 1964 года перечень подведомственных суду дел по жалобам расширился и производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, выделилось в отдельный вид [5].

Следующим шагом в развитии судебного контроля по делам, связанным с защитой субъективных публичных прав, стало закрепление в ст. 56 Конституции БССР 1978 года права обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов и последующая реализация на основе законов СССР порядка обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, а затем и всех органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан [6, с. 100].

Новый этап становления судебного контроля по делам публично-правового характера связан с принятием Конституции Республики Беларусь 1994 года (определяющими в связи с рассматриваемым вопросом являются ст.ст. 60 и 122) [7] и ГПК.

В теории гражданского процесса под видом производства понимается порядок рассмотрения предусмотренных в законе и соединенных в определенные группы гражданских дел в суде первой инстанции, который обуславливается материально-правовой природой дел, входящих в группу, и характеризуется самостоятельными средствами и способами защиты прав и интересов, а также вытекающими

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ  
Гражданский процесс



из этого особенностями судебной процедуры [8, с. 9]. Необходимость сгруппировать однородные дела и выделить для них особенности разрешения при сохранении общих правил рассмотрения обуславливает потребность наличия отдельного вида производства для рассмотрения и разрешения дел публично-правового характера.

ГПК распределил дела публично-правового характера по трем производствам. Ключевым видом, в рамках которого рассматривается подавляющее количество дел публично-правового характера, осталось производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, а средством защиты — жалоба. Вместе с тем рассмотрение дел, связанных с защитой субъективных публичных прав, осуществляется также в рамках искового (дела о ликвидации некоммерческих организаций) и особого производств (дела о принудительной госпитализации и лечении граждан;

судебного контроля традиционно используется специальный вид судопроизводства, закрепляющий отдельные особенности рассмотрения и разрешения определенного перечня дел (например, особое исковое производство в Казахстане). Недостатком такой формы реализации права на судебную защиту публичных интересов стало отсутствие регулирования предварительного судебного контроля для реализации государственными органами своих полномочий по ограничению прав либо установлению обязанностей в случаях нарушения гражданами и организациями публично-правовых правил. В результате в Казахстане предварительный судебный контроль осуществляется в рамках особого производства по ряду категорий дел, нехарактерных для него (дела о направлении граждан на принудительное лечение при различных заболеваниях, создающих угрозу безопасности других граждан) [И, с. 146-147].

**В** В Беларуси поводом для изменения концепции защиты публичных прав может стать принятие единого процессуального кодекса для рассмотрения гражданских и экономических дел и споров.

о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные или лечебно-воспитательные учреждения; о направлении гражданина в лечебно-трудовую профилакторий и др.) [9].

Характерная для ГПК концепция разграничения разных по правовой природе дел на виды производств отсутствовала в ХПК до 2004 года, когда был введен институт последующего контроля, реализуемый в основном посредством производства по делам о проверке законности ненормативных правовых актов, действий (бездействия) государственных органов, органов местного управления и самоуправления, иных органов, должностных лиц (глава 25), а также отдельных производств (по жалобам на нотариальные действия или отказ в их совершении, на постановления, действия (бездействие) судебного исполнителя и т.д.). Институт предварительного контроля был введен в 2014 году в виде производства по заявлениям контролирующих (надзорных) органов о продлении приостановления (запрета) деятельности (глава 25<sup>1</sup>) [10]

Таким образом, для рассмотрения и разрешения дел публично-правового характера в гражданском и хозяйственном судопроизводстве используются различные подходы к конструкции видов производств, что не позволяет в полной мере учитывать особенности, присущие публично-правовым делам.

Подобная ситуация характерна и для ряда других стран. Для реализации последующего

Выявление обозначенных проблем послужило причиной изменения концепции обеспечения судебной защиты прав и интересов как граждан и организаций, так и государственных органов. В Украине была создана отдельная система административных судов и законодательства об административном судопроизводстве. Кодекс административного судопроизводства был принят в 2015 году в Российской Федерации, но без образования административных судов [12, с. 47]. Отметим, что ст. 118 Конституции Российской Федерации предусматривает осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства [13], т.е. административное судопроизводство выделено как самостоятельный вид судопроизводства, наряду с иными, на конституционном уровне. Конституция Республики Беларусь напрямую не говорит об административном судопроизводстве. По сложившейся терминологии под административным судопроизводством в Республике Беларусь понимаются правила Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях. Исходя из этого И.Н.Колядко предложил реформирование рассмотрения судами дел, возникающих из публично-правовых отношений, путем внедрения концепции административного иска и соответствующего производства в рамках единого гражданского процесса [12, с. 47-48].

В Беларуси поводом для изменения концепции защиты публичных прав может стать принятие единого процессуального кодекса для рассмотрения гражданских и экономических дел и споров. Проблему регулирования этих вопросов в Республике Беларусь обсуждали В.П.Скобелев, И.Н.Колядко, А.А.Забара, Б.С.Болохонов [14; 15, с. 454-459, 495~499; 16, с. 239-240].

Не вступая в дискуссию относительно доктрины единого ГПК, который может содержать как правила рассмотрения и разрешения лишь цивилистических (гражданских, экономических) дел, так и публично-правовых, в рамках проводимого исследования мы тем не менее считаем целесообразным обосновать необходимость использования административного иска как средства защиты по делам публично-правового характера. Такое регулирование возможно как в едином ГПК, так и в отдельном кодексе об административном судопроизводстве. Это обеспечит полноту и комплексность регулирования права на судебную защиту в публично-правовых отношениях.

В любом случае важно сконцентрировать регулирование всех вопросов судебного контроля по делам публично-правового характера в производстве, в котором используется административный иск как единое средство защиты. При разработке проблемы полного обеспечения судебного контроля по делам публично-правового характера необходимо учитывать их правовую природу и особенности рассмотрения и разрешения в производстве, которое будет охватывать все разновидности таких дел.

Подход к реформированию рассмотрения судами дел, возникающих из публично-правовых отношений, в рамках ГПК обозначен, однако предложения с детализацией общих правил рассмотрения и разрешения высказаны не были, в связи с чем представляется необходимым заняться исследованием связанных с этим вопросов.

Первоначально стоит определить, какие категории дел следует отнести к такому виду производства. Полагаем, критерием может стать следующий фактор: подлежащий рассмотрению спор возник вследствие осуществления субъектом публичных правоотношений своих полномочий. Схожей точки зрения придерживаются также российские ученые-процессуалисты, предлагающие к категории дел, разрешаемых в форме административного судопроизводства, относить дела, возникающие из административных, а также иных публичных, публично-частных правоотношений, в рамках которых с участием в качестве властвующих субъектов, реализующих свои правотворческие и правоприменительные полномочия, возникают споры, требующие судебного разрешения [17, с. 12, 18]. Отметим также, что частью такого рода дел являются случаи

обжалования актов административного правоприменения согласно ст. 10 Гражданского кодекса Республики Беларусь [19].

Учитывая опыт Российской Федерации и Украины, необходимо уделить внимание вопросу предоставления права обжалования решений нормативно-правового характера органов государственной власти, местного самоуправления, иного органа, должностного лица принявших оспариваемый акт. На данный момент ГПК не предусматривает такой возможности, хотя судебная деятельность при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов напрямую направлена на защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций [20, с. 145-146]. Полагаем, что ведомственные нормативные правовые акты, а также акты местных органов управления и самоуправления могут быть предметом нормоконтроля в Беларуси

Стоит также затронуть специфику реализации принципа состязательности и равенства сторон при рассмотрении судами дел публично-правового характера, связанную с характеристикой одного из субъектов публичных правоотношений. Обязательным участником таких правоотношений выступает орган (его должностное лицо), обладающий властными полномочиями на совершение юридически значимого действия в отношении иного лица. Однако, как справедливо отметила А.П.Яковлева, отношения власти и подчинения присутствуют в материальных правоотношениях, в которых находятся стороны конфликта, и выйти из этих отношений позволяет именно процессуальное равноправие [21, с. 108], которое вместе с тем не распространяется на распределение обязанностей по доказыванию, поскольку государственные органы, организации и должностные лица обязаны представить суду материалы, послужившие основанием для совершения обжалуемых действий (бездействия). Отметим более удачную формулировку данного правила в ХПК, где говорится об обязанности органа или должностного лица, принявшего акт, доказывать его законность

Вместе с тем с целью достижения равноправия при рассмотрении исследуемой категории дел необходима реализация активной роли суда. Представляется верным мнение Г.А.Жилина о том, что публично-правовой характер предмета судебной защиты по такому делу объективно требует определенного смещения целевой направленности судопроизводства с частного интереса заявителя в сторону обеспечения законности и правопорядка в соответствующей сфере общественной жизни [22, с. 476]. Подобного рода смещение происходит благодаря закрепленной в ст. 339 ГПК обязанности суда проверить законность и обоснованность действий государственных

органов, организаций и должностных лиц, действия (бездействие) которых обжалуются, независимо от мотивов жалобы. Таким образом, определяется структура предмета доказывания, отличная от гражданского иска, в силу чего в него входят как факты материально-правового характера, так и факты о соблюдении процедуры и компетенции, а также о подтверждении обоснованности действия. Полная проверка законности логически не допускает повторного обжалования (предъявления административного иска), т.к. все возможные мотивы жалобы должны быть проверены судом.

В зарубежной литературе можно встретить мнение о том, что активность судьи в процессе поможет избежать неоправданных задержек в рассмотрении дела и уменьшить размер судебных расходов. Отдельные авторы даже указывают состязательность в качестве одной из главных причин того, почему процесс может быть медленным и затратным [23, с. 144, 147].

Свои особенности реализации имеет также принцип диспозитивности, поскольку у сторон неисковых производств отсутствует часть распорядительных прав (например, право на заключение мирового соглашения, отказ от иска, предъявление встречного требования и т.д.), в то время как мы полагаем возможным вести речь о расширении объема распорядительных действий сторон по делам публично-правового характера.

В частности, заключение мировых соглашений представляется возможным при условии, если нормы, регулирующие соответствующие отношения, носят альтернативный характер и допускают усмотрение сторон правоотношения и правомерность иного легитимного варианта решения спорного вопроса.

Применение института встречного иска возможно в делах публично-правового характера, в частности, в рассматриваемых сейчас в особом производстве, поскольку до подачи заявления, как правило, там принимаются индивидуальные акты, относительно оспаривания которых могли бы быть предъявлены встречные иски, а сейчас возбуждаются отдельные дела по оспариванию этих актов в рамках производства по делам, возникаю-

щим из административно-правовых отношений. Логичным также видится предъявление встречного иска по делам, связанным с защитой субъективных публичных прав, осуществляемой в рамках искового производства, а именно, в случае реализации судом предварительного судебного контроля по делам о ликвидации политической партии, общественных объединений, религиозной организации. По аналогичным делам в Российской Федерации могут быть заявлены встречные административные иски о признании индивидуальных ненормативных актов. Однако в настоящее время по ГПК соединение дел разного производства в одно не допускается.

Вместе с тем идея расширения объема распорядительных действий сторон по делам публично-правового характера может быть успешно реализована только после объединения всех таких дел в одном производстве и с использованием единого средства защиты - административного иска. Исторически сложившееся разделение средств защиты (жалобы, искового заявления и заявления в особом производстве) было оправданным на первых этапах становления современного гражданского процесса, в то время как в настоящее время для эффективной защиты прав и законных интересов требуется внедрение института административного иска.

Таким образом, учитывая тенденции развития права и опыт регулирования вопроса в Российской Федерации и Украине, необходимым способом совершенствования рассмотрения и разрешения судами гражданских дел публично-правового характера представляется объединение всех дел, возникающих из публично-правовых отношений, в единое производство.

Реализация данной идеи подразумевает использование административного иска как средства защиты. Данная новелла расширит распорядительные права сторон, в частности, возможность примирения, заключения мировых соглашений и предъявления встречных требований. Однако при этом сохранится традиционное для таких дел распределение обязанностей по доказыванию при наличии активной роли суда.

## **СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей [Электронный ресурс] : 29 июня 2006 г., № 139-З : принят Палатой представителей 31 мая 2006 г. : одобр. Советом Респ. 16 июня 2006 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.

2. Совет по вопросам правовой и судебной деятельности рассмотрел вопрос о концепции и структуре единого Гражданского процессуального кодекса [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. - Режим доступа: <http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2016/november/21846/>. — Дата доступа: 06.06.2019.

3. Сукало, В. О. Курс на справедливость, эффективность и открытость: итоги совещания по вопросам совершенствования деятельности системы судов общей юрисдикции В. О. Сукало // Судовы веснж. - 2019. - № 2. - С 7-11.
4. Гражданский процессуальный кодекс БССР [Электронный ресурс] : постановление III сессии ЦИК БССР, 26 июля 1923 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. - Режим доступа' [http //pravoby/ImgPta vo/pdf/GPK\\_BSSR\\_1923.pdf](http://pravoby/ImgPta vo/pdf/GPK_BSSR_1923.pdf). Дата доступа: 27.05.2019.
5. Об утверждении Гражданского процессуального кодекса БССР : Закон БССР, II июня 1964 г. // СЗ БССР. - 1964. - № 17. - Ст. 183.
6. Колядко, И. Н. Административная юстиция: правовое регулирование в Республике Беларусь / И. Н. Колядко // Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов : сб науч, тр. / редкол.: А. В. Барков (гл. ред.) [и др.]. - Минск : Четыре четверти, 2013. - С. 99-113.
7. Конституция Республики Беларусь 1994 года с изм и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб 1996 г. и 17 окт. 2004 г. — 10-е изд , стер — Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. - 64 с.
8. Чечот, Д. М. Проблема защиты субъективных прав и интересов в порядке неисковых производств советского гражданского процесса : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 712 / Д. М. Чечот ; Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова - Л. 1969. - 36 с.
9. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 янв. 1999 г., № 238-3 : принят Палатой представителей 10 дек. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек 1998 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ Респ. Беларусь. - Минск, 2019
10. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 15 дек. 1998 г., № 219-3 : принят Палатой представителей 11 нояб. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 26 нояб. 1998 г. / Нац. центр правовой информ Респ Беларусь. - Минск, 2019.
11. Колядко, И. Н. Концепции судебной защиты публичных прав в государствах — участниках СНГ / И. Н. Колядко // Устойчивость и прогрессивное развитие правовых систем в контексте интеграционных процессов : сб. науч. ст. : в 2 ч. / Гроднен. гос. ун-т им. Я. Купалы ; редкол.: С. Е. Чебуранова (гл. ред.) [и др.]. — Гродно : ГрГУ, 2017. — 246 с. - Ч. 1. - С. 146-150.
12. Колядко, И. Н. Административный иск как средство унификации правосудия по гражданским и экономическим делам / И. Н. Колядко // Развитие судебной власти в Республике Беларусь : материалы междунар. круглого стола, Минск, 20 апр. 2017 г. / Белорус, гос. ун-т , редкол.: А. А. Данилевич (отв. ред.) [и др.]. - Минск : БГУ, 2017. - С. 45-50.
13. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. офиц. текст : с изм. от 30 дек. 2008 г. - М. : Айрис-пресс, 2013. - 63 с.
14. Скобелев, В. П. К вопросу о разработке единого процессуального кодекса для рассмотрения гражданских и экономических дел / В. П. Скобелев // Прано.Бу. — 2016. - № 2. - С. 42-50.
15. Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития общества тез докл. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти Н. Г Юркевича Минск, 20-21 апр. 2018 г. / Белорус, гос. ун-т ; редкол.: О. Н Здрок (отв. ред.) [и др.]. - Минск г БГУ, 2018. - 579 с.
16. Болохонов, Б. С. Объективные предпосылки унификации видов судопроизводства по гражданским и экономическим делам / Б. С. Болохонов // Научные чтения памяти профессора В. И. Семенкова : сб. материалов Респ науч -практ конф с международным участием (г. Минск, 7 дек. 2017 г.) / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: С. М. Сивец [и др.]. - Минск . Четыре четверти 2017. - С. 239-242.
17. Кононов, П. И. Административное судопроизводство как судебно-процессуальная форма разрешения административных дел дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации / П. И. Кононов // Журнал административного судопроизводства. — 2016. - № 2. - С. 9-15.
18. Балашов, А. Н. Принципы состязательности и равноправия сторон в административном судопроизводстве / А. Н. Балашов // Вестн Саратов гос. юрид. академии. - 2017. - № 5 (118). - С. 174-180.
19. Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 7 дек. 1998 г., № 218-3 : принят Палатой представителей 28 окт 1998 г • одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2019.
20. Гучетлева, М. Р Судебный нормоконтроль к вопросу о понятии и природе правового явления / М. Р. Гучетлева // Приволжский научный вестник. - 2013,- № 7 (23). - С. 143-147.

21 Яковлева, А. П. Состязательность административного судопроизводства и активная роль суда / А. П. Яковлева // Вестн. Поволж. ин-та управления. - 2015. - № 6. - С 107-112.

22. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Г. А. Жилин - М. : Проспект, 2013. - 864 с.

23. Van Rhee, C, Civil Procedure / C Van Rhee, Remme Verkerk ; Jan Smits (ed.) // Elgar Encyclopedia of Comparative Law. - 2nd ed. - Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2012. - P 140-156.

*Ключевые слова:* административный иск, единый процессуальный кодекс, защита публичных прав, формы судебного контроля по делам публично-правового характера, рассмотрение и разрешение дел, возникающих из публично-правовых отношении

*Рецензент:* Колядко И.Н.,  
профессор кафедры гражданского процесса и трудового права юридического факультета  
Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Дата поступления статьи в редакцию 18.09 2019

SINIUK E.V.

### **On improving the handling and settlement of civil cases arising from public law relations by the courts**

The article is focused on the issues of improving the legal regulation of judicial review on public cases in the light of the need to unify civil and economic proceedings. Taking into account the experience of foreign countries, it is proposed to consolidate all public cases into one proceeding which is subject to the general rules of civil proceedings with some peculiarities such as usage of administrative claim as a means of protection, granting to the parties dispositive rights typical for claimant and defendant, conservation of distribution of responsibilities for proving which is traditional for such cases with an active role of judge.

**Keywords:** administrative claim, unified code of civil procedure, protection of public rights, forms of judicial review on public cases, handling and settlement of cases arising from public law relations by the courts.