

СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ, ОБУСЛОВЛЕННЫХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

Л. А. КРАСНОБАЕВА¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Исследуется проблема признания и законодательного оформления административно-обязательственных отношений, возникающих в контексте предоставления публичных услуг. В рамках проведенного анализа предлагается определение административного договора, детально рассматриваются его содержание и специфические признаки. Также классифицируются виды обязательственных отношений, возникающих в данной сфере. С опорой на структурно-функциональный подход изучается содержание субъективного права на публичную услугу, которое интерпретируется как право требования. Обосновывается необходимость дальнейшего развития административного судопроизводства, обусловленная потребностью обеспечить эффективную защиту прав граждан и юридических лиц в рамках административно-правовых отношений.

Ключевые слова: административно-правовые отношения; административный договор; административное судопроизводство; государственное управление; субъективные права; публичные услуги.

STRUCTURAL AND FUNCTIONAL ANALYSIS OF LEGAL RELATIONS CAUSED BY THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES

L. A. KRASNOBAEVA^a

^aBelarusian State University, 4 Nizeliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. This paper examines the problem of recognition and legislative registration of administrative-obligatory relations arising in the context of provision of public services. Within the framework of the conducted analysis, a definition of an administrative contract is proposed, its content and specific features are considered in detail. The types of obligatory relations arising in this area are also classified. Based on the structural-functional approach, a study of the content of the subjective right to a public service, which is interpreted as the right of claim, is conducted. As a result of the analysis, the need for further development of administrative proceedings is substantiated, which is due to the need to ensure effective protection of the rights of citizens and legal entities within the framework of administrative-legal relations.

Keywords: administrative-legal relations; administrative contract; administrative proceedings; public administration; subjective rights; public services.

Образец цитирования:

Краснобаева ЛА. Структурно-функциональный анализ правовых отношений, обусловленных предоставлением публичных услуг. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2025;2:26–33.

EDN: OENMLO

For citation:

Krasnobaeva LA. Structural and functional analysis of legal relations caused by the provision of public services. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;2:26–33. Russian.
EDN: OENMLO

Автор:

Людмила Александровна Краснобаева – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры государственного управления юридического факультета.

Author:

Lyudmila A. Krasnobaeva, PhD (law), docent; associate professor at the department of state administration, faculty of law.
krasnabayeva@bsu.by
<https://orcid.org/0009-0005-6309-968X>

Введение

Традиционно административно-правовые отношения рассматриваются как общественные отношения, складывающиеся по поводу государственного управления и в связи с его осуществлением. Однако отношения, обусловленные предоставлением публичных услуг, могут основываться не на подчинении, а на взаимодействии, из которого вытекают определенные обязательства. Отечественная административно-правовая наука заимствовала субординационную теорию правоотношений [1; 2, с. 105–144; 3, с. 34; 4, с. 19], в основе которой лежит концепция властных односторонних отношений, соответственно, аргументы о том, что в административно-правовом контексте стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, по существу, остались без должного внимания.

Признание концепции государства-партнера как способа укрепить диалог и взаимное доверие между государством и человеком, государством и бизнесом требует переосмыслить юридическое содержание

субъективных прав граждан по отношению к государству. Речь идет о трансформации существующего подхода и рассмотрении гражданина как равноправного участника управлеченческих отношений, которые подчеркнуты в Концепции правовой политики Республики Беларусь, закрепляющей одно из важнейших направлений в деятельности белорусского общества: смещение «акцентов правового регулирования от покровительства государства к установлению партнерских отношений между государством, обществом и гражданами»¹.

Системный подход позволяет обозначить, что административно-правовое обеспечение реализации публичных услуг должно находить отражение в институционально-организационных и нормативных основах государственного регулирования публичными услугами, что влечет необходимость разработки законодательства, устанавливающего понятийно-категориальный аппарат и организационную структуру предоставления публичных услуг.

Основная часть

Структурно-функциональный анализ содержания правовых отношений, обусловленных предоставлением публичных услуг, и аксиоматический подход к признанию договора как универсального основания возникновения правоотношений предопределяют формирование административно-договорных отношений и обязательств. Данный тезис подтверждается развитием интеграционных отношений: ст. 66 и 67 Договора о Евразийском экономическом союзе предусматривается осуществление либерализации услуг с учетом международных принципов и стандартов путем гармонизации законодательства государств-членов. Более того, правом ЕАЭС устанавливаются рамочное регулирование ряда вопросов административных процедур, правовой режим и стандарты для национальных административных процедур, связанных с выдачей различных разрешений². Договор о Евразийском экономическом союз-

зе предусматривает понятие универсальных услуг, правовое регулирование экономических услуг общего значения³.

Справедлива мысль А. В. Винницкого о том, что «традиционное направление деятельности публичной администрации как предоставление государственных услуг, ранее регулируемое сугубо национальным законодательством, ныне подпадает под действие интеграционного права ЕАЭС, содержащего нормы либо прямого действия, либо непрямого действия» [5, с. 13].

Более того, административные правоотношения, обусловленные оказанием социальных услуг как вида публичных услуг, сходны с обязательственными правоотношениями частноправового характера: взаимные права и обязанности возникают у обеих сторон правоотношений. Вместе с тем не следует их отождествлять. Во-первых, в гражданском праве

¹О концепции правовой политики Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 28 июня 2023 г., № 196. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P32300196> (дата обращения: 18.06.2025).

²Протокол о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций [Электронный ресурс] : Приложение № 16 к Договору о Евраз. экон. союзе. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/13ae647de97b91e27fc376a7601927bbf5b2491a/ (дата обращения: 18.06.2024) ; Об утверждении Правил регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности [Электронный ресурс] : Решение Высшего Евразийского экономического совета, 26 дек. 2016 г., № 24. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/941/reshenie-VEES-24.pdf> (дата обращения: 18.06.2025).

³Протокол о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций [Электронный ресурс] : Приложение № 16 к Договору о Евраз. экон. союзе. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/13ae647de97b91e27fc376a7601927bbf5b2491a/ (дата обращения: 18.06.2025) ; Протокол о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий [Электронный ресурс] : Приложение № 20 к Договору о Евраз. экон. союзе. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/417/Prilozhenie_-20-Protokol-o-edinykh-printispakh-i-pravilakh-regulirovaniya-deyatelnosti-subektov-estestvennykh-monopolii.pdf (дата обращения: 18.06.2025) ; Протокол об обеспечении доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики [Электронный ресурс] : Приложение № 21 к Договору о Евраз. экон. союзе. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/2b9/2b991af976053da75993b801cdb2dd3f.pdf> (дата обращения: 18.06.2025).

граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Во-вторых, субъекты гражданского права могут самостоятельно решать вопрос о вступлении в договорные отношения. В-третьих, проявлением принципа свободы договора является свобода изменения отдельных договорных условий. Наряду с этими условиями административное соглашение заключается органом государственного управления, который имеет право расторгнуть его в одностороннем порядке в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения услуги контрагентом, применить административные, экономические и иные санкции, а также обладает полномочиями контроля в отношении действий другой стороны договора. Таким образом, «при непредусмотренном возникновении соответствующих условий возможно одностороннее изменение договора органом управления в случае, если это не нарушает существенных условий договора и не противоречит нормам права» [6, с. 6].

Следует согласиться с мнением отдельных авторов, что «административный договор устанавливает имеющиеся в законодательстве права и обязанности, не изменяя и не создавая при этом новых правовых норм, т. е. содержит традиционное для всех правовых систем отношение “власть – подчинение”» [7, с. 199].

Таким образом, основанием для возникновения, изменения и прекращения правовых отношений по предоставлению публичных услуг являются и публичные договоры, и административные соглашения, т. е. в основе правоотношений лежат и частноправовой, и публично-правовой способы правового регулирования. Так, согласно ст. 396 Гражданского кодекса Республики Беларусь публичным признается договор, «заключаемый коммерческой организацией, в котором она обязуется предоставить товары, работы или услуги любому, кто к ней обратится, если это соответствует ее деятельности (например розничная торговля, связь, энергоснабжение и т. д.)».

Следует акцентировать внимание на том, что не форма, а цель, стоящая перед субъектом, детерминирует публичный характер договора. Кроме того, практически все виды деятельности, в рамках которых они заключаются, являются лицензируемыми, т. е. подпадают под действие административно-правовых норм. Поэтому можно утверждать, что на современном этапе речь идет не только о субординационных правоотношениях в административном праве, но и об активном развитии координационных правоотношений.

Если договор в цивилистической доктрине традиционно рассматривается в трех аспектах (как правоотношение, юридический факт и документ), то в публично-правовой сфере добавляются как минимум еще два аспекта (понимание договора как источника права [8, с. 73; 9, с. 22–28] и формы управляемой деятельности [10, с. 40; 11, с. 73; 12, с. 283]).

Существует множество определений административных договоров. Например, А. В. Демин предложил определение, отражающее суть российской теории административного права: «Административный договор – это управляемое соглашение не менее двух субъектов административного права, заключенное на основе норм административного права в публичных целях, опосредующее горизонтальные (координационные) управляемые отношения, правовой режим которого содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права» [9, с. 29].

Ряд ученых определяют административный договор через понятие «соглашение», как «основанное на нормах административного права соглашение между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управляемых либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем» [13, с. 161; 14, с. 86].

Мы придерживаемся точки зрения о синонимизации указанных понятий, исходя из трактовки определений, даваемых большинством юридических и экономических словарей, и самой природы соглашения как взаимной договоренности.

Вопрос о возможности использования договора в системе государственного управления дискутируется главным образом через призму правового положения субъектов, находящихся в состоянии юридического неравенства. Логика рассуждений противников управляемых договоров проста: «договор имеет смысл лишь в условиях взаимодействия юридически равных субъектов» [15, с. 183].

В зависимости от основания возникновения все обязательственные правоотношения делятся на договорные (возникающие на основе заключенного договора) и внедоговорные (имеющие в качестве своего основания другие юридические факты) обязательства. Следует учитывать, что основанием возникновения административных обязательственных правоотношений могут быть акты органов государственного управления, в которых обязательства определяются самим содержанием. Например, согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 6 августа 2009 г. № 10 «О создании дополнительных условий для осуществления инвестиций в Республике Беларусь», инвестиционный договор заключается на основании решения республиканского органа государственного управления, иной государственной организации, подчиненной Правительству Республики Беларусь, областного (Минского городского) исполнительного комитета, Совета Министров Республики Беларусь.

Таким образом, в качестве основания для возникновения обязательства выступает сложный юридический состав, включающий в себя правовой акт управления и заключенный на его основе договор.

Главной отличительной чертой административного договора о реализации публичных услуг является цель его заключения. Каузальность административных договоров до сих пор остается слабо изученным вопросом в науке административного права. Как отмечает А. С. Ротенберг, «на уровне договора абстрактный публичный интерес получает свое конкретное выражение, обозначая тот социально значимый результат, на достижение которого направлено совместное волеизъявление сторон» [15, с. 10].

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что административный договор как соглашение, которым регулируются публично-правовые отношения, непосредственно направлен на реализацию потребностей граждан и организаций, его основная цель заключается в удовлетворении социально значимых потребностей членов общества и реализации публичных интересов, а также что договор является способом реализации формы публичной деятельности (публичной услуги).

Договорные отношения в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и других социальных сферах ставят под сомнение гражданско-правовую природу этих отношений. Государство гарантирует гражданам получение бесплатного дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, бесплатной медицинской помощи, оказание бесплатных услуг в сфере социального обслуживания. При этом государственные органы управления и их учреждения обязаны оказывать социальные услуги в рамках осуществления своей основной деятельности в установленном государством объеме.

Следовательно, соответствующие отношения между учреждениями, оказывающими социальные услуги, являются административно-правовыми, так как они строятся по вертикали и имеют властно-подчиненный характер.

Качественное и эффективное регулирование рассматриваемых правоотношений возможно только с позиции понимания того, что виды соглашений, которые закреплены в правовых актах управления, представляют собой административно-договорные обязательства. Если субъект государственного управления, устанавливая ограничение пользования публичным учреждением, реализует свои права собственника, то речь идет о гражданских правоотношениях, если же волеизъявление субъекта государственного управления направлено на осуществление функций, то речь идет о публичных правоотношениях. Рассматриваемые правоотношения отличаются от цивилистических наличием непосредственного юридического эффекта исполнения административно-договорного обязательства для неопределенного круга лиц посредством удовлетворения публичных интересов.

В данном контексте административно-правовое обязательство представляет собой определенное правоотношение, в силу которого одно лицо обязано совершить в пользу другого лица определенное действие (услугу), а получатель услуги имеет право требовать от лица, предоставившего услугу, исполнения его обязанности.

Публичные услуги оказываются на основе договорных правоотношений. Эти правоотношения можно определить как урегулированные нормами административного права общественные отношения с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями, которые являются выраженными в субъективных правах, свободах и обязанностях, направленными на реализацию конкретных потребностей гражданина или организации, и отражают общественный интерес.

Правоотношения по их реализации возможно классифицировать на две группы. Первая группа правоотношений связана с наличием имущественных материальных благ (инвестиции, субсидии и т. д.), вторая группа правоотношений – с реализацией социальной услуги (образовательные услуги, медицинское, социальное обслуживание). Определение правовой природы первой группы правоотношений не представляет сложности, если законодатель предусмотрел административный правовой режим, в обратном случае отсутствие базового регулирования влечет несистематизированное внедрение в административную сферу иных норм права. Например, Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 63-З «О концессиях» устанавливает правовые основы осуществления инвестиций на основе концессий в Республике Беларусь. Особенностью концессионного договора является субъектный состав, в котором одним из субъектов является государство. Закон не уточняет, распространяются ли на данный договор общие положения гражданского законодательства. Концессия – это система отношений между государством (концедентом) и частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру права пользоваться государственной собственностью по договору за плату на возвратной основе, а также права осуществлять виды деятельности, которые составляют исключительную монополию государства. Другими словами, государство оказывает заинтересованным субъектам публичную услугу, направленную на реализацию права пользования собственностью.

Что касается правоотношений, связанных с реализацией социальных услуг, то договорные отношения детерминированы наличием субъекта, являющегося представителем государства, которому делегированы соответствующие полномочия по предоставлению общественно значимого блага. Правовое положение субъектов договора здесь отличается

неравенством: орган государственного управления устанавливает обязательные условия по вопросу предоставления социальной услуги, а другая сторона вправе их принять или не заключать договор вообще.

С учетом вышесказанного выделим следующие существенные признаки административного договора:

- он основывается на нормах административного права;
- одним из его участников является орган государственного управления либо его уполномоченное лицо;
- административный договор является результатом взаимного согласования мнений его участников;
- данный документ рассчитан на определенный срок действия;
- отказ в одностороннем порядке от исполнения услуги, предусмотренной договором, одного из его участников не допускается;
- несоблюдение условий договора влечет наступление негативных юридических последствий;
- целью административного договора являются общественно полезный результат и социальный эффект;
- рассматриваемый документ основан на правовом акте управления.

Таким образом, вышеуказанные общественные отношения лежат в плоскости административного права, являются публично-правовыми, реализуются и охраняются государственными органами управления, обеспечиваются средствами частноправового регулирования и представляют собой административные обязательственные отношения, обусловленные публичными услугами. Несомненно, что все виды публичных услуг не могут быть реализованы административно-правовыми средствами, и их регулирование неизбежно входит в сферу частного права (например, страховые, риелторские или рекламные услуги).

На наш взгляд, существенными чертами договора, квалифицирующими его как административный, являются такие, как обязательное участие органа государственного управления, наличие организационно-управленческого характера содержания, наступление юридической (административной) ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение, существование права пользования властными полномочиями, т. е. права изменять в одностороннем порядке юридическое предписание (такого эквивалента для сферы частных договоров не существует).

Заключение административных договоров может осуществляться как непосредственно между государственными учреждениями, так и между государственным учреждением, наделенным соответствующей управленческой компетенцией, с одной стороны и юридическим или физическим лицом – с другой.

Если для гражданско-обязательственных правоотношений свойственен диспозитивный характер, то в административном праве невозможно отказаться от использования императивных норм, поскольку в них заключена социальная необходимость принуждения субъекта к определенному поведению. При этом следует учитывать, что в сфере налогового и таможенного права императивные нормы составляют основной массив.

Таким образом, административно-договорное правоотношение можно определить как урегулированное нормами административного права общественное отношение с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями.

Дискуссионным остается вопрос об ответственности сторон за нарушение административных договоров. В связи с этим можно обозначить, что стороны освобождаются от ответственности за частичное или полное невыполнение своих обязательств, если они докажут, что оно произошло в результате обстоятельств непреодолимой силы или юридического форс-мажора. При этом к форс-мажорным обстоятельствам, вынуждающим орган государственного управления отказаться от действий по оказанию услуг, следует отнести решения вышестоящих государственных органов (вышестоящих должностных лиц), забастовку, военные действия, временную приостановку действий государственного органа (полномочий должностного лица, от действий которого зависит оказание услуг), которые возникли после заключения договора и которые стороны не могли ни предвидеть, ни предотвратить.

Следует иметь в виду, что нарушение субординационных договоров (например, концессионных договоров) может повлечь имущественные санкции, а координационные соглашения предусматривать имущественные санкции не могут.

Анализ норм Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, предусматривающего административную ответственность за нарушение требований к порядку осуществления закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств (ст. 12.9), нарушение порядка закупок товаров (работ, услуг) при строительстве (ст. 12.10), нарушение требований к порядку осуществления закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств (ст. 12.27) и другие правонарушения, показывает, что указанные меры влекут ответственность за нарушения процедурного характера, которые связаны с нарушениями в сфере «додоговорных» отношений. Из этого можно сделать вывод, что наложение мер административной ответственности вызвано публичным характером, связано с реализацией публичных услуг, и меры «не вмешиваются» в сферу договорного регулирования, не влияют на гражданско-правовой характер.

Таким образом, публичные договоры и административные соглашения являются способами реализации

публичных услуг как формы осуществления публичной деятельности. Исследование административно-обязательственных правоотношений не ставит перед собой задачу разграничить гражданско-правовые договоры и административные соглашения и признать последние источником норм административного права. Оно имеет существенное значение для определения содержания субъективного права на публичную услугу и установления юридических обязанностей поставщиков услуг, поскольку содержание субъективных прав и юридических обязанностей получателей и поставщиков публичных услуг является структурным элементом административно-правовых отношений.

Изучение субъективных публичных прав в общем и реализация субъективного права на получение публичной услуги в частности имеют важное научно-теоретическое и прикладное значение, поскольку отражают отличительные черты в структуре административно-правовых отношений.

В теории права общепринятой является позиция, что субъективное право как структурный элемент правоотношения – это принадлежащая уравненному в целях удовлетворения его интересов мера дозволенного поведения, обеспеченная юридическими обязанностями других лиц [16, с. 114]. Согласимся с мнением, что полноценное развитие доктрины публичных субъективных прав «сдерживает доминирующий в науке административного права “управленческий подход”» [17, с. 12].

Мы придерживаемся позиции, что субъективное право на получение публичных услуг имеет исключительно административно-правовую природу, которая требует для своей реализации специального административно-правового механизма обеспечения.

Публично-правовая природа субъективного права предопределяется наличием обязанностей по удовлетворению индивидуальных интересов получателей услуг, поэтому совершенно очевидным является утверждение, что субъективное право может быть сформулировано в виде прямого указания в норме права на возможность требовать от органа предпринять определенное действие. Необходимо учитывать, что реализация права на получение публичной услуги осуществляется через нормы частного и публичного права. При этом нормы частного права характеризуются значительной диспозитивностью, а нормы публичного права обладают императивной нормативностью, не допускающей выбора в поведении участников правоотношений. Субъективное право подразумевает, что оно зависит от личного усмотрения правообладателя.

По нашему мнению, субъективное право на получение публичной услуги является правом требования, при этом данное право начинает развиваться не во время взаимодействия, а во время возникновения личной заинтересованности. В структуру субъективного права на получение публичных услуг входят следующие правомочия: право требовать от обязанной стороны совершения конкретных действий и право на защиту от нарушений со стороны обязанной стороны. Соответственно, указанным правомочиям корреспондируют обязанность стороны совершить административное действие (административную процедуру) и обязанность устранить нарушение.

Реализация субъективного права на получение публичной услуги предопределяет вопрос о защите, в связи с чем еще большую актуальность приобретает проблема юридической природы судопроизводства по рассмотрению и разрешению административных жалоб. По мнению Ю. А. Старицова, «если не видеть в ней государственно-правовой и индивидуальной потребности и значимости, тогда все попытки обеспечения легитимности публичной власти, публичного интереса в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина обречены на неудачу. Речь идет о том, что судебно-правовой защите должны подлежать все гарантированные государством права и свободы человека и гражданина» [18, с. 34]. Действующее законодательство не выработало однозначной позиции по данным вопросам, поскольку вопросы о субъективных публичных правах неразрывно связаны с системой правовых гарантий, обеспеченных административной юстицией.

Анализ правоприменительной практики стран СНГ выявил тенденцию к кодификации судебного контроля по делам публично-правового характера в рамках административного судопроизводства, который предусматривает универсальное средство судебной защиты. Так, в России и Казахстане основанием публично-правового спора является административный иск (административное исковое заявление). Согласно Кодексу Республики Узбекистан об административном судопроизводстве, Административно-процессуальному кодексу Кыргызской Республики административным иском является «процессуальный документ, поданный в суд с целью защиты публичных прав, восстановления нарушенных или оспариваемых прав, свобод или охраняемых законом интересов, вытекающих из публично-правовых отношений»⁴.

В научной литературе существует много дискуссионных определений административного иска, но все они сводятся к пониманию административного

⁴Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs3527365> (дата обращения: 18.06.2025) ; Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.kg/kodeksy/administrativno-processualnyj-kodeks-kyrgyzskoj-respubliki/> (дата обращения: 18.06.2025).

иска как процессуального требования к защите субъективных публичных прав или публично-правовых интересов.

Смысл обращения в административный суд в целях защиты права на получение публичных услуг состоит в том, чтобы не только признать неправомерными действия и решения, но и восстановить возможность реализации этого права. Кроме того, органы управления должны оказать содействие в осуществлении этого права. Видится вполне обоснованным обязательное участие прокурора при рассмотрении всех дел публично-правового характера.

Ученые выделяют принципиальные отличия административного иска от иных исковых заявлений. Во-первых, содержание административного иска предполагает публично-правовой спор. Во-вторых, рассматриваемый иск представляет собой требование о защите публичного права. В-третьих, стороной административного иска является субъект (должностное лицо, орган или организация), обладающий властной компетенцией. В-четвертых, при разрешении спора, заявленного административным иском, предполагается использование специальных процессуальных средств и механизмов, которые учитывают фактическое неравенство субъектов административно-правовых отношений и предусматривают особенности доказывания по делам, воз-

никающим из административных и иных публичных правоотношений. В-пятых, административный иск свидетельствует о возникновении разногласия между сторонами с противоположными юридическими интересами [19, с. 20].

Как указывает И. Н. Колядко, «использование института административного иска позволяет модернизировать используемые способы защиты, так как административный истец может притязать на применение императивно закрепленных способов защиты, а также тех видов положительных исков о присуждении, по которым должна устанавливаться обязанность государственного органа совершить определенные действия» [20, с. 49].

Таким образом, внесудебный порядок должен носить первичный характер, административная жалоба должна быть обязательным элементом процессуальных действий и служить юридическим фактом к возникновению публично-правового спора и субъективного права на реализацию публичной услуги.

Обоснованной видится точка зрения О. И. Чуприс, что «создание системы специализированного судебного рассмотрения административных дел не должно быть самоцелью, а должно стать завершающим этапом общего поступательного развития административной системы, сопровождающегося качественной реализацией прав и свобод граждан и юридических лиц» [21, с. 10].

Заключение

Структурно-функциональный анализ правовых отношений, обусловленных предоставлением публичных услуг, позволяет утверждать, что публичные договоры являются способами реализации публичных услуг как формы осуществления публичной деятельности, если они направлены на реализацию публичных (государственных) интересов. Сущность правоотношений, обусловленных предоставлением публичной услуги, сводится к тому, что выполнение конкретных государственных функций происходит на основе норм административного права посредством издания правового акта управления. Отношения на первом этапе являются административно-правовыми. На втором этапе решается вопрос о том, какие инструменты используются при предоставлении услуги (инструменты административного или гражданского права). Иными словами, при непосредственной реализации услуги используются нормы гражданского права, и отношения становятся гражданско-правовыми.

Правильное понимание и применение концепции сервисного подхода (а именно в его основе лежит предоставление публичных услуг) позволяет выйти за рамки исключительно частноправового метода регулирования административных правоотношений. Альтернативой двухэтапным правовым отношениям видится построение «одноступенчатых

правоотношений», которые вытекают из административного договора. Как следствие, признание административно-договорных отношений влечет за собой появление субъективного права на получение публичной услуги как комплекса прав и служит основой для применения императивных и диспозитивных норм в процессе реализации административно-правовых отношений. Также это право позволяет не только определить конкретные права и юридические обязанности участников, но и установить право требования от обязанной стороны совершения конкретных действий и право на защиту от нарушений со стороны обязанной стороны. Защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административно-правовых правоотношений, обусловленных предоставлением публичной услуги, а также мирное урегулирование споров, возникающих из таких административно-правовых правоотношений, требует закрепления административного судопроизводства как самостоятельного вида в судебной системе.

В целях практического правоприменения следует предусмотреть административную ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления публичных услуг.

Библиографические ссылки

1. Васильева АФ. Теория правоотношений, складывающихся в сфере предоставления публичных услуг. *Государство и право*. 2010;7:90–94.
2. Козлов ЮМ. *Административные правоотношения*. Москва: Юридическая литература; 1976. 184 с.
3. Лупарев ЕБ, Добробаба МБ, Мокина ТВ. *Общая теория публичных правоотношений*. Москва: Юрлитинформ; 2011. 278 с.
4. Петров ГИ. *Советские административно-правовые отношения*. Ленинград: Издательство Ленинградского университета; 1972. 157 с.
5. Винницкий АВ. Право Евразийского экономического союза и российское административное законодательство: актуальные вопросы соотношения и взаимодействия. *Международное право и международные организации*. 2017;4:9–20. DOI: 10.7256/2454-0633.2017.4.25100.
6. Розенфельд ВГ. Современные проблемы формирования теории административного договора. *Правовая наука и реформа юридического образования*. 1995;3:6–51.
7. Тищенко СВ. Административный договор и его использование в деятельности исполнительных органов по охране окружающей среды. *Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского*. 2000;1:199–204.
8. Бахрах ДН. *Административное право*. Москва: Норма; 2008. 816 с.
9. Демин АВ. *Общие вопросы теории административного договора*. Красноярск: Красноярский государственный университет; 1998. 93 с.
10. Старилов ЮН. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии. *Государство и право*. 1996;12:40–52.
11. Бахрах ДН, Демин АВ. Административный договор: вопросы теории. *Российский юридический журнал*. 1995;2:69–79.
12. Бодгаев ДБ. Юридическая природа и сущность административного договора. *Проблемы в российском законодательстве*. 2019;5:282–283.
13. Тихомиров ЮА. *Административное право и процесс*. Москва: Издательство Тихомирова М. Ю.; 2008. 696 с.
14. Алехин АП, Кармолицкий АА, Козлов ЮМ. *Административное право Российской Федерации*. Москва: ЗЕРЦАЛО; 1998. 671 с.
15. Ротенберг АС. Административный договор [диссертация]. Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации; 2006. 183 с.
16. Алексеев СС. *Общая теория права*. Москва: Проспект; 2008. 565 с.
17. Винницкий АВ. Учение о субъективных публичных правах: формирование, кризис и возрождение. *Право и политика*. 2018;12:12–26. DOI: 10.7256/2454-0706.2018.12.28431.
18. Старилов ЮН. *От административной юстиции к административному судопроизводству*. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета; 2003. 143 с.
19. Старилов ЮН. Новейшая административная юстиция в России: многогранный путь к административному иску и специальной процессуальной форме. *Российская юстиция*. 2023;1:53–63. DOI: 10.52433/01316761_2023_01_53.
20. Зеленцов АБ. Понятие и виды административного иска. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2005;1:19–27.
21. Гвоздев ДВ. Особенности предмета и основания административного иска по законодательству Российской Федерации. *Административное право и процесс*. 2023;9:33–38. DOI: 10.18572/2071-1166-2023-9-33-38.
22. Колядко ИН. Административный иск как средство унификации правосудия по гражданским и экономическим делам. В: Данилевич АА, Петрова ОВ, Самарин ВИ, редакторы. *Развитие судебной власти в Республике Беларусь. Материалы Международного круглого стола; 20 апреля 2017 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2017. с. 45–50.
23. Чуприс ОИ, Жигалко ЕВ, Кухарьков ЮВ, Петоченко ТМ, Постовалова ТА, Сивец СМ и др. *Административно-правовые споры в социальной сфере: теоретико-прикладные вопросы*. Чуприс ОИ, редактор. Минск: БГУ; 2016. 267 с.

Статья поступила в редколлегию 19.06.2025.
Received by editorial board 19.06.2025.