

## Проблемы соотношения и разграничения видов судопроизводства, подсудности и компетенции гражданских и административных дел

**С. В. ЗАВИТОВА** – начальник кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент;

**Ю. С. АРТАМОНОВА** – студент 3 курса факультета психологии и права ВИПЭ ФСИН России

В статье анализируется проблема соотношения и разграничения видов судопроизводства, в частности рассматривается, как и каким образом квалифицируются гражданское и административное судопроизводство при рассмотрении отдельных категорий дел судами общей юрисдикции на разных стадиях процесса. В современном отечественном законодательстве отсутствуют четкие критерии разграничения вида судопроизводства при выборе процедуры защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов. Проведен анализ норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при определении подсудности дел судам общей и арбитражной юрисдикции, а также затронут вопрос о переходе к рассмотрению дел по правилам гражданского и (или) административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство; гражданское судопроизводство; гражданский процесс; подсудность; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

12.00.14 – Административное право; административный процесс.

**Для цитирования:** Артамонова Ю. С., Завитова С. В. Проблемы соотношения и разграничения видов судопроизводства, подсудности и компетенции гражданских и административных дел. *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 2 (12), с. 133–137, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-133-137.

## Problems of correlation and distinctions of types of court proceedings, judgment and competence of civil and administrative cases

**S. V. ZAVITOVA** – Head of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. of Law, Associate Professor;

**YU. S. ARTAMONOVA** – student of the Psychology and Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article analyzes the problem of correlation and distinction of types of legal proceedings, in particular, it considers how civil and administrative proceedings are qualified when considering certain categories of cases by courts of general jurisdiction at different stages of the process. In modern domestic legislation there are no clear criteria for distinguishing the type of legal proceedings when choosing a procedure for protecting violated rights, freedoms

and legitimate interests. The article analyzes the norms of the Civil Procedure Code of the Russian Federation, the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation in determining the jurisdiction of cases to courts of general and arbitration jurisdiction and also touches on the issue of transition to consideration of cases according to the rules of civil and (or) administrative proceedings.

**Key words:** administrative proceedings; civil proceedings; civil process; jurisdiction; The Code of Administrative Procedure of the Russian Federation; Civil Procedure Code of the Russian Federation.

12.00.14 – Administrative law, administrative process.

**For citation:** Artamonova Yu. S., Zavitova S. V. Problems of correlation and distinctions of types of court proceedings, judgment and competence of civil and administrative cases. *Ius publicum et privatum* : online scientific and practical journal of private and public law, 2021, no. 2 (12), pp. 133–137, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-133-137.

В 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) – процедура защиты прав, законных интересов граждан и организаций от нарушений со стороны органов государственной власти была регламентирована и зафиксирована как самостоятельная правовая основа<sup>1</sup>.

Нельзя не заметить, что юридическое закрепление порядка рассмотрения дел и разрешения споров, возникших из административно-правовых отношений, в принятом КАС РФ спровоцировало появление коллизий при применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ)<sup>2</sup> и КАС РФ в процессе рассмотрения дел различных категорий. Кроме того, встал принципиальный вопрос: как правильно разграничить виды судопроизводства в целях должной защиты нарушенных прав? КАС РФ содержит перечень дел, подлежащих рассмотрению по правилам административного судопроизводства, но не дает разъяснения, в чем состоит отличие от дел, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства.

Верховным Судом Российской Федерации сформулированы правила определения вида судопроизводства для судов общей юрисдикции. Так, в первую очередь выделяется разграничение характера публичных и непубличных правоотношений. В данном случае во внимание берется наличие или отсутствие властных полномочий у субъектов административных правоотношений. Во-вторых, Верховный Суд Российской Федерации рекомендует учитывать последствия, к которым приводят споры о признании решений, действия (бездействия) органов власти недействительными<sup>3</sup>.

Изучение судебной практики показывает, что в некоторых случаях у судов возникали сложности при разрешении вопроса о том,

в порядке какого судопроизводства следует рассматривать и разрешать дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Так, например, гражданин Р. обратился в Вологодский городской суд с административным иском заявлением к БУЗ ВО «Вологодский областной наркологический диспансер № 1» о признании незаконными действий врача учреждения по проведению медицинского освидетельствования на состояние опьянения и акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения. В обосновании требований истец указал, что медицинское освидетельствование в отношении него проведено в отсутствие законных оснований, акт медицинского освидетельствования не содержит сведений о концентрации каннабиноидов в исследованной пробе, копия акта незаконно направлена работодателю, что послужило основанием для увольнения.

Определением Вологодского городского суда от 24.12.2018 гражданину Р. отказано в принятии административного искового заявления, поскольку акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения не влечет самостоятельных последствий для лица, в отношении которого он составлен, следовательно, не может быть предметом самостоятельного оспаривания в суде. Также судом указано, что требования истца о признании незаконными действий врача по проведению медицинского освидетельствования на состояние опьянения подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном ГПК РФ.

Суд апелляционной инстанции в своем определении от 06.03.2019 № 33а-1227/2019

согласился с мнением суда в части того, что оспариваемый акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения сам по себе не влечет каких-либо последствий для лица, в отношении которого он составлен, следовательно, не подлежит самостоятельному оспариванию в суде.

Между тем судебная коллегия указала, что приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 18.12.2015 № 933н утвержден порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического), который устанавливает исчерпывающий перечень оснований, при которых оно проводится (ст. 5). Из смысла ст. 2, 3 ГПК РФ следует, что предъявление иска заинтересованным лицом имеет целью восстановление нарушенного права. При этом реализовать возможность доказать, что его право и интерес действительно нарушены противоправным поведением ответчика, а также что выбранный способ защиты нарушенного права приведет к его восстановлению, у лица, обратившегося за защитой прав и интереса, есть только в процессе рассмотрения спора судом.

Таким образом, судебная коллегия пришла к выводу, что законность действий врача БУЗ ВО «ВОНД № 1», которым проведено медицинское освидетельствование гражданина Р., по мнению истца, с нарушением требований закона, может являться предметом самостоятельного спора. Вместе с тем не является основанием для отказа в принятии заявления к производству суда то обстоятельство, что поданное гражданином Р. заявление поименовано как административное исковое заявление, тогда как требования в части оспаривания действий врача БУЗ ВО «ВОНД № 1» подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

В практике Нюксенского районного суда Вологодской области по делу № 2-105/2017 представителем истца было подано административное исковое заявление о признании незаконным отказа администрации сельского поселения Игмасское в предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства, возложении обязанностей принять решение о предоставлении истцу земельного участка и заключить договор аренды земельного участка, возложить обязанность организовать комиссию из заинтересованных лиц по обмеру и установлению границ земельного

участка, которое определением суда оставлено без движения в связи с отсутствием документа, подтверждающего наличие у представителя истца высшего юридического образования, и впоследствии возвращено в связи с невыполнением требований.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Вологодского областного суда от 10.05.2017 определение Нюксенского районного суда Вологодской области было отменено. В определении вышестоящего суда указано, что критерием правильного определения вида судопроизводства (исковое или административное) является характер правоотношений. В данном случае спор вытекает из гражданско-правовых отношений, поскольку порождает возникновение гражданских прав по заключению договора аренды земельного участка и не может рассматриваться в порядке гл. 22 КАС РФ.

Судья должен сам определить надлежащий вид судопроизводства, в котором подлежат защите либо восстановлению права заявителя в зависимости от характера требований. Правильное определение вида судопроизводства является существенным требованием к соблюдению процессуальных норм, поскольку позволит суду точно установить юридически значимые обстоятельства, распределить бремя доказывания, всесторонне и полно исследовать доказательства.

Определение судьи Нюксенского районного суда Вологодской области от 10.04.2017 было отменено, исковое заявление направлено в Нюксенский районный суд Вологодской области для рассмотрения вопроса о принятии к производству суда в порядке гражданского судопроизводства.

Представляется, что определяющим фактором, который позволяет разграничить гражданское и административное судопроизводство, является обращение заинтересованного лица с просьбой к органу власти, на которого как представителя властного субъекта возлагается обязанность рассмотреть поступившую просьбу и вынести решение либо об удовлетворении ее при наличии на то законных оснований, либо об отказе в удовлетворении при отсутствии у частного субъекта тех или иных законных прав. В случае отказа властного субъекта в удовлетворении просьбы граждане или организации имеют право обратиться в суд общей юрисдикции с целью защиты своих нарушенных прав. Таким образом, полагаем, что приоритетным критерием определе-

ния правильного вида судопроизводства является характер правоотношений и наличие либо отсутствие подчинения одной стороны воле другой, то есть наличие властных полномочий либо их отсутствие. Необходимо помнить, что в отличие от дел, рассматриваемых в рамках ГПК РФ, при рассмотрении административных дел в порядке КАС РФ между субъектами отсутствуют договорные отношения, поскольку возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений основано на властном решении, действии (бездействии) органов государственной власти.

Следует отметить, что если административное исковое заявление, поданное частным субъектом, содержит требование о разрешении спора, связанного с гражданскими правами и обязанностями или интересами материального характера, то спор подлежит рассмотрению в рамках гражданского судопроизводства.

При несоблюдении указанных критериев в процессе подачи административного искового заявления возникают случаи неверного определения вида судопроизводства судами первой инстанции, что приводит к отмене судебного решения в судах апелляционной инстанции.

В связи с принятием Федерального закона от 28.11.2018 № 451-ФЗ (ред. от 17.10.2019) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup> в ст. 33 ГПК РФ и ст. 16.1 и 27 КАС РФ был регламентирован порядок передачи дела, принятого к производству, в иной суд в случае неверного установления вида судопроизводства. Однако указанные процессуальные нормы не в полной мере учитывают вопросы разграничения дел в зависимости от вида судопроизводства, что способствует появлению в судебной практике спорных вопросов.

Для более полного представления о сложившейся в действующем законодательстве ситуации следует разобрать возможные варианты, связанные с установлением соответствующего вида судопроизводства на всех стадиях судебного процесса по гражданским, арбитражным и административным делам.

Так, например, ст. 33 ГПК РФ предусматривает право обращения лица с иском заявлением в суд общей юрисдикции. Вместе с тем, как показывает практика рассмотрения дел судами общей юрисдикции, встречаются случаи заявления требований, которые подсудны как суду общей юрис-

дикции, так и арбитражному суду. В данной ситуации суд, согласно ч. 4 ст. 22 ГПК РФ, вправе действовать по аналогии закона и в зависимости от того, имеется ли возможность разделить между собой заявленные требования. Если существует возможность выделить требования гражданско-правового характера, то суд общей юрисдикции в качестве суда первой инстанции разрешает имеющийся спор по существу, а требования, например, экономического характера передает по подсудности в арбитражный суд. Однако если такое разграничение невозможно, то все дело подлежит рассмотрению по правилам гражданского судопроизводства. Аналогичная ситуация предусмотрена и для разделения требований административного и гражданско-правового характера.

Следует отметить, что на основании ст. 16.1 и 27 КАС РФ суд общей юрисдикции вправе передать административное дело по подсудности в арбитражный суд в случае, если при разрешении спора выясняется наличие спора экономического характера. Однако в сравнении с ГПК РФ нормы КАС РФ не предусматривают процедуры определения вида судопроизводства на стадии возбуждения дела.

Например, в случае обнаружения при рассмотрении административного дела наличия требований, подсудных и суду общей юрисдикции, и арбитражному суду, следует применять аналогию закона в соответствии ст. 22 ГПК РФ и решить вопрос о возможности разграничения связанных между собой требований. В этом случае требования экономического характера в силу закона передаются по общим правилам подсудности в арбитражный суд. Однако встречаются ситуации, когда разделение и разграничение требований экономического и административного характера не представляются возможными в силу их тесной взаимосвязи. Считаем, что в данном случае необходимо руководствоваться нормами ст. 22 ГПК РФ и разрешить дело в порядке административного судопроизводства, несмотря на то что это противоречит нормам КАС РФ.

Полагаем, что необходимо ГПК РФ и КАС РФ дополнить нормами, регулирующими правила подсудности, поскольку отсутствие четких критериев определения вида судопроизводства приводит к возникновению проблемных вопросов в правоприменительной практике. Действительно, на практике возникают неординарные случаи, когда судьям судов общей юрисдикции необходимо самостоятельно по принципу ана-

логии закона определить надлежащий вид судопроизводства.

Исходя из того, что нормы процессуального законодательства, предусмотренные ст. 33.1 ГПК РФ, относительно новые в гражданском процессе, судебная практика в данной сфере практически не сформирована.

Таким образом, все новшества действующего законодательства, которые появились в связи с принятием Федерального закона от 28.11.2018 № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», носят неоднозначный характер и нуждаются в конкретном толковании.

По нашему мнению, проблема соотношения и разграничения видов судопроизводства будет разрешаться в течение длительного времени. Прежде всего необходимо искать возможности в материально-пра-

вовом аспекте, а процессуальные нормы должны способствовать сглаживанию недостатков законодательного разграничения рассматриваемых видов судопроизводств и разработке способов и механизмов, которые будут выступать в защиту участников гражданского и административного судопроизводства, предостерегая от наступления правовых ошибок. Безусловно, разработка указанных способов предполагает необходимость ответа на вопросы о правовых последствиях тех процессуальных действий, которые были совершены до перехода к иному виду судопроизводства.

Таким образом, действующее законодательство в данной сфере нуждается в срочной оптимизации с целью своевременной и эффективной защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>2</sup> См.: Там же. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>3</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 10.02.2009 № 2 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2009. № 4.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49 (ч. 1). Ст. 7523.

<sup>1</sup> Sm.: Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2015. № 10. St. 1391.

<sup>2</sup> Sm.: Tam zhe. 2002. № 46. St. 4532.

<sup>3</sup> Sm.: O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii reshenij, dejstvij (bezdejstviya) organov gosudarstvennoj vlasti, organov mestnogo samoupravleniya, dolzhnostny'x licz, gosudarstvenny'x i municipal'ny'x sluzhashhix : postanovlenie Plenuma Verxov. Suda Ros. Federacii ot 10.02.2009 № 2 // Byul. Verxov. Suda Ros. Federacii. 2009. № 4.

<sup>4</sup> Sm.: Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2018. № 49 (ch. 1). St. 7523.