

УДК 342.9

ББК 67.401.03

DOI 10.22394/1682-2358-2020-3-59-66

*T.V. Velichko, lecturer of the Civil Law and Procedure Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## **SIMILARITY AND DIFFERENCES BETWEEN ADMINISTRATIVE AND CIVIL LAWSUITS**

Issues of identity and differences between administrative and civil lawsuits are considered. Proposals to improve the current legislation regulating administrative proceedings are formulated. As a result of the research, the author identifies the main distinctive features of the categories under study.

*Key words and word-combinations:* administrative claim, civil claim, administrative proceeding, public legal entities, judicial protection.

*Т.В. Величко, преподаватель кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: Tania-v@inbox.ru)*

## **ТОЖДЕСТВО И РАЗЛИЧИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ГРАЖДАНСКОГО ИСКОВ**

*Аннотация.* Рассматриваются вопросы сходства и отличия административного и гражданского исков. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего административное судопроизводство. В результате исследования выявляются принципиальные отличительные признаки исследуемых категорий.

*Ключевые слова и словосочетания:* административный иск, гражданский иск, административное судопроизводство, публично-правовые образования, судебная защита.

**В** Российской Федерации последовательно проводится курс на укрепление законности и правопорядка, поэтому, как и в любом демократическом государстве, главенствующая роль отведена принципу супрематии закона, которая невозможна без средств судебной защиты. Так, Конституция РФ всякому гарантирует субъективное право признавать неправомерными разного рода нормативные акты действия либо бездействия публично-правовых образований и их должностных лиц, применяя юрисдикци-

онную форму защиты [1]. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) [2] вызвало в современной юридической науке дискуссию о совокупности средств и методов защиты публичных прав граждан и организаций, а также перечне оснований для обращения ими в суд по спорам, вытекающим из административных правоотношений. Это и предопределило юрисдикционную форму как важнейшую стадию обеспечения эффективной защиты публичных прав субъектов в административном судопроизводстве. В судебном порядке могут быть обжалованы решения, действия, бездействия органов государственной власти (местного самоуправления) и их должностных лиц. Статьей 4 КАС РФ гарантировано право любому, чьи права и законные интересы нарушены неправомерными или недобросовестными действиями публичных субъектов, обратиться в суд за защитой.

Следует отметить, что исторически вопросы, связанные с оспариванием решений, действий, бездействий публичных образований, оставались практически не исследованными. Как отмечает С.Н. Абрамов, «...в советский период юридическая наука не допускала существование административного иска в правоприменительной практике и отвергала саму концепцию искового производства в сфере судебного обжалования актов органов государственного управления, обосновывая это неравноправным положением сторон в регулятивных публично-правовых отношениях и отсутствием в делах, возникающих из административных правоотношений, спора о праве» [3, с. 420]. Полагаем, что правовой конфликт, порожденный отсутствием в СССР альтернативного процессуального законодательства в области административных правоотношений, повлек за собой лишь формальную обязанность судов контролировать легитимность решений (действий, бездействий), принимаемых публично-правовыми образованиями, но не разрешать спор о праве, как это делается в гражданском судопроизводстве.

Такая позиция, при которой иск рассматривался как исключительное средство защиты гражданских прав, в итоге привела к отказу законодателя от осуществления по административным делам искового производства. Следовательно, КАС РФ, вступивший в законную силу 15 сентября 2015 г., стал первым в области административного процесса кодифицированным нормативным актом, что позволило на практике реализовать концепцию административного иска, которая давно существовала в правовых системах за рубежом, а также дало возможность судам в порядке нового вида судопроизводства — административного, разрешать дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, и другие подобного рода вопросы, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений. Рассмотрение аналогичных дел до принятия КАС РФ рассматривалось в соответствии с требованиями гражданского судопроизводства, однако именовалось как производство по делам, вытекающим из публичных правоотношений.

Рассуждая на эту тему, А.П. Яковлева замечает, что «...в отличие от искового, это производство характеризуется своими процессуальными особенностями, которые обусловлены, во-первых, составом участников административного конфликта, во-вторых, необходимостью независимой защиты стороны судом субъектов, участвующих в публичных правоотношениях. На суд возложена обязанность по проверке законности деятельности властного субъекта и сбалансированности положения участников по принципу процессуального положения сторон» [4, с. 107].

При изучении содержания правовых норм выяснилось, что отсутствует легальная дефиниция понятия «административный иск», в связи чем интересна дискуссия ряда ученых в юридической литературе о теоретическом определении понятия административного иска. По мнению С.В. Ниловой, «административный иск — это требование о проверке на законность актов, решений, действий (бездействия) органов власти, направленное в суд первой инстанции, если ими были нарушены права субъективные права либо публично-правовые интересы лица, в целях их защиты» [5, с. 54]. Более краткое, но емкое определение предлагают другие ученые, рассматривающие «...административный иск как право на судебную защиту граждан в случае нарушения их публичных правомочий» [6]. В свою очередь, В.М. Корякина рассматривает административный иск как «вытекающее из материально-правовых или служебных правоотношений спорное правовое требование административного истца к административному ответчику, базирующееся на юридических фактах, переданное на рассмотрение суда для процессуального рассмотрения и разрешения, в порядке, установленном КАС РФ» [7, с. 32]. Данное определение, по нашему мнению, более точное, так как указывает на конкретный субъектный состав участников сложившихся публичных правоотношений. Важно, что сторонами административного иска являются административный истец и административный ответчик. Исследователи в области природы административного иска также полагают, что лица, обращающиеся за судебной защитой по административным спорам, должны соблюдать необходимые требования допустимости административного иска, такие как «предмет административного иска; субсидиарность; административная процессуальная право- и дееспособность; право предъявления административного иска; допустимое основание для предъявления административного иска; сроки» [8, с. 35].

Однако, несмотря на принятие правовых норм и многообразие индивидуализирующих признаков административного иска, предложенных учеными, отметим, что за рамками КАС РФ остались критерии разграничения между административным и гражданским исками. Некоторые авторы полагают, что нельзя говорить об окончательном решении вопроса о едином порядке регулирования рассмотрения судами дел, вытекающих из публичных правоотношений, до тех пор, пока, например, в арбитражном процессе сохраняется деление дел на исковое по гражданским делам и неисковое по административным делам [9]. Вместе с тем в процессуальных нормах существует различия при разрешении материально-правовых споров и вопросов, вытекающих из публично-правовых отношений. Судам при подготовке дел к судебному

разбирательству необходимо учитывать этот факт. При таких обстоятельствах определение характера возникших правоотношений между сторонами спора приобретает первостепенное значение.

Совокупность перечисленных факторов влечет объективную необходимость незамедлительного разрешения вопроса о принципиальных критериях разграничения между административным и гражданским исками.

С целью исследования особенностей административного иска как процессуального средства защиты субъективного права проведем анализ соотношения и различия гражданского и административного исков. Прежде всего обратимся к выяснению содержания категории иска. Несмотря на многообразие точек зрения, понятие «иск» не нашло отражения ни в одном нормативном акте, что вызывает дискуссии в юридической науке. Самая популярная и наиболее распространенная трактовка понятия «иск» следующая: «Под иском понимается требование истца к ответчику о защите его права или охраняемого законом интереса, обращенное через суд первой инстанции» [10, с. 702].

Не усложняя дефиницию исследуемого понятия, предлагаем сформулировать ее по-иному: иск — это процессуальный способ обеспечения интересов лица, права и законные интересы которого нарушены, является основанием для возбуждения искового производства, в связи с чем спор о нарушенных правах и интересах разрешается судом. При этом можно утверждать, что ключевые черты иска характерны как для гражданского, так и для административного иска. Ведь как в административном, так и в гражданском процессе основанием возбуждения искового производства является нарушение законных интересов лица, что подтверждается положением, высказанным видными учеными: «Исходя из хронологии появления в процессуальной науке категории иска нельзя не отметить, что изначально она возникла и развивалась в гражданском процессуальном праве и впоследствии была заимствована в административный процесс. Вследствие этого следует предположить, что административный иск должен сохранить в себе основные черты гражданского иска» [11, с. 65].

Правовая природа категории «гражданский иск» сложна. Теоретически характерными признаками иска являются две его составные части, его предмет и основание. Указанные элементы индивидуализируют каждый определенный иск. Материально-правовые требования истца к ответчику формируют предмет гражданского иска. Таким образом, индивидуализирующим признаком исковой формы защиты нарушенного права является существование у сторон спора, то есть у истца и ответчика диаметральных правовых и материальных требований. Сам собой напрашивается вывод, что безусловным исковым требованием в гражданском судопроизводстве является требование о защите нарушенного или оспариваемого материального субъективного права.

В свою очередь, административный иск, имеющий идентичное с гражданским иском правовое содержание и элементный состав, в соответствии со ст. 124 КАС РФ может содержать требования о признании недействующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком, о признании незаконным полностью или в части решения,

принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия), об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца, об обязанности административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий, об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом, а также административное исковое заявление может содержать иные требования, направленные на защиту прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений. Следовательно, подчеркнем основной признак различия между административными и гражданскими исками: в публичном судебном разбирательстве иск не может содержать требований материального характера между сторонами.

Выявив признаки административного иска, С.В. Нилова отмечает, что «посредством административного иска обеспечивается защита субъективных публичных прав и законных интересов субъектов правоотношений. В частности, при наличии публично-правового спора лицо при обращении с административным иском должно обладать субъективным публичным правом и полагать, что данное право является нарушенным» [5, с. 54]. По мнению других ученых, «предметом административного иска является способ защиты субъективного публичного права или законного интереса от неправомерных административных решений и действий (бездействия)» [12, с. 768].

На наш взгляд, нет смысла перечислять все существующие дефиниции административного иска. Представляется, что изложенное позволяет следующим образом сформулировать предмет административного иска: это обращенные к суду публично-правовые требования лица, обладающего административной право- и дееспособностью (административного истца) о применении последним способа защиты от неправомерных действий (бездействий), непосредственно влияющих на правовое положение административного истца соответствующего органа власти (административного ответчика). При этом под способом защиты имеются в виду предусмотренные КАС РФ и иными нормативными актами такие способы, как прекращение, изменение, признание и другие.

Рассмотрим соотношение административного и гражданского исков по их основанию. Основание иска — это юридические факты повлекшие спорное правоотношение, то есть жизненные обстоятельства, из-за существования которых истец выдвигает свои требования к ответчику. Эти обстоятельства предоставляют истцу право на защиту своих нарушенных прав и законных интересов в судебном порядке. Правовая конструкция иска как универсального процессуального средства защиты права применяется и в области административного конфликта. На тождество основания административного и гражданского исков указывает Г.Л. Осокина, которая констатирует, что «защита права или законного интереса против его нарушения — вот то, что позволяет

рассматривать гражданский, уголовный (обвинение) и административный иски как одноплановые процессуальные явления, как разновидности единого родового понятия иска, выступающего в качестве универсального правового инструмента по приведению в действие судебной машины с целью защиты нарушенных или оспоренных прав либо законных интересов» [13, с. 45]. Так, согласно пп. 4 и 5 ст. 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГК РФ), в исковом заявлении заинтересованному лицу следует ясно обозначить, в чем именно нарушены его права, свободы и законные интересы либо в чем заключается их угроза со ссылкой на обстоятельства и доказательства обосновывающие и подтверждающие исковые требования истца [14].

Аналогичная норма содержится в пп. 4 и 5 ст. 125 КАС РФ, в соответствии с которой административный иск должен содержать сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о причинах, которые могут повлечь за собой их нарушение и содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования.

Новое законодательство по рассмотрению дел в порядке административного судопроизводства учитывает реально существующее между участниками правоотношений неравенство и заведомо ставит административного истца в выгодное положение перед административным ответчиком — например, обязанность доказывания ответчиком оспариваемую законность общественно-правовых отношений и нарушения прав (в том числе избирательные права и право на участие в референдуме), свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов и организаций, должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на соответствующие орган, организацию и должностное лицо.

Результаты эмпирического исследования доказали, что категории «гражданский иск» и «административный иск» имеют общие, присущие им процессуальные признаки, а именно: всегда имеется спор о праве между субъектами; всегда присутствуют стороны — истец и ответчик, обладающие процессуальными правами и обязанностями, интересы которых, естественно, диаметрально противоположны.

Кроме того, исследуемые категории объединяет и то, что процессуальным законодательством закреплены равные процессуальные гарантии, присущие как административному, так и гражданскому судопроизводству, — например, заключение мирового соглашения между сторонами. Истцу предоставлено право заявлять ходатайства об изменении предмета и основания иска либо отказаться от части исковых требований или в целом. В свою очередь, ответчик уполномочен на подачу встречного иска. К общим признакам относятся также процессуальное правопреемство, процессуальное соучастие, замена ненадлежащего ответчика надлежащим. Отметим, что рассмотрение дел в обоих про-

цесса подчиняется тем постоянным величинам, которые имеют непреходящее значение и присущи процессуальному законодательству в целом, — принципам состязательности и равноправия сторон.

Особый интерес вызывает административный иск с присущими исключительно только ему уникальными признаками. Как показывают проведенные исследования, споры, возникающие из публично-правовых правоотношений, обладают определенными нюансами, в отличие от гражданских. Как уже указывалось, специфический неблагоприятный фактор административных правоотношений — неравное положение спорящих сторон. Обозначенный тезис подтверждает А.В. Торопов, подчеркивая отсутствие «...в административных и иных публичных правоотношениях в силу их “вертикального” построения равенства его участников, присущего гражданско-правовым отношениям» [15, с. 14]. Это затрудняет реализацию принципа равенства сторон. С учетом особенностей административного дела КАС РФ истцу предоставляет определенные льготы в виде возложенной на ответчика обязанности доказывать оспариваемую законность в административных делах (в том числе избирательные права и право на участие в референдуме), свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов и организаций, должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на соответствующий орган, организацию и должностное лицо.

Очевидно, что разница обнаруживается и в объекте защиты. Таким образом, объектом в административном судопроизводстве всегда является требование защиты общественных прав. Административный иск возникает из спорных административных или общественных отношений и является средством защиты субъективных публичных прав или охраняемых законом интересов субъектов публичных правоотношений; в рамках же гражданского разбирательства иск является исключительно средством защиты частного права. Аналогичной позиции придерживается и В.М. Корякин, по мнению которого, основное отличие искового производства от производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, заключается в том, что в первом случае суд рассматривает спор о праве, возникший между равноправными, автономными, независимыми субъектами, а в административном производстве суд по ходатайству заинтересованного лица (военного) проверяет законность и обоснованность решений и действий органов военного управления и военных должностных лиц. В то же время стороны такого спора находятся в отношениях власти и подчинения [7].

Таким образом, системный анализ научной доктрины, норм гражданского и административного процесса, материалов судебной практики с учетом особенностей статуса административного истца и административного ответчика позволяет четко выделить критерии разграничения гражданского и административного исков. Сопоставление этих двух категорий дает право утверждать, что административный иск имеет ярко выраженные, присущие только ему базовые концепты, к числу которых относится, во-первых, возникновение его из спорных административных или общественных отношений (то есть ответ-

чиком всегда являются различные ведомства, либо их должностные лица, чиновники); во-вторых, административный иск — это процессуальное средство защиты субъективных публичных прав или охраняемых законом интересов субъектов публичных правоотношений. Представляется важным сохранить и не умалять роль административного иска как эффективного способа защиты публичных интересов административного истца.

#### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2018 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>
3. *Абрамов С.Н.* Советский гражданский процесс. М., 1952.
4. *Яковлева А.П.* Состязательность административного судопроизводства и активная роль суда // Правовое регулирование в современной России. 2015. № 6 (51). С. 107–112.
5. *Нилова С.В.* Защита субъективных прав и интересов посредством административного иска // Администратор суда. 2018. № 1. С. 54–56.
6. Лекции по административному праву. URL: <http://www.studfiles.ru/preview/3827890/page:3/>
7. *Корякин В.М.* Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 5. С. 32–36.
8. *Рогачева О.С.* Административное исковое заявление как средство защиты от незаконных решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями: предпосылки права на предъявление иска // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2.
9. *Торопов А.В.* К вопросу о процессуальной форме рассмотрения дел в административном судопроизводстве // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2013. № 4.
10. Гражданский процесс: учебник для студентов высших юридических учебных заведений / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, В.П. Воложанин [и др.]; отв. ред. В.В. Ярков. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2017.
11. *Миронова Ю.В., Хромова А.В.* Соотношение гражданского и административного иска: теоретический аспект // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 65–67.
12. *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017.
13. *Осокина Г.Л.* Иск (теория и практика). М., 2000.
14. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
15. *Торопов А.В.* Административный иск как процессуальное средство защиты субъективных публичных прав // Адвокатская практика. 2013. № 6. С. 14–17.