
Анна Петровна Яковлева
Доцент кафедры гражданского
права и процесса Поволжского
института управления – филиала
РАНХиГС, кандидат
юридических наук, доцент
E-mail: yakovleva-anna1@yandex.ru

Татьяна Владимировна Величко
Преподаватель факультета среднего
профессионального образования
Поволжского института
управления – филиала РАНХиГС
E-mail: tania-v@inbox.ru

ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА

***Аннотация.** В настоящее время проблема разграничения частноправовых и публично-правовых споров становится все более актуальной. Изучение структуры административного иска исключает на практике неверную идентификацию вида судопроизводства, что, в свою очередь, будет способствовать повышению уровня правовой культуры при обращении в суд. Предметом исследования выступает анализ структуры административного иска. Целью работы является выявление отличительных черт административного иска. Научная новизна заключается в формировании теоретических основ структуры административного иска как инструмента защиты прав по спорам, вытекающим из публичных правоотношений. В результате были выявлены специфические признаки административного иска. Методология исследования основана на совокупности использования общенаучных и специальных методов познания. Область применения результата исследования находится в сфере общественных отношений, связанных с защитой прав посредством иска, при наличии публично-правового спора.*

***Ключевые слова:** административный иск; элементы административного иска; предмет иска; основание иска; стороны административного иска.*

Anna Petrovna Yakovleva
*Associate Professor of Civil Law and
Procedure department,
Povolzhsky Institute of Management –
the brunch of RANEPА,
Candidate of Legal Sciences, Docent*

Tat'yana Vladimirovna Velichko
*Lecturer of faculty of Primary
Professional Education (PPE),
Povolzhsky Institute of Management –
the brunch of RANEPА*

Some Peculiar Aspects of the Structure of Administrative Dispute

***Annotation.** Today the issue of distinguishing private legal and public legal disputes become more and more urgent. That's why the authors believe that studying administrative claims helps to exclude wrong identification of the judicial brunch. On the authors' opinion it can increase the legal culture when applying to the courts. The subject of the research is represented by the analysis of the structure of administrative claim. The purpose of the paper is to indicate peculiar features of administrative claims. The principle of scientific novelty is realized through the development of theoretical frameworks of the structures of an administrative claim as an instrument for protecting rights in disputes arising from public legal relations. As the result of the research the authors describe peculiar features of administrative claim. The methodology of the work is based upon the complexity of general scientific and special cognitive method in use. The research can be applied in the field of public relations related to the protecting rights by means of claim in conditions of public lawful dispute.*

***Keywords:** administrative claim, components of administrative claim, the object of claim, subject of case, cause of action, parts of administrative dispute.*

В числе вопросов, вызванных принятием Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), большое теоретическое и практическое значение имеет вопрос определения элементов административного иска. Понимание специфики структуры административного иска, его особенностей отражается на разграничении компетенции гражданского и административного судопроизводства, что является повышением правовой культуры административного судопроизводства.

Элементы иска – это составные части, определяющие его структуру и позволяющие индивидуализировать каждый иск.

Категория «элементы иска» правовыми системами трактуется в разных вариантах. Романо-германская правовая семья, к которой относятся правовые системы государств континентальной Европы, Латинская Америка, Япония и др., в качестве элементов иска традиционно признает его предмет и основание. Англо-

американская (или англосаксонская) правовая семья, исторически сложившаяся в Англии и получившая свое распространение в США, Австралии, Канаде и других государствах — бывших колониях Великобритании, преимущественно выделяет лишь основание иска. При этом предмет иска считают производным от основания [1, с. 254].

В отечественной правовой системе классики науки гражданского процессуального права выделили два наиболее традиционных подхода к определению элементов иска. Так, А. А. Добровольский говорил о двух элементах иска: предмете и основании [2, с. 461]. М. А. Гурвич указывал на то, что в иске три основные части (элемента): предмет, основание и содержание иска [3, с. 171]. Такого же мнения придерживался и А. Ф. Клейман [4, с. 196].

Противоположность мнений относительно структуры иска сохраняется и по сей день. Несомненно одно — предмет и основание иска являются его двумя бесспорными элементами. Так, С. А. Иванова полагает, что иск состоит из двух элементов — предмета и основания [5, с. 226]. П. М. Филиппов и В. А. Бабаков отмечают, что необходимо различать три элемента иска: предмет, основание и содержание [6, с. 135].

Тем не менее есть авторы, которые наряду с предметом и основанием выделяют в качестве третьей части совершенно иные элементы. Так, например, В. К. Пучинский, выделяя предмет и основание иска, в качестве третьего элемента указывает способ защиты, определяемый санкцией правовой нормы [7, с. 51–52]. Г. Л. Осокина в качестве третьего элемента иска выделяет стороны, отмечая, что наличие спора о субъективном праве или законном интересе предполагает наличие спорящих субъектов, т. е. сторон с противоположными юридическими интересами. Данный аргумент и является основанием для выделения сторон в качестве самостоятельного элемента иска [8, с. 112].

Особенностью же административного иска является то, что само его существование как формы защиты права является дискуссионным. Поскольку в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ суды рассматривают и разрешают исковые дела по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений, то исковое производство — это производство по защите нарушенных или оспоренных прав в сфере гражданских (в широком смысле) правоотношений. Именно здесь субъекты правоотношений равны и обладают равными правами. В административных же и иных публичных правоотношениях субъекты находятся в отношении власти и подчинения, поскольку в этих правоотношениях присутствует субъект, обладающий властными полномочиями. В связи с этим исковое производство не применимо для защиты прав в административных и иных публичных правоотношениях [5, с. 462]. Нам эта точка зрения представляется весьма спорной. Еще В. А. Рязановский говорил о существовании административного иска как самостоятельной формы защиты публичных прав [9, с. 26].

Думается, можно с уверенностью говорить об административном иске как о самостоятельном процессуальном институте. Несомненно, он имеет свою специфику, отличается от иска гражданского. Например, ему присущи более активный суд, который по своей инициативе может истребовать доказательства,

выходить за пределы заявленных требований; невозможность применения по некоторым категориям дел примирительных процедур (например, по делам об оспаривании нормативного правового акта); отсутствие третьих лиц; особенности мер предварительной защиты по административному иску и т. д. Тем не менее мы полагаем, что, несмотря на специфику административного иска, он имеет схожие признаки с исковой формой защиты права. В административном судопроизводстве действуют те же принципы, что и в гражданском процессе. Конечно, есть особенности, которые определяются спецификой материальных правоотношений, но в целом действие принципов является общим, присущим как гражданскому процессу, так и административному судопроизводству. В административном судопроизводстве, как и в гражданском процессе, есть спорящие стороны, есть право на предъявление административного иска и право на его удовлетворение и т. д. Это свидетельствует о том, что нарушенные или оспоренные права в сфере публичных правоотношений могут быть защищены путем предъявления административного иска. Совокупность исковых форм защиты права и особенностей административного судопроизводства позволяют говорить о существовании административного иска как самостоятельной форме защиты права.

Поэтому полагаем, что административный иск — это самостоятельный правовой институт, регулирующий общественные отношения в сфере защиты публичных прав и представляющий собой обращение к суду за защитой оспоренного или нарушенного субъективного права в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Специфика административного иска определяет и особенности его структуры.

В науке гражданского процессуального права предмет иска рассматривается как спорное материально-правовое отношение, из которого возникло требование истца к ответчику, по которому суд должен вынести решение [10, с. 102]. Предмет административного иска, исходя из специфики защищаемого права, — это требования, вытекающие из нарушенного субъективного публичного права, за разрешением которых в суд обращается административный истец. Вопрос определения предмета административного иска является ключевым при принятии искового заявления. От этого зависит, в каком порядке — исковом или административном — будет рассматриваться поданное заявление. Полагаем, что законодатель пошел по правильному пути, возложив обязанность определения вида судопроизводства (гражданского или административного) на суд.

Исковое требование административного истца должно быть обосновано. Действующее российское законодательство не содержит определения понятия «основание иска». Вместе с тем ученые выделяют следующие его признаки: а) юридические факты, которыми истец обосновывает свое требование о защите права; б) правоотношение в целом, составляющее предмет иска [11, с. 9].

Ранее в своих работах мы пришли к выводу о том, что основание иска — это жизненные обстоятельства и связанные с ними юридические факты, которые влекут за собой возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей сторон и из-за существования которых истец выдвигает свои

требования к ответчику, составляющие предмет иска. Эти обстоятельства предоставляют истцу право на защиту своих нарушенных прав и законных интересов в судебном порядке [12, с. 59]. Такая правовая конструкция иска как универсального процессуального средства защиты права применима в сфере защиты публичных интересов путем предъявления административного иска. Существенным является то, что в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 125 КАС РФ юридические факты должны затрагивать права и законные интересы лично административного истца либо создавать угрозу их нарушения. В противном же случае административный иск не будет рассмотрен в порядке, предусмотренном КАС РФ, поскольку будет отказано в принятии административного искового заявления по п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ.

В связи со спецификой административного иска, как мы полагаем, для него характерен и третий элемент – стороны публично-правового конфликта. Именно субъектный состав индивидуализирует, ограничивает административный иск от гражданского иска. Критерием определения административного судопроизводства, в котором подлежат защите права, свободы и законные интересы, является характер правоотношений, предопределяющихся участием в них органов власти либо их должностных лиц. Как мы уже отмечали выше, в отличие от гражданско-правовых споров, такие споры характеризуются неравенством сторон возникшего материального правоотношения и наделением одной из них властными полномочиями по отношению к другой. Исследователи отмечают, что одной из сторон всегда является публичная власть, которая всегда имеет возможность определенным образом воздействовать на участника публичных правоотношений, не наделенного властно-публичной компетенцией (гражданин либо организация) [13, с. 14], материальные правоотношения между этими субъектами носят характер власти и подчинения, поэтому один субъект, наделенный властными полномочиями, считается более сильным по сравнению с другим субъектом – гражданином или организацией [14, с. 76]. Следовательно, специфика административного иска такова, что субъектный состав сторон спорного правоотношения имеет принципиальное значение для его правовой конструкции. В административном судопроизводстве спорящими сторонами являются административный истец и административный ответчик. В качестве административного истца могут выступать любые граждане, как российские, так и иностранные, лица без гражданства, юридические лица, общественные, религиозные организации без образования юридического лица, а также органы власти, органы МСО, избирательные комиссии, комиссии референдума, должностные лица. В качестве административного ответчика выступают либо органы власти всех уровней, избирательные комиссии, комиссии референдума, организации, наделенные публичными полномочиями, либо их должностные лица, государственные и муниципальные служащие. В случаях, установленных законом, в качестве административного ответчика могут выступать и граждане, а также организации, не обладающие публичными полномочиями в спорных правоотношениях. Таким образом, отличительным признаком сторон в административном судопроизводстве является наличие одной стороны, обладающей властными полномочиями по отношению к другой

стороне. В связи с этим полагаем необходимым выделять в административном иске третий элемент – стороны.

Итак, можно утверждать, что элементы административного иска – это совокупность взаимообусловленных компонентов: предмета, основания и сторон административного иска, индивидуализирующих его и неотделимых друг от друга. Предметом административного иска являются требования, вытекающие из нарушенного субъективного публичного права, за разрешением которых в суд обращается административный истец. Основание административного иска – это жизненные обстоятельства и связанные с ними юридические факты, влекущие за собой возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей сторон и из-за существования которых истец выдвигает свои требования к ответчику, составляющие предмет иска. Третьим элементом административного иска являются стороны, где наличие одной из сторон, обладающей властными полномочиями по отношению к другой стороне, является обязательным.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что административный иск – это один из инструментов защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов со стороны властно-публичных субъектов. Однако, как показывает наше исследование, при оценке возможности использования этого инструмента необходимо учитывать ряд обстоятельств, позволяющих квалифицировать иск в качестве административного.

Пристатейный библиографический список

1. Пучинский В. К. Гражданский процесс зарубежных стран / под ред. В. В. Безбаха. М. : Зерцало-М, 2016.
2. Гражданский процесс. Хрестоматия : учеб. пособие / под ред. М. К. Треушниковой. М. : Издательский дом «Городец», 2005.
3. Гурвич М. А. Избранные труды : в 2 т. Краснодар : Совет. Кубань, 2006. Т. 1.
4. Клейман А. Ф. Избранные труды. Краснодар : Совет. Кубань, 2008.
5. Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушниковой. М. : Издательский Дом «Городец», 2011.
6. Гражданский процесс : учебник / под ред. А. Г. Коваленко, А. А. Мохова, П. М. Филиппова. М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ» : ИНФРА-М, 2008.
7. Пучинский В. К. Элементы иска в советском гражданском процессе // Советское государство и право. 1979. № 3. С. 46–52.
8. Осокина Г. Л. Иск (теория и практика). М. : Городец, 2000.
9. Разановский В. А. Единство процесса. М. : Юридическое бюро «ГОРОДЕЦ», 1996.
10. Аргунов А. В. Правовое основание спора во французском гражданском процессе // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 4. С. 140–153.
11. Гурвич М. А. Судебное решение: Теоретические проблемы. М. : Юрид. лит., 1976.

12. Величко Т. В. Тождество и различие административного и гражданского исков // Вестник Поволжского института управления. 2020. Т. 20, № 3. С. 59–66.

13. Торопов А. В. Административный иск как процессуальное средство защиты субъективных публичных прав // Адвокатская практика. 2013. № 6. С. 14–17.

14. Яковлева А. П. Активность суда как принцип Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Юридическая наука. 2015. № 3. С. 75–78.

References

1. Puchinskij V. K. Grazhdanskij process zarubezhnyh stran [Civil process of foreign countries] / under edition of V. V. Bezbah. M. : Zercalo-M, 2016.

2. Grazhdanskij process. Hrestomatiya : ucheb. posobie [Civil procedure. Anthology: tutorial] / under edition of M. K. Treushnikov. M. : OAO «Izdatel'skij dom "Gorodec"», 2005.

3. Gurvich M. A. Izbrannye trudy [Selected Works] : in 2 volumes. Krasnodar : Sovet. Kuban', 2006. Vol. 1.

4. Klejman A. F. Izbrannye trudy. [Selected Works] Krasnodar : Sovet. Kuban', 2008.

5. Grazhdanskij process : uchebnyk [Civil Process : textbook] / pod red. M. K. Treushnikova. M. : Izdatel'skij Dom «Gorodec», 2011.

6. Grazhdanskij process : uchebnyk [Civil Process : textbook] / under edition of A. G. Kovalenko, A. A. Mohov, P. M. Filippov. M. : YUridicheskaya firma «KONTRAKT» : INFRA-M, 2008.

7. Puchinskij V. K. Elementy iska v sovetskom grazhdanskom processe // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. [Elements of a claim in the Soviet civil process // Soviet state and law.] 1979. № 3. P. 46–52.

8. Osokina G. L. Isk (teoriya i praktika). [Claim (theory and practice)] M. : Gorodec, 2000.

9. Razanovskij V. A. Edinstvo processa. [Unity of the process.] M. : YUridicheskoe byuro «GORODEC», 1996.

10. Argunov A. V. Pravovoe osnovanie spora vo francuzskom grazhdanskom processe // Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossijskoj Federacii. [Legal basis of the dispute in the French civil process // Herald of economic justice of the Russian Federation.] 2015. № 4. P. 140–153.

11. Gurvich M. A. Sudebnoe reshenie: Teoreticheskie problemy. [Judicial decision: Theoretical issues.] M. : YUrid. lit., 1976.

12. Velichko T. V. Tozhdestvo i razlichie administrativnogo i grazhdanskogo iskov // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. [Identity and difference between administrative and civil claims // Herald of the Volga Institute of Management.] 2020. Vol. 20, № 3. P. 59–66.

13. Toropov A. V. Administrativnyj isk kak processual'noe sredstvo zashchity sub»ektivnyh publicznyh prav // Advokatskaya praktika. [Administrative claim as

a procedural means of protecting subjective public rights // A Lawyer's Practice.] 2013. № 6. P. 14–17.

14. YAKovleva A. P. Aktivnost' suda kak princip Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii // YUridicheskaya nauka. [Activity of the court as a principle of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation // Legal Science.] 2015. № 3. P. 75–78.