

Суды общей юрисдикции осуществляют эффективный контроль за представительной властью и за исполнительной властью, защищают гражданина от возможного произвола этих ветвей государственной власти.

Согласно ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. При рассмотрении таких споров в гражданском судопроизводстве суд осуществляет контроль за правовыми актами исполнительной и законодательной властей, тем самым способствует реализации конституционного принципа разделения властей как основного начала осуществления государственной власти.

Общепризнанным в теории права является деление права на частное и публичное. Если государство выступает в гражданском обороте как равный субъект имущественных отношений с другими лицами, то в этом случае данные отношения будут регулироваться нормами гражданского права, носящими частный характер.

Если же государство в лице своих органов и должностных лиц в отношениях с другими лицами выступает как управляющая структура, то такие отношения основаны не на равенстве, а на власти и подчинении, носят не горизонтальный, а вертикальный характер и являются публичными отношениями. Суд в данном случае разрешает спор не о гражданском праве, а об административном, избирательном, налоговом либо ином праве.

Поэтому в ГПК введен специальный подраздел III с названием "Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений". В нем содержатся общие положения, относящиеся к данной категории дел (глава 23), а также определяются особенности производства по делам: о признании недействующими нормативных правовых актов

полностью или в части (глава 24); об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (глава 25); о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (глава 26).

Согласно ст. 245 ГПК к делам, возникающим из публичных правоотношений, относятся не только дела вышеуказанных категорий, но и иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

В этой статье не указаны дела, возникающие из административно-правовых отношений. Известно, что ГПК РСФСР содержал специальный подраздел "Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений", поэтому иногда у судей возникает вопрос: распространяется ли ГПК РФ на дела об административных правонарушениях? Новый ГПК РФ не определяет порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе и порядок рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях. Эти вопросы с 1 июля 2002 г. регулирует Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ).

Дела из публичных правоотношений имеют свои процессуальные особенности, отличающие их от дел искового производства. Прежде всего по этим делам нет ни истца, ни ответчика, поэтому данные дела относятся к неисковому производству. По делам из публичных правоотношений недопустимо заключение мирового соглашения, явленное требование не может быть передано на разрешение третейского суда, по ним не применяются правила договорной подсудности, ввиду отсутствия иска нельзя предъявлять встречный иск, а также совершать такие процессуальные действия, как признание иска, отказ от иска. По этим делам не применяются правила заочного производства. Специальной нормой устанавливается для дел по заявлениям граждан альтернативная подсудность: по усмотрению гражданина заявление может быть подано в суд по месту его жительства или по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действия (бездействие) которых оспариваются (ч. 2 ст. 254 ГПК).

Суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. В случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты также штрафу в размере до 10 установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда (ч. 4 ст. 246

ГПК).

Дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются судьей единолично, за исключением дел о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума, которые рассматриваются судом в коллегиальном составе трех профессиональных судей (ч. 3 ст. 260 ГПК). И наконец, к особенностям дел, возникающим из публичных правоотношений, относится то, что судебные решения реализуют сами управленческие и законодательные структуры без применения правил исполнительного производства.

Однако это не означает, что указанные структуры и их соответствующие должностные лица могут безнаказанно уклониться от исполнения вступившего в законную силу решения суда, являющегося в силу ст. 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" <1> обязательным для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц и подлежащего неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Если соответствующим органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом не приняты в пределах своих полномочий меры по исполнению такого решения суда, то они могут быть привлечены к ответственности, установленной специальными федеральными законами.

<1> СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1.

В частности, ст. 9, 19, 29.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2004 г.) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <1>, ст. 72 - 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2004 г., с изм. от 30 декабря 2004 г.) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <2> установлена ответственность соответственно законодательных (представительных) органов

государственной власти и должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также представительных органов и должностных лиц местного самоуправления за неисполнение решения суда о признании не соответствующими федеральному закону и недействующими закона, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или акта органа местного самоуправления и его должностных лиц. Эти нормы предусматривают применение по урегулированной в них процедуре таких мер ответственности, как роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления, отрешение от должности высшего должностного лица, влекущего за собой отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

<1> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

<2> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

В силу требований ст. 247 ГПК суд приступает к рассмотрению дела, возникающего из публичных правоотношений, на основании заявления заинтересованного лица. В заявлении должно быть указано, какие решения, действия (бездействие) должны быть признаны незаконными, какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием). Обращение заинтересованного лица в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу не является обязательным условием для подачи заявления в суд.

В случае если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления с соблюдением требований ст. 131 и 132 ГПК. Если при этом нарушены правила подсудности дела, судья возвращает заявление на основании п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК.

Если наличие спора о праве, подведомственного суду, выяснится при рассмотрении дела в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, то суд на основании ч. 4 ст. 1 ГПК применяет норму, регулиющую сходные отношения в особом производстве (ч. 3 ст. 263 ГПК), и выносит определение об оставлении заявления без рассмотрения, в котором разъясняет заявителю и другим заинтересованным лицам их право разрешить спор в порядке искового производства (п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации").

По делам из публичных правоотношений предусмотрены определенные ограничения действия принципа диспозитивности. В частности, при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований (ч. 3 ст. 246 ГПК).

Если по общему правилу (ст. 56 ГПК) каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений, то по делам из публичных правоотношений бремя доказывания законности своих действий возлагается на соответствующий орган, который издал, принял правовой акт, отказал в совершении юридического действия. Как указано в ст. 249 ГПК, обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, подвергаются штрафу в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда.

Если по делам искового производства лица, не участвовавшие в нем, вправе заявлять в суде тождественные требования и по тем же основаниям (ч. 2 ст. 209 ГПК), то согласно ст. 250 ГПК после вступления в законную силу решения суда по делу, возникающему из

публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять в суде те же требования и по тем же основаниям.

В связи с этим судья должен отказать в принятии заявления или прекратить производство по делу, возникшему из публичных правоотношений, если имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу.

Из смысла ст. 251, 253 ГПК и ст. 13 ГК РФ предметом судебного обжалования могут выступать лишь такие правовые акты (как нормативные, так и ненормативные), которые на время рассмотрения заявленных требований по существу являются действующими и влекущими нарушения гражданских прав и свобод, требующие судебного пресечения.

Правовые акты, действие которых прекращено, сами по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей уже не являются и, следовательно, каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод физических и юридических лиц повлечь не могут и такие акты не могут выступать предметом судебного обжалования.