

**Е. В. Синюк**

аспирант кафедры гражданского процесса и трудового права  
Белорусского государственного университета

## **КОМПЕТЕНЦИЯ СУДА ПО РАЗРЕШЕНИЮ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

*Аннотация.* Анализируются положения действующего гражданского процессуального законодательства и судебной практики по вопросам, связанным с компетенцией судов при разрешении публично-правовых споров в гражданском судопроизводстве. Принимая во внимание процесс подготовки единого процессуального кодекса и возможность внедрения административного иска как средства защиты публичных прав, автор предлагает закрепить полномочие суда разрешать публично-правовые споры по существу. При этом содержание резолютивной части решения будет зависеть от объема компетенции уполномоченного органа на решение спорного вопроса. Отмечается взаимосвязь правового регулирования управленческой деятельности уполномоченных органов и судебной процедуры разрешения публично-правовых споров и необходимость использования единой терминологии при определении правомочий административных, иных публичных органов и судов в части разрешения публично-правовых споров. Статья также содержит анализ частных определений по делам публично-правового характера и выводы относительно их содержания.

*Ключевые слова:* гражданское судопроизводство; дела, возникающие из административно-правовых отношений; жалоба; компетенция суда; публично-правовые споры; судебная практика; судебный контроль; частные определения.

**Введение.** Вопросы компетенции суда по разрешению публично-правовых споров следует рассматривать в зависимости от вида осуществляемого судебного контроля.

В случаях реализации судами предварительного контроля за действиями субъектов, реализующих публичные полномочия, их компетенция более очевидна. По таким делам суд принимает решение, которым отклоняет либо удовлетворяет заявленное требование (о направлении гражданина в лечебно-трудовой профилакторий (далее – ЛТП), помещении несовершеннолетнего в специальное учреждение и др.).

В случаях, когда суды осуществляют последующий контроль, очевидной является необходимость проверки законности и обоснованности обжалуемого действия (бездействия).

В свою очередь, неопределенным и потому актуальным является вопрос о полномочиях суда по изменению административного акта.

**Основная часть.** Еще Д. М. Чечот отмечал возможность двух вариантов определения компетенции суда при разрешении дел, возникающих из административно-правовых отношений:

1) на основании проверки законности и обоснованности административного акта суд имеет право его отменить или признать недействительным;

2) суд, проверив законность и обоснованность акта, имеет право на принятие самостоятельного решения по административному делу.

При этом верным он считал первый вариант, указывая, что некоторые административные действия могут быть совершены только административными органами, но ни при каких условиях – судом [1, с. 86].

Проверка законности и обоснованности обжалуемых действий (бездействия) государственных органов, организаций и должностных лиц сохранена в качестве общего правила и в настоящее время. В связи с этим отмечается, что действующий последующий судебный контроль основан на ревизионном начале [2, с. 52].

Компетенция судов по разрешению дел регулируется отдельными статьями гл. 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ГПК) [3] в зависимости от категории дела. Исходя из нормативного регулирования по делам, возникающим из административно-правовых отношений, суды могут вынести следующие решения:

– отказать в удовлетворении жалобы, если обжалуемое действие было совершено в соответствии с законом, в том числе в пределах компетенции;

– признать жалобу обоснованной, отменить обжалуемое административное решение и (или) обязать уполномоченное лицо устранить допущенное нарушение.

Ключевым является тот факт, что в силу установленного ст. 6 Конституции Республики Беларусь принципа разделения властей суды не вправе издавать административные акты [4]. В то же время суд вправе обязать исполнительный

или иной уполномоченный орган совершить определенное действие (воздержаться от его совершения) или издать конкретный административный акт. Здесь следует упомянуть п. 5 постановления Президиума Верховного Суда Республики Беларусь от 24 июня 2015 г. № 4 «О практике рассмотрения судами жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц» [5]: «При удовлетворении жалобы суд не вправе самостоятельно принимать решение, относящееся к компетенции органа или должностного лица, действия которых обжалуются. Обязанность совершить конкретные действия по восстановлению нарушенных прав возлагается на лицо, допустившее нарушение». Из этого положения следует наличие у суда лишь права на отмену неправомерного акта, но не права обязать орган (его должностное лицо) совершить конкретное действие.

Также нельзя не отметить мнение И. Н. Колядко о том, что следствием применения административного иска станет изменение сущности судебного контроля: использование не ревизионного, а апелляционного способа пересмотра, позволяющего разрешить спор по существу, а не присуждать административного правоприменителя к изменению своего акта [2, с. 52].

Таким образом, актуальным является вопрос определения компетенции судов при разрешении публично-правовых споров: вправе ли суд обязать уполномоченное лицо совершить конкретное действие или поиск нужного варианта решения дела остается за компетентным государственным органом, иным реализующим публичные полномочия субъектом?

В действующем ГПК применительно к решениям суда по жалобам законодатель использует общую формулировку «обязать устранить допущенное нарушение» по всем категориям дел, за исключением жалоб:

- на отказ в исправлении или изменении записи акта гражданского состояния, где в решении должно быть указано, в какую запись и какие конкретно изменения или исправления необходимо внести;
- на нотариальные действия или на отказ в их совершении, где суд вправе обязать нотариуса (другое должностное

лицо) выполнить определенные действия или внести исправления в совершенное нотариальное действие;

- на постановления, действия (бездействие) судебного исполнителя, руководителя органа принудительного исполнения, иного работника, где суд в резолютивной части решения определяет меры, которые должны быть приняты уполномоченными субъектами для устранения допущенных ими нарушений.

Таким образом, общий подход к определению компетенции судов по делам, возникающим из административно-правовых отношений, отсутствует.

Считаем необходимым обратиться к достижениям немецкой доктрины административной юстиции, в частности к концепции усмотрения. Сущность усмотрения заключается в праве уполномоченного лица выбирать между различными способами действия [6, с. 405]. В случае наличия у ведомства права усмотрения суд «может удовлетворить иск об обязывании административного органа к изданию какого-то административного акта только тогда, когда усмотрение административного органа в виде исключения редуцировано до нуля» [7, с. 208], то есть при наличии у административного органа единственного правомерного варианта действия.

Таким образом, при вынесении решения по публично-правовому спору суду необходимо выяснить пределы компетенции уполномоченного органа на решение спорного вопроса. В случаях, когда его компетенция не обозначена альтернативно и решение спора подразумевает единственный возможный вариант (как правило, противоположный оспариваемому административному действию), судебное решение должно содержать вывод об обязанности уполномоченного субъекта реализовать этот конкретный вариант.

На практике суды не обязывают лиц, чьи действия обжалуются, устранить допущенные нарушения, а обозначают обязанность более конкретно. Например, при признании решения комиссии по назначению пенсий неправомерным, ущемляющим права гражданина суд обязал данную комиссию назначить К. пенсию по возрасту в соответствии со ст. 32 Закона Республики Беларусь от 6 января 2009 г. № 9-З «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы

на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий» [8]. Отменяя решение общественной комиссии по жилищным вопросам о снятии Ц. с составом семьи с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий, суд обязал данную комиссию восстановить Ц. с составом семьи на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий [9].

Данные примеры подтверждают сделанный нами выше вывод о необходимости указания в судебном решении на обязанность совершить конкретное действие.

Особо стоит оговорить уровень детализации судом действий, которые обязан совершить уполномоченный субъект согласно решению. Например, в ходе разрешения дела о назначении пенсии суд мог рассчитать размер положенной гражданину пенсии и обязать комиссию по назначению пенсий выплатить конкретную сумму. Однако в силу упомянутого конституционного принципа разделения властей суд не вправе реализовать компетенцию административных и иных органов. Верным представляется обозначение в решении конкретной обязанности уполномоченного субъекта с указанием нормы права, подлежащей применению.

Данное правило также связано со спецификой производства по делам, возникающим из публичных и иных административных отношений, и его отличием от искового производства. В исковом производстве суд разрешает спор о праве в гражданском, а не публичном, и при вынесении решения по делу, например, о взыскании задолженности по пенсии, укажет конкретный размер этой задолженности.

В качестве примера возможности разрешить спор по существу можно привести дело по жалобе на решение районного исполнительного комитета (далее – райисполком) об отказе в подтверждении приобретательской давности. Суд выяснил, что райисполком не выполнил требования законодательства, регламентирующие условия и основания подтверждения приобретательской давности на земельный участок: не выяснял и не проверял наличие или отсутствие факта добросовестного, открытого и непрерывного владения со стороны Х. земельным участком как своим собственным. Одновременно с этим обозначенные факты были подтверждены в ходе судебных заседаний. Однако суд вынес решение о признании решения

неправомерным и обязал райисполком рассмотреть заявление Х. о подтверждении приобретательной давности в соответствии с Перечнем административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 [10].

Данное решение представляется верным с точки зрения распределения компетенции, поскольку подтверждение приобретательной давности относится к исключительной компетенции исполнительных и распорядительных органов (ч. 1 п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 22 декабря 2011 г. № 9 «О практике рассмотрения судами земельных споров» [11]). Однако логичным в данном случае видится указание в решении суда на обязанность райисполкома принять решение, подтверждающее приобретательную давность на недвижимое имущество.

В случаях, когда законодатель предусмотрел для решения административного вопроса несколько вариантов действия, суд не вправе определять, какой из них следует выбрать административному ответчику. В данном случае в решении должно быть указано на необходимость отмены неправомерного решения и принятия нового.

Применительно к ситуациям, когда нормы, регулирующие спорные материальные правоотношения, носят альтернативный характер и допускают усмотрение сторон правоотношения и правомерность иного легитимного варианта решения спорного вопроса, следует упомянуть возможность заключения соглашения о применении медиации или мирового соглашения. Данные распорядительные права станут доступными для сторон публично-правового спора после внедрения института административного иска.

Следствием обращения к медиации может выступить заключение сторонами медиативного соглашения и поступление в суд заявления об отказе истца от иска, о признании иска ответчиком либо об утверждении мирового соглашения. Если эти действия не противоречат закону и не нарушают чьи-либо права и охраняемые законом интересы, суд прекращает производство по делу на основании ч. 3, 4 ст. 164 ГПК.

Также следует обратить внимание на взаимосвязь правового регулирования управленческой деятельности уполномоченных органов и судебной процедуры разрешения публично-правовых споров. Для непосредственной защиты публичного права логичным представляется закрепление соответствующих способов защиты в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность субъектов, реализующих властные полномочия. Определение компетенции суда при разрешении публично-правового спора значительно упрощается в случае одинакового урегулирования способов защиты как в судебном, так и в административном порядке. В качестве примера можно привести Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, аналогичным образом урегулировавший содержание решений по результатам рассмотрения жалобы (ст. 100) и по административным искам (ст. 156–159) [12].

Однако в Беларуси не предвидится комплексная кодификация всех административных процедурных и процессуальных правоотношений, что некоторым образом усложняет задачу определения пределов вмешательства суда в деятельность несудебных органов. Вместе с тем стремление к использованию единой терминологии при определении правомочий административных, иных публичных органов и судов в части разрешения публично-правовых споров также следует учитывать в процессе совершенствования законодательства.

Рассматривая вопросы компетенции суда, нельзя не затронуть возможность вынесения частного определения в случаях, когда при рассмотрении дела обнаружены нарушения законности отдельными должностными лицами или гражданами либо существенные недостатки или нарушения в деятельности юридических лиц (ст. 325 ГПК). Безусловно, улучшение работы должностных лиц, граждан и иных субъектов и, как следствие, укрепление законности выступают целями такого реагирования. Однако на практике вынесенные частные определения по делам публично-правового характера вызывают вопросы.

В частности, суд Московского района г. Минска при разрешении дел о направлении граждан в ЛТП выносил частные определения в адрес нанимателей лиц, направленных

в ЛТП, указывая на недостаточную организацию данными нанимателями профилактической работы по соблюдению антиалкогольного законодательства [13; 14] или работы по профилактике противоправного поведения сотрудников предприятия [15]. В резолютивной части таких частных определений содержатся требования обсудить данные определения в трудовом коллективе.

Интересными также представляются частные определения суда Могилевского района, указывающие на ненадлежащую профилактическую работу со стороны общественности. Так, решением суда неработающая К. была направлена в ЛТП сроком на двенадцать месяцев, и суд определил довести информацию о решении суда, а также отдельные положения Директивы Президента Республики Беларусь от 11 марта 2004 г. № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины» до сведения председателя сельского исполнительного комитета «для принятия мер по улучшению профилактической работы с лицами, нарушающими трудовую дисциплину, общественный порядок, ведущими аморальный образ жизни, и по усилению идеологической работы среди населения по выявлению лиц, ведущих аморальный образ жизни, с целью информирования о подобных негативных фактах органы внутренних дел» [16]. Практически аналогичное частное определение было вынесено также в связи с решением о направлении в ЛТП Б., за исключением того факта, что оно было адресовано не только председателю сельского исполнительного комитета, но и антикризисному управляющему ОАО, где работает Б [17].

Между действиями, выступающими подтверждением необходимости направления гражданина в ЛТП (злоупотребление спиртными напитками, нарушение общественного порядка и др.), и поведением лиц, его окружающих, отсутствует причинно-следственная связь. Верной также представляется позиция об указании конкретного адресата частного определения как об обязательном условии, «поскольку отсутствие адресата создает затруднения при исполнении определения и делает исполнение и вовсе невозможным» [18, с. 79].

В связи с этим полагаем, что указание на ответственность нанимателей и общественности за аморальное поведение

лиц, подлежащих направлению в ЛТП, и возложение обязанности на них вести профилактическую работу некорректно. Содержание подобных частных определений противоречит сущности данного института.

В свою очередь, правильными представляются действия суда Мозырского района по реализации полномочий, предусмотренных ст. 325 ГПК. Приведем следующие примеры.

В ходе судебного разбирательства по делу о направлении Г. в ЛТП были выявлены нарушения порядка подготовки письменных материалов дела (в частности, постановления о направлении на медицинское освидетельствование и медицинского заключения). Логическим следствием данных нарушений, помимо отказа в удовлетворении требований, явились частные определения в адрес начальника Мозырского районного отдела внутренних дел и руководителя Мозырского психоневрологического диспансера с предложением принять организационные меры, направленные на искоренение подобных фактов [19].

Также суд Мозырского района в ходе рассмотрения дела о направлении несовершеннолетней Ц. в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа выявил нарушение комиссией по делам несовершеннолетних установленного законодательством срока на подачу заявления о возбуждении дела в суд. Суд определил информировать о допущенных нарушениях председателя комиссии по делам несовершеннолетних Мозырского районного исполнительного комитета с целью принятия соответствующих мер реагирования [20].

**Заключение.** В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. При определении компетенции судов по разрешению публично-правовых споров необходимо учитывать конституционный принцип разделения властей.

2. В условиях действующего законодательства суд, признавая жалобу обоснованной, должен обозначить в резолютивной части решения обязанность устранить допущенное нарушение. В свою очередь, внедрение института административного иска позволит судам разрешать публично-правовые споры по существу. При этом в случаях, когда компетенция

органа, чьи действия оспариваются, не обозначена альтернативно и решение спора подразумевает единственный возможный вариант, судебное решение должно содержать вывод об обязанности уполномоченного субъекта реализовать этот конкретный вариант. В случаях возможности нескольких вариантов решения спорного вопроса компетентным органом в решении суда должно быть указано на необходимость отмены неправомерного решения и принятия нового.

3. Для достижения целей частных определений по делам публично-правового характера судам необходимо указывать конкретного адресата, а также помнить о необходимости соблюдения прямой причинно-следственной связи между допущенными нарушениями и ответственными лицами.

### ***Список использованных источников***

1. Чечот, Д. М. Административная юстиция: теоретические проблемы / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. – 134 с.

2. Колядко, И. Н. Судебный контроль за несудебным правоприменением: настоящее и будущее / И. Н. Колядко // Право на судебную защиту как гарантия эффективности несудебных форм защиты : материалы междунар. науч.-практ. круглого стола, посвящ. 45-летию кафедры гражданского процесса и трудового права и 100-летию со дня рождения профессора С. В. Курылёва, 1 нояб. 2019 г. / БГУ ; редкол.: И. Н. Колядко (отв. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2020. – С. 50–53.

3. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 янв. 1999 г., № 238-З : принят Палатой представителей 10 дек. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 1998 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

4. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 62 с.

5. О практике рассмотрения судами жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц [Электронный ресурс] : постановление Президиума Верховного Суда Респ. Беларусь, 24 июня 2015 г., № 4 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

6. Давыдов, К. В. Административное усмотрение и законодательство об административных процедурах: проблемы теории и судебной практики (сравнительно-правовой анализ) / К. В. Давыдов // Ежегодник публичного права – 2015. Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 397–416.

7. Пуделька, Й. Виды иска в административном судопроизводстве на примере Германии / Й. Пуделька // Ежегодник публичного права – 2015. Административный процесс. – С. 205–217.

8. Архив суда Мозырского района за 2020 г. – Дело № 2-1612/20.

9. Архив суда Московского района г. Минска за 2015 г. – Дело № 2-393/15.

10. Архив суда Мозырского района за 2020 г. – Дело № 2-1266/20.

11. О практике рассмотрения судами земельных споров [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, 22 дек. 2011 г., № 9 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

12. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс] : 29 июня 2020 г., № 350-VI // ИС Параграф «Юрист». – Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35132264#pos=3;-108](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264#pos=3;-108). – Дата доступа: 26.09.2021.

13. Архив суда Московского района г. Минска за 2017 г. – Дело № 2-5704/17.

14. Архив суда Московского района г. Минска за 2017 г. – Дело № 2-5703/17.

15. Архив суда Московского района г. Минска за 2018 г. – Дело № 2-1244/18.

16. Архив суда Могилевского района за 2019 г. – Дело № 2-903.

17. Архив суда Могилевского района за 2019 г. – Дело № 2-111.

18. Мухаметов, А. К. О совершенствовании практики вынесения судами частных определений / А. К. Мухаметов // Рос. право онлайн. – 2017. – № 3. – С. 77–83.

19. Архив суда Мозырского района за 2019 г. – Дело № 2-1951/19.

20. Архив суда Мозырского района за 2020 г. – Дело № 2-2074/20.

30.09.2021

**E. V. Siniuk**

Postgraduate student of the Department  
of Civil Procedure and Labour Law

## **COURT'S COMPETENCE TO RESOLVE PUBLIC LAW DISPUTES IN CIVIL PROCEEDINGS**

*Abstract.* The paper is devoted to the analysis of the provisions of the current civil procedural legislation and case law on issues related to the court's competence in resolving public law disputes in civil proceedings. Taking into account the work on the Uniform Civil Procedure Code and the possibility of usage of administrative claim as public rights remedy, the author proposes to capture in legislation the court's competence to resolve public law disputes on the merits. In this case, the content of the operative part of the court's decision will depend on the scope of the competence of the authorized body to resolve the disputed issue. The author notes the relationships between the legal regulation of the management activities of authorized bodies and the judicial procedure for resolving public law disputes. Also, the need to use a common language while determining the powers of administrative, other public bodies and courts in terms of resolving public law disputes is noted. The article also contains an analysis of special court ruling on public law cases and conclusions regarding their content.

*Key words:* case law, cases arising from administrative legal relations, civil proceedings, complaint, court's competence, judicial review, special court ruling.