

ПРОБЛЕМЫ ОТГРАНИЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Problems of delineating civil and administrative proceedings

В. В. Востриков, студент

Оренбургский институт (филиал)

Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина

(Оренбург, ул. Комсомольская, 50)

Аннотация

В статье анализируются проблемы разграничения гражданского и административного судопроизводства в российской правовой системе. Отмечается отсутствие чётких законодательных критериев, что приводит к правовой неопределённости, коллизиям в судебной практике и нарушению принципа правовой определённости. Особое внимание уделено вопросу двойной компетенции и отсутствию преюдициальности между различными видами судопроизводства. Обосновывается необходимость нормативного закрепления формализованных критериев разграничения, унификации судебной практики и усиления разъяснительной работы Верховного Суда РФ.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, административное судопроизводство, правовая определённость, юрисдикция, двойная компетенция, преюдициальность, Верховный Суд РФ, процессуальное законодательство.

Summary

The article analyses the problems of distinguishing between civil and administrative proceedings in the Russian legal system. It notes the absence of clear legislative criteria, which leads to legal uncertainty, conflicts in judicial practice and a violation of the principle of legal certainty. Particular attention is paid to the issue of dual jurisdiction and the absence of res judicata between different types of proceedings. The article substantiates the need for normative consolidation of formalised criteria for differentiation, unification of judicial practice, and strengthening of the explanatory work of the Supreme Court of the Russian Federation.

Keywords: civil proceedings, administrative proceedings, legal certainty, jurisdiction, dual competence, res judicata, Supreme Court of the Russian Federation, procedural legislation.

В российской правовой системе гражданское и административное судопроизводства представляют собой самостоятельные процессуальные институты, каждый из которых регулируется отдельным кодексом – ГПК РФ [1] и КАС РФ [2] соответственно. Гражданский процесс применяется при разрешении споров между равноправными субъектами, а административное судопроизводство – при контроле за действиями органов власти в рамках публичных правоотношений.

Несмотря на формальное разграничение гражданского и административного судопроизводства, в российской правоприменительной практике сохраняется устойчивая тенденция к затруднению точного определения юрисдикции в отношении значительного числа категорий дел. Это во многом обусловлено отсутствием чётких, нормативно закреплённых критериев, позволяющих безусловно разграничить указанные виды судопроизводства. В результате возникают системные сложности, препятствующие эффективному доступу граждан к правосудию, а также нарушающие основополагающий принцип правовой определённости. Одним из проявлений этой проблемы является расхождение в судебной практике, когда аналогичные по

своей фактической природе споры рассматриваются в различных судебных порядках, что создаёт правовую неопределённость и ведёт к непредсказуемости правовых последствий.

Особенно ярко указанная проблема проявляется при разрешении споров, связанных с пенсионным обеспечением, назначением и перерасчётом социальных выплат, предоставлением мер социальной поддержки, а также в жилищной сфере, где вопрос о правовой природе спора – частноправовой или публично-правовой – носит принципиальный характер. На практике можно наблюдать, как одни суды квалифицируют такие дела как частноправовые, подлежащие разрешению по нормам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), в то время как другие суды – как дела, возникающие из публичных правоотношений, и рассматривают их в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ). Такая непоследовательность указывает на наличие глубокого системного противоречия, вызванного пробелами в законодательстве, а также неоднородной судебной практикой. Это требует не только нормативного реагирования, но и активизации правотворческой и разъяснительной деятельности Верховного Суда Российской Федерации, как высшего органа в системе судов общей юрисдикции, призванного формировать единообразие правоприменения.

КАС РФ, в статье 1, определяя предмет регулирования посредством перечисления конкретных категорий дел, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства, не формулирует системного и содержательного критерия, способного разграничить такие дела от дел гражданского судопроизводства. Такое построение нормы обуславливает значительную неопределённость, влекущую различие подходов судов при квалификации дел. Например, судебная практика показывает, что дела, касающиеся постановки на учёт граждан для получения единовременной выплаты на приобретение жилья или иных социальных мер, могут рассматриваться как по правилам КАС РФ, так и по нормам ГПК РФ в зависимости от субъективного понимания правоприменителя. В одних случаях суды усматривают в таких спорах элементы публичной власти и подчинённости заявителя государственному органу, а в других – трактуют отношения как носящие частноправовой характер, предполагающий равенство и автономию сторон. Такая ситуация порождает неоднородность практики и создаёт дополнительные процессуальные риски для заявителей, вынужденных выбирать между различными видами судопроизводства без достаточной правовой определённости.

Разъяснения, содержащиеся в акте Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 [6], а также в более позднем постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36, содержат попытку уточнить разграничительные критерии, однако на практике эти положения не получили исчерпывающего и однозначного толкования. В частности, в постановлении 2016 года подчёркивается, что административными признаются дела, возникающие из правоотношений, в которых отсутствуют равенство сторон, их автономия воли и имущественная самостоятельность, а один из субъектов осуществляет властные полномочия, в том числе реализует нормативные акты в отношении другого субъекта [7]. Этот подход призван отделить дела административного судопроизводства от гражданско-правовых, но в ряде случаев не устраняет коллизию, поскольку конкретное содержание спорного правоотношения может включать элементы как публично-властных, так и частноправовых характеристик. Более того, Верховный Суд РФ прямо указывает, что если последствия обжалуемого акта выражаются в изменении гражданских прав, то рассмотрение дела по правилам КАС РФ не допускается, что порождает необходимость дополнительной правовой квалификации самого последствия, что в условиях пробела в законодательстве может привести к произволу.

В совокупности это свидетельствует о наличии глубокого правового и процессуального дисбаланса, проявляющегося в том, что при наличии двух самостоятельных процессуальных кодексов – ГПК РФ и КАС РФ – отсутствуют унифицированные механизмы разграничения сферы их применения. Такая неопределённость негативно сказывается на правовой защите граждан, поскольку существенно затрудняет определение надлежащего способа защиты нарушенного права. Неправильное определение юрисдикции может повлечь отказ в рассмотрении дела по существу, возврат или оставление заявления без рассмотрения, что нарушает принципы процессуальной экономии, своевременности правосудия и равного доступа к судебной защите.

Особую тревогу вызывает тот факт, что при отсутствии единообразия подходов возникает угроза подрыва доверия общества к судебной системе в целом. Судебные споры, возникающие, по сути, из однородных фактических обстоятельств, могут разрешаться в противоположных порядках и с разным исходом, что лишает институт судопроизводства основополагающей функции – обеспечения справедливости и правовой стабильности. Это также создает сложности для профессиональных участников процесса, в том числе представителей сторон, органов прокуратуры и самих судей, которые вынуждены действовать в условиях высокой правовой неопределённости. Формирующаяся в такой ситуации противоречивая практика нарушает принцип правовой предсказуемости, который является основой правового государства.

Указанные обстоятельства объективно указывают на необходимость совершенствования действующего законодательства. Представляется обоснованным предложение о нормативной детализации признаков, определяющих отнесение дел к той или иной категории судопроизводства. Это может быть достигнуто либо путём внесения соответствующих изменений в КАС РФ и ГПК РФ, либо посредством принятия отдельного закона, закрепляющего методологические основы разграничения юрисдикции. Кроме того, необходимо расширить практику официальных разъяснений Верховного Суда РФ по наиболее проблемным вопросам разграничения юрисдикции, что будет способствовать единообразному толкованию правовых норм и стабильности правоприменительной практики. Без системной реформы в данном направлении не удастся устранить существующую коллизию и восстановить полноту и непротиворечивость правового регулирования в сфере судопроизводства, что, в свою очередь, является условием обеспечения реального и эффективного доступа к правосудию [3, с. 571].

Не менее значимой проблемой, глубоко затрагивающей фундаментальные основы современного российского судопроизводства, выступает феномен так называемой "двойной компетенции", заключающийся в наличии возможности рассмотрения одного и того же спора как в системе арбитражных судов, так и в системе судов общей юрисдикции. Такая ситуация возникает в тех случаях, когда совпадают предмет и основание заявленного иска, и, несмотря на это, действующее законодательство не устанавливает жёстких ограничений, препятствующих заинтересованному лицу обратиться с иском по одному и тому же спору в суды различных юрисдикций. В результате создаётся правовая ситуация, при которой истец обладает дискреционным правом выбора между двумя альтернативными судебными системами, что теоретически может рассматриваться как проявление процессуальной гибкости, направленной на обеспечение доступа к правосудию и защите прав и законных интересов участников спора. Однако на практике это обстоятельство приобретает значительно более проблемный характер, поскольку предоставляет возможности для осуществления недобросовестного поведения, выражающегося в злоупотреблении правом на выбор юрисдикции.

Одним из наиболее опасных проявлений злоупотребления этим правом выступает так называемый "forum shopping", заключающийся в целенаправленном выборе заявителем такой судебной инстанции, юрисдикция которой, по его субъективному восприятию, представляет собой более благоприятную среду для удовлетворения исковых требований. При этом выбор может быть мотивирован различными обстоятельствами – от предшествующего опыта разрешения аналогичных споров данным судом, до особенностей профессиональной подготовки судебного корпуса, практики применения процессуальных норм, скорости рассмотрения дел и иных факторов, не связанных напрямую с сущностными характеристиками конкретного правового конфликта. Такая практика объективно нарушает принцип равенства сторон перед судом, закреплённый как в Конституции Российской Федерации, так и в международных правовых актах, ратифицированных Российской Федерацией. Кроме того, нарушается принцип процессуальной экономии, поскольку рассмотрение идентичных дел в разных судебных системах ведёт к избыточной нагрузке на суды, удлинению сроков судопроизводства и дополнительным затратам участников процесса. Как справедливо отмечается в научной литературе, злоупотребление правом на выбор судебной юрисдикции создаёт риск вынесения различными судами по аналогичным делам противоположных решений, что неизбежно приводит к снижению уровня доверия к судебной системе в целом и ставит под сомнение легитимность принимаемых судебных актов [4, с. 73].

Наряду с вышеуказанными проблемами, значительное влияние на стабильность и предсказуемость правоприменительной практики оказывает также отсутствие института преюдициальности решений, вынесенных по делам об административных правонарушениях, в рамках их последующего использования в гражданском и арбитражном судопроизводстве. В российской правовой системе преюдициальное значение судебного акта означает обязательность для другого суда выводов, сделанных в рамках ранее рассмотренного дела, по вопросам факта или права. Однако в случае с административными делами подобное обязательное значение отсутствует, что порождает многочисленные противоречия и коллизионные ситуации. Суды, рассматривающие дела в рамках гражданского или арбитражного процесса, не связаны решениями, принятыми, например, по итогам рассмотрения административного протокола, и вправе давать собственную, порой диаметрально противоположную, оценку тем же самым фактическим обстоятельствам. Это ведёт к формированию судебной практики, характеризующейся фрагментарностью, отсутствием устойчивых правовых позиций и повторяющимися случаями правовой дихотомии.

Одним из типичных примеров, иллюстрирующих данную проблему, является ситуация, при которой за одно и то же административное правонарушение к ответственности привлекаются как юридическое лицо, так и его должностное лицо. В силу процессуальной автономии и независимости судов, рассматривающих соответствующие дела, возможно вынесение противоположных решений: один суд может признать событие правонарушения и привлечь лицо к ответственности, тогда как другой суд, руководствуясь теми же доказательствами, может прийти к выводу об отсутствии состава правонарушения и прекратить производство по делу. В результате создаётся ситуация, при которой органы судебной власти приходят к несовместимым по логике и правовым основаниям выводам, что подрывает внутреннюю согласованность судебной системы и нарушает принципы правовой определённости, предсказуемости и стабильности.

Невозможность использовать результаты рассмотрения административных дел в качестве преюдициальных фактов в иных судебных производствах препятствует формированию единых стандартов оценки доказательств, а также снижает эффективность судебной защиты прав

и законных интересов граждан и организаций. Такая несогласованность во взаимодействии между различными формами судопроизводства обостряет институциональные противоречия в правовой системе и затрудняет реализацию принципов справедливости и законности в судебной деятельности. Она также создаёт предпосылки для неодинакового толкования норм материального и процессуального права, что, в свою очередь, порождает правовую неопределённость – состояние, несовместимое с задачами правосудия в правовом государстве. Фактически, отсутствие механизма признания преюдициальной силы судебных актов по административным делам не только препятствует выстраиванию последовательной и логичной судебной практики, но и демонстрирует неспособность правовой системы обеспечить внутрисистемную согласованность между различными звеньями судебной власти, что в конечном итоге подрывает её институциональную эффективность и снижает уровень доверия к государству в целом.

Таким образом, описанные проблемы указывают на необходимость системного пересмотра действующего процессуального законодательства в части разграничения видов судопроизводства, а также требуют принятия мер по унификации и координации судебной практики. В этой связи особую значимость приобретает разъяснительная деятельность Верховного Суда Российской Федерации, способная обеспечить единообразие правоприменения и устранить существующие коллизии. Кроме того, требуется развитие института преюдициальности и формирование правовых механизмов, направленных на минимизацию возможности злоупотребления процессуальными правами. Только при условии преодоления указанных трудностей можно говорить о становлении эффективной, справедливой и предсказуемой системы правосудия, обеспечивающей реализацию прав и свобод граждан в полном соответствии с конституционно-правовыми стандартами.

Для эффективного преодоления обозначенных проблем в сфере разграничения гражданского и административного судопроизводства в российской правовой системе необходимо реализация целого комплекса мер, направленных как на совершенствование нормативного регулирования, так и на повышение уровня правоприменительной культуры. Центральной задачей, требующей первоочередного внимания, является разработка и нормативное закрепление четких и однозначных критериев, позволяющих различать гражданское и административное судопроизводство. В настоящее время действующее законодательство не содержит исчерпывающих указаний на то, в каких случаях спор подлежит рассмотрению по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), а в каких – по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ). Это обстоятельство порождает правовую неопределённость, способствует формированию противоречивой судебной практики и в конечном итоге нарушает принцип правовой определенности, признанный одним из основополагающих принципов правового государства. Следовательно, в законодательстве необходимо закрепить формализованные признаки, по которым возможно безошибочно определить процессуальную природу спора. К числу таких признаков могут быть отнесены характер спорного правоотношения (публичный или частный), субъектный состав сторон (участие органа публичной власти или его должностного лица) и предмет предъявленного иска (оспаривание нормативного акта, действия, бездействия или требований о восстановлении нарушенных субъективных прав частного характера) [5, с. 220].

Наряду с этим, необходима законодательная инициатива по внесению изменений в процессуальные кодексы, направленных на внедрение института совместного рассмотрения взаимосвязанных требований, включающих в себя как публично-правовые, так и частно-правовые

элементы. В существующей системе, основанной на жестком разграничении юрисдикции, такие требования рассматриваются отдельно, что приводит к дублированию доказательственной базы, многократному вызову одних и тех же лиц, повторному исследованию одних и тех же доказательств и, как следствие, излишним процессуальным издержкам и дополнительной нагрузке на судебную систему. Введение механизма, позволяющего суду объединять в рамках одного производства рассмотрение требований, вытекающих из единого комплекса фактических обстоятельств, представляется важным шагом в направлении оптимизации судопроизводства, повышения его эффективности и снижения уровня судебной волокиты.

Неотъемлемой частью комплексной реформы должно стать закрепление преюдициального характера судебных актов, вынесенных по делам об административных правонарушениях, в иных видах судопроизводства – прежде всего в гражданском и арбитражном. Отсутствие преюдиции в таких случаях нередко приводит к вынесению противоречивых судебных решений по фактически идентичным обстоятельствам, что негативно сказывается на правовой определенности, нарушает принцип законности и подрывает доверие к правосудию. Закрепление обязательности выводов, содержащихся в вступивших в законную силу решениях по делам об административных правонарушениях, для иных судов при рассмотрении споров, имеющих схожую фактическую основу, будет способствовать формированию единообразной судебной практики и обеспечению стабильности правовых позиций [8, с. 163].

Важным направлением устранения проблем, связанных с неправильным определением вида судопроизводства, является систематическое повышение квалификации судей, прокуроров, адвокатов и иных участников судебного процесса. Практика показывает, что во многих случаях ошибки в выборе процессуального порядка рассмотрения дела обусловлены не объективной сложностью законодательства, а недостаточной осведомленностью или подготовленностью правоприменителей. Следовательно, необходимо совершенствование системы повышения квалификации с акцентом на проблематику разграничения юрисдикции, изучение актуальной судебной практики, а также проведение практико-ориентированных семинаров и курсов по толкованию и применению норм ГПК РФ и КАС РФ. Особое внимание следует уделять подготовке судей, специализирующихся на делах, находящихся на стыке публичных и частных правоотношений, где ошибки в квалификации наиболее вероятны и наиболее чувствительны с точки зрения последствий для сторон.

Таким образом, реализация предложенных мер представляет собой важный и необходимый шаг на пути к повышению эффективности правосудия в Российской Федерации. Законодательное урегулирование разграничения гражданского и административного судопроизводства, процессуальное объединение связанных требований, введение института преюдициальности и повышение профессиональной подготовки участников судебной системы в совокупности позволят устранить текущие проблемы, связанные с правовой неопределенностью, избежать дублирования процессов и сократить судебную нагрузку. В конечном итоге, это будет способствовать укреплению правопорядка, защите прав и свобод граждан, а также восстановлению и поддержанию общественного доверия к системе правосудия как к ключевому элементу правового государства.

Библиографический список

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 01.04.2025) // Российская газета. № 220, 20.11.2002.

2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 01.04.2025) // Российская газета, № 49, 11.03.2015.
3. *Коршакова К. В.* О некоторых проблемных аспектах разграничения гражданского и административного судопроизводства в отечественной науке // *Право и практика.* 2024. № 2. С. 163-168.
4. *Носова Ю. Б.* К вопросу о разграничении дел, рассматриваемых в порядке административного и гражданского судопроизводства // *Административное право и процесс.* 2018. № 3. С. 73-78.
5. *Павлова М. С.* Гражданское и административное судопроизводство: проблема соотношения и разграничения // *Ленинградский юридический журнал.* 2017. № 4 (50). С. 220-226.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // *Бюллетень Верховного Суда РФ.* № 4, апрель, 2009.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2024) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // «*Бюллетень Верховного Суда РФ.*» № 11, ноябрь, 2016.
8. *Шахова Е. С.* К проблемам разграничения судебной компетенции гражданского и административного судопроизводства (на примере социальных прав) // *Юго-западный юридический форум.* 2021. С. 571-578.