

Характеристика дел,
возникающих из публичных
правоотношений.

Отличие гражданских
правоотношений от публичных.

Отличия судопроизводства по
делам, возникающим из
публичных правоотношений, от
искового производства.

В соответствии со ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. В то же время ст. 46 Конституции РФ установила правило, согласно которому решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

- В государстве, функционирование которого основано на принципе разделения властей, обращение в суд с требованием о защите прав, свобод и охраняемых законом интересов служит эффективной формой контроля за действиями (бездействием) органов власти и должностных лиц. Это обусловлено тем, что самый совершенный ведомственный контроль не в состоянии заменить судебное разбирательство, обеспечивающее максимум гарантий для защиты законных прав и интересов заинтересованных лиц.
- Преимущества судебного порядка рассмотрения споров в сравнении с ведомственным контролем заключаются, прежде всего, в равенстве процессуального положения (статуса) гражданина и органа власти, наличии равных возможностей в отстаивании своих позиций, гласном характере разрешения спора и т.д. Поэтому в установленных случаях закон закрепляет право граждан и организаций на судебный контроль за действиями административных органов и должностных лиц.

- Институт, регулирующий порядок рассмотрения и разрешения споров в сфере административного управления, носит название «административной юстиции» или судебного контроля за законностью управленческой деятельности. Этот институт давно существует в экономически развитых государствах, нормы которого реализуются специальной системой судебных органов. Отдельные элементы административной юстиции появились в России (СССР) в 30-е годы прошлого столетия.
- В настоящее время административная юстиция в России получила значительное развитие, так как возможности судебного контроля за действиями органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц практически не ограничены. В случае возникновения спора любой вопрос, относящийся к органам административной юстиции, может быть рассмотрен соответствующим судом.

- Гражданский процесс представляет собой урегулированную федеральным законом деятельность судов общей юрисдикции и мировых судей по рассмотрению и разрешению споров, возникающих из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических (т.е. гражданских) и иных правоотношений, дел приказного и особого производства, дел, возникающих из публичных правоотношений, а также осуществлению судами защиты иных прав и охраняемых законом интересов.

- Действующий процессуальный закон подразделяет гражданское судопроизводство на следующие виды:
- 1) приказное производство — единственный вид производства, в котором отсутствуют основные стадии гражданского процесса, — здесь нет судебного разбирательства и, соответственно, подготовки дела к судебному разбирательству;
- 2) исковое производство.
Это самый древний вид гражданского судопроизводства. Термин **«иск»** (actio) известен еще римскому праву, где определялся Цельсом как право преследовать на суде должное, право требовать то, что тебе следует.
В современном праве под иском понимают средство защиты права, предполагаемое обратившимся за защитой (истцом) нарушенным или оспоренным, направленное против предполагаемого нарушителя (ответчика) к суду.
Исковое производство характеризуется следующими чертами:
 - 1) наличие спора о праве, который призван разрешить суд;
 - 2) равенство субъектов спора;
 - 3) предметом защиты выступает нарушенное или оспоренное право или охраняемый законом интерес;
 - 4) возбуждается исключительно подачей в суд особого процессуального документа — искового заявления, отвечающего требованиям ст.131 ГПК.

- 3) производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. До 2003 г. данный вид судопроизводства носил название производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Действующее процессуальное законодательство называет три категории дел, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, оставляя этот перечень открытым:
 - дела о признании недействующими нормативных правовых актов,
 - дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих,
 - дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме;
- 4) особое производство. Особый процесс судебной защиты характеризуется отсутствием спора о праве. Предметом защиты выступает не нарушенное или оспоренное право, а охраняемый законом интерес заявителя;
- 5) производство по делам об оспаривании решений третейских судов. Впервые закрепленный в гл. 46 ГПК РФ, этот вид гражданского судопроизводства определяет порядок рассмотрения и разрешения районными судами заявления сторон третейского разбирательства об оспаривании решения третейского суда.

Исковое судопроизводство

- Статья 22 ГПК к исковому производству относит дела по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений. Из этого следует, что критерием отграничения исковых дел от гражданских дел неисковых производств является наличие в них гражданско-правового (в широком смысле — т.е. гражданского) спора. Отсюда и исковое производство определяется как урегулированная нормами гражданского процессуального права деятельность суда по рассмотрению и разрешению споров о субъективном праве или охраняемом законом интересе из гражданско-правовых (в широком смысле) правоотношений.

Из приведенного определения понятия искового производства вытекает, что сущностью его являются:

- 1) равноправие субъектов спора, отсутствие между ними отношений власти и подчинения;
- 2) наличие или отсутствие нарушенного (спорного) субъективного права либо охраняемого законом интереса;
- 3) наличие субъективного права в качестве предмета защиты либо, в редких случаях, охраняемого законом интереса;
- 4) осуществление процессуальной деятельности в исковом производстве в целях защиты субъективного права (охраняемого законом интереса) способами, предусмотренными законом (ст. 12 ГК).

Гражданские (в широком смысле) правоотношения, спор из которых является предметом судебного рассмотрения и разрешения, могут возникать, изменяться либо прекращаться также в связи с принятием актов государственных органов, органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей (пп. 2 п. 1 ст. 8 ГК).

В таких случаях суд при рассмотрении конкретного гражданского дела проверяет законность действий государственного органа (органа местного самоуправления), разрешает спор о праве и осуществляет защиту субъективного права.

Например, суд проверяет законность ордера на занятие жилого помещения в деле о признании ордера недействительным и выселении.

По делу, возникшему из семейных отношений, суд вправе проверить законность решения соответствующего органа местного самоуправления о снижении брачного возраста (ст. 12, 13 СК).

В трудовых делах суды проверяют законность приказов администрации организаций о приеме на работу, переводе на другую работу, об увольнении, о наложении на работника дисциплинарного взыскания и т.д.

Таким образом, в делах искового производства суды не только разрешают спор о праве гражданском, но и довольно широко контролируют управленческую деятельность, породившую спор о праве между гражданином (либо юридическим лицом) и должностным лицом, государственным органом, органом местного самоуправления.

Следовательно, наличие спора о праве является общей чертой, характеризующей как дела искового производства, так и дела, возникающие из публичных отношений.

Различие между ними лишь в тех материальных правоотношениях, из которых возникает спор. Но поскольку спор возникает из разнохарактерных материальных правоотношений, этот признак нельзя признать достаточным для разграничения видов производства по гражданским делам.

Право определения предмета иска принадлежит только истцу, который, например, по спору из гражданских правоотношений должен сам выбрать надлежащий способ защиты гражданских прав: признание права, присуждение к исполнению обязанностей в натуре, возмещение убытков, взыскание неустойки и т.д. в соответствии со ст. 12 ГК.

Анализ дел, отнесенных в соответствии с действующим законодательством к разным видам производства, дает основание для вывода о том, что есть только один безусловный критерий, который может быть положен в основу деления судопроизводства по гражданским делам на виды, — спор о праве (любом праве).

Уже принят ряд законов, предусматривающих форму искового производства для случаев, в которых речь идет не о защите субъективного гражданского права, а об обжаловании неправомерных действий должностных лиц или органов государства, местного самоуправления, т.е. когда налицо спор о праве, возникший из государственных, финансовых, земельных и других правоотношений.

Такие случаи предусмотрены, например, Земельным кодексом РФ, Федеральным законом «Об охране окружающей среды», Законом РФ «Об образовании» и др.

Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений

- В соответствии с ГПК дела, возникающие из публичных правоотношений, подведомственные судам общей юрисдикции, рассматриваются по правилам, установленным подразделом II ГПК — «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений».

Подведомственность дел, возникающих из публичных правоотношений, определяется в соответствии со ст. 245 ГПК. Это дела:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если федеральным законом их рассмотрение не отнесено к компетенции иных судов (например, арбитражных),
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих,
- 3) по защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- 4) иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

- Перечень дел, подведомственных суду общей юрисдикции, является открытым. Это обусловлено правоположением ч. 2 ст. 46 Конституции РФ о безусловном праве каждого обжаловать в суде любые акты, решения, действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.
- Трудно объяснить позицию законодателя, не указавшего в норме о подведомственности (ст. 245 ГПК РФ) дела об оспаривании постановлений органов и должностных лиц о привлечении лиц, совершивших административные правонарушения, к административной ответственности.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» подтвердил позицию законодателя о невключении этих дел в производство из публичных правоотношений (п. 7). Высшая судебная инстанция считала, что по этим делам производство осуществляется по правилам, предусмотренным КоАП.

Такая позиция представляется сомнительной.

Судебное разбирательство дел в судах проводится не по нормам материального законодательства, к которым относится КоАП, а по нормам процессуального законодательства — ГПК.

В связи со сказанным представляется правомерной высказанная в юридической литературе критика анализируемого п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г.

Производство из публичных правоотношений можно определить как деятельность суда по рассмотрению и разрешению правовых конфликтов, возникающих в сфере властеотношений с целью непосредственной защиты законных интересов, прав, свобод как отдельных граждан, так и многочисленных групп, а также организаций, органов местного самоуправления, путем проверки законности актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц.

Эта деятельность осуществляется по общим правилам гражданского судопроизводства, с особенностями, предусмотренными, как уже говорилось, в подразделе III раздела II ГПК «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений».

- Производство из публичных правоотношений имеет ряд специфических признаков, отличающих его от искового и особого производств.
- Наиболее существенные из них:
 - 1) формой обращения в суд является заявление;
 - 2) обязательные субъекты правового конфликта: заявитель и заинтересованные лица;
 - 3) предмет судебной деятельности — проверка законности актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц;
 - 4) предмет судебной защиты:
 - а) непосредственно — законный интерес заявителя (заявителей),
 - б) опосредованно — субъективное право;
 - 5) решение по делу, его резолютивная часть, устанавливает законность (незаконность) нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти, их должностных лиц.

- Специфика характера материально-правового спора определяет ряд существенных особенностей действия в этом производстве процессуальных принципов, институтов.

Многие из этих особенностей закреплены в общих положениях гражданского процессуального законодательства (гл. 23 ГПК).

- Заявителями по делам из публичных правоотношений могут быть граждане, юридические лица, органы государственной власти, органы местного самоуправления, прокурор в пределах их компетенции.
- С учетом того, что спор вытекает из публичных правоотношений, заявитель обращается к суду с просьбой рассмотреть его заявление и восстановить нарушенные права в полном объеме (например, зарегистрировать его по месту жительства или пребывания; выдать визу на выезд за пределы РФ и проч.).

- Заинтересованное лицо — орган публичной власти или должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, наделенные полномочиями издавать нормативные правовые акты, принимать решения, совершать иные действия, влекущие юридические последствия для других субъектов (граждан, организаций и т. п.). Заинтересованное лицо привлекается к участию в деле по указанию заявителя.
- Заявитель и заинтересованное лицо являются лицами, участвующими в деле (ст. 34 ГПК), имеют все процессуальные права и несут обязанности в соответствии со ст. 35 ГПК. Однако имеется ряд особенностей по реализации ими распорядительных действий, участия в доказательственной деятельности.

- Так, заявитель не вправе отказаться от заявленного требования.
- Заявитель и заинтересованное лицо не могут заключить по возникшему правовому конфликту мировое соглашение.
- Суд не связан основаниями и доводами заявленных требований (ч. 3 ст. 246 ГПК).
- Отмеченные особенности определяются характером спорных правоотношений. Это властеотношения, которые возникают не по воле субъектов правового конфликта, как в гражданских (в широком смысле), горизонтальных правоотношениях, а в связи с реализацией органами публичной власти своих властных функций.
- Судебная власть в лице суда призвана проверить законность решений, действий двух других ветвей государственной власти: законодательной или исполнительной.
- Следовательно, действие принципа диспозитивности по распоряжению материальным предметом спора по этим делам не действует.

- Отличается особенностями и действие принципа состязательности.
- По общему правилу, каждая сторона обязана доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений (ч. 1 ст. 56 ГПК).
- По делам из публичных правоотношений законодатель решает вопрос о бремени доказывания, исходя из особенностей властеотношений, в которых до процесса состояли заявитель и орган публичной власти.
- В соответствии с ч. 1 ст. 249 ГПК обязанность по доказыванию законности правовых актов, решений, действий (бездействия), оспариваемых в суде, возлагается на орган, должностное лицо, издавшие этот правовой акт, принявшие оспариваемое решение, совершившие действие либо не совершившие его (бездействие).
- В нормах разд. I ГПК не указано, какие факты и обстоятельства доказывает заявитель. По смыслу ст. 237 ГПК в заявлении должно быть указано, какие права и свободы заявителя нарушены. Именно эти обстоятельства и должен доказать заявитель.

- При разбирательстве дел из публичных правоотношений действует принцип активности суда, который выражается в том, что суд может истребовать доказательства по своей инициативе (ч. 2 ст. 249 ГПК). Должностные лица, не исполняющие требования суда по представлению доказательств по делу, могут быть подвергнуты штрафу до десяти минимальных размеров оплаты труда.
- Законодательством не допускается одновременное рассмотрение в производстве из публичных правоотношений требования о проверке законности актов, решений, действий органов публичной власти и разрешение спора о субъективном праве. И это вполне логично. Судья, установив, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю его право предъявить исковое заявление в соответствии с требованиями ст. 131 и 132 ГПК.

- Судебные решения по делам из публичных правоотношений имеют характерные особенности, касающиеся пределов его законной силы, свойств преюдициальное, исполнимости.
- Объективные и субъективные пределы судебных решений по делам, возникающим из публичных правоотношений, также имеют специфические особенности.

- Лаконичное изложение этих свойств в ГПК (ст. 250) с большими затруднениями воспринимается практиками, в том числе судьями.
- Это объясняется тем, что по таким делам, как оспаривание нормативных правовых актов, по защите избирательных прав решение, принятое по заявлению одного субъекта, чьи права нарушены, вступив в законную силу, распространяется на всех субъектов регулируемых этим актом правоотношений.
- Вторичное обращение в суд с заявлением об оспаривании этого же нормативного правового акта по тождественному основанию не допускается (ст. 248, 250 ГПК).
- В случае поступления такого заявления судья отказывает в его принятии, а если оно ошибочно принято, прекращает производство по делу (ст. 248, 250 ГПК).

Вышеизложенное позволяет сделать некоторые выводы:

- 1) общие положения производства из публичных правоотношений регулируют подведомственность наиболее сложных и общественно значимых дел;
- 2) суд возбуждает дело по заявлению лица, считающего, что его права, свободы, законные интересы нарушены оспариваемым актом, решением, действием (бездействием) органа или должностного лица публичной власти;
- 3) субъекты правового конфликта (заявитель и заинтересованное лицо) не вправе распорядиться материально-правовым требованием, поступившим на рассмотрение суда;
- 4) суд проявляет активность в истребовании всех доказательств, необходимых для постановления законного и обоснованного решения по делу;

- бремя доказывания законности оспариваемых правовых актов, решений, действий (бездействия) возлагается на органы публичной власти или их должностных лиц, принявших эти акты, решения, совершивших действия либо не совершивших таковых (бездействие), когда в соответствии с компетенцией орган публичной власти или должностное лицо обязаны были их совершить;
- судебное решение по делам из публичных правоотношений, вступив в законную силу, имеет общеобязательность для всех субъектов правоотношений, чьи права затрагиваются оспариваемым актом, решением, действием (бездействием).
- Эти общие положения с весьма существенными особенностями процессуального порядка рассмотрения и разрешения наиболее сложных и социально значимых дел, возникающих из публичных правоотношений, содержатся в специальных нормах гражданского процессуального законодательства (гл. 24, 25, 26 ГПК).

- Порядок рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, должен удовлетворять следующим наиболее существенным требованиям и правилам:
- а) это неисковые производства, так как в них нет ни истца, ни ответчика, ни третьих лиц. Обязательными участниками выступают гражданин - с одной стороны и должностные лица (представители соответствующего органа управления или местного самоуправления) - с другой;
- б) в данном производстве не применяются исковые средства защиты права (иск, встречный иск, мировое соглашение и т.д.);
- в) все дела рассматриваются и разрешаются уполномоченным судом;

- г) предметом судебного исследования служат официальные документы должностных лиц и управленческих органов;
- д) обязанность доказывания возлагается на административные органы, должностных лиц. Участие гражданина в судебном доказывании составляет его процессуальное право;
- е) судья при удовлетворении жалобы заявителя обладает полномочиями отменить соответствующий акт; изменить административный акт; санкционировать определенные действия управленческих органов и должностных лиц, т.е. дать согласие на их совершение;
- ж) решения суда реализуют сами управленческие структуры, не применяя правила исполнительного производства.

- В целом уровень гражданской процессуальной регламентации данного производства значительно выше, чем у искового производства.
- Законом (в главах 24-26 ГПК РФ определены сроки обращения в суд заинтересованных лиц и судебного разбирательства, состава участников, предмет и средства доказывания, полномочия судьи и др.)

- В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ судья отказывает в принятии искового заявления в случае, если оно не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку рассматривается и разрешается в ином судебном порядке.
- В соответствии с ч. 1 ст. 246 ГПК РФ это правило применимо к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений.
- Исходя из этого, недопустимо принятие и рассмотрение в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, заявлений об оспаривании таких решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, для которых Федеральными законами (Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях. Арбитражным процессуальным кодексом РФ и др.) установлен иной судебный порядок оспаривания (обжалования).
- В принятии таких заявлений необходимо отказывать на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ.

Существование отдельного от искового производства по делам, вытекающим из публично-правовых отношений, объясняется традиционно несколькими правовыми обстоятельствами:

- 1) неравноправным положением участников (сторон) в регулятивных (конституционных, административных) правоотношениях, поскольку, с одной стороны, в них выступает орган государства, должностное лицо, наделенное властными полномочиями, с другой стороны - гражданин, не имеющий таких полномочий;
- 2) специфической функцией суда при рассмотрении этих дел, состоящей не в разрешении спора, как в исковых делах, а в осуществлении судебного контроля за законностью действий органов управления по отношению к гражданам и в отдельных случаях - к организациям.

- Указанными двумя причинами определяется способ возбуждения дел данной категории - путем предъявления жалобы (обжалования), а не предъявления иска. Данная терминология перенесена в гражданский процесс из административного права.
- Кроме этого, при рассмотрении и разрешении дел, вытекающих из публично-правовых отношений, в силу неравноправного положения субъектов в административных и иных правоотношениях, не применимы некоторые категории искового производства, а именно: мировое соглашение, увеличение или уменьшение требований, исключается возможность предъявления в качестве способа защиты встречной жалобы, аналогичной встречному иску и т. д.

Роль органов государственной власти в гражданских правоотношениях

- Органы государственной власти и местного самоуправления могут участвовать в гражданских правоотношениях самостоятельно, в качестве юридических лиц, особенности правового положения которых определяются законом и иными правовыми актами.

Согласно ГК РФ (п. 3 ст. 125), в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Федерации и муниципальных образований, по специальному поручению соответствующего публично-правового образования и от его имени могут выступать различные государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Однако в этом случае речь идет о гражданско-правовых отношениях представительства, в которых государственные органы, органы местного самоуправления выполняют функции не органов публичной власти, а только представителей.

- Надо сказать, что компетенция государственных органов и органов местного самоуправления в любой области, включая и их участие в гражданских правоотношениях, устанавливается актами соответствующей отрасли публичного, а не гражданского (частного) права.
- Следует подчеркнуть, что действующее законодательство рассматривает казну не в качестве субъекта права, а только как часть государственного или другого публичного имущества, не закрепленную за государственными юридическими лицами - предприятиями и учреждениями. Это имущество состоит прежде всего из средств соответствующего бюджета (государственного или местного) и является материальной базой для самостоятельного участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях.

В правовой литературе высказаны сомнения относительно способности собственно государства как публично-властной организации, наделенной функцией принуждения, участвовать в гражданских правоотношениях.

- «В юридической науке, - пишет Д.В. Пятков, - общепризнано, что государство - субъект различных отраслей права. Теоретические обоснования получило участие государства в гражданских правоотношениях.
- При этом не подвергается сомнению, что неотъемлемыми признаками государства являются публичная власть, способность к легализованному насилию и подчинению своей воле действий других лиц, а гражданско-правовое регулирование общественных отношений основано на признании равенства их участников.
- Эти две юридические аксиомы в настоящее время оказались в основе учения о государстве как субъекте гражданского права.

Иметь публичную власть и скрывать тот факт - вот задача, для чего-то поставленная современной наукой перед государством. Данную задачу в течение последнего десятилетия Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены решать каждый раз, как только они вступают в гражданские правоотношения».

- Д.В. Пятков полагает, что государство не может оставить публичную власть за пределами гражданских правоотношений, поскольку таким образом в гражданских правоотношениях оно лишается своего сущностного признака, перестает быть государством.
- Однако, сохраняя публичную власть, государство не может ее использовать, в связи с чем он ставит вопрос: для чего государству публичная власть в гражданском правоотношении, если оно этой властью не должно пользоваться?

Кроме того, само по себе наличие государства среди субъектов гражданского права трудно совместить с признанием равенства участников гражданских правоотношений, поскольку другие субъекты гражданского права не обладают столь ярким символом юридического неравенства, как публичная власть.

«Вряд ли можно оправдать, - пишет Д.В. Пятков, - сохранение указанного противоречия. Оно должно быть устранено, как и всякое другое, вызванное несовершенством теории и законодательства.

В данном случае устранить противоречие можно одним из трех способов:

- модифицировать теорию государства, отказавшись от публичной власти как неотъемлемого признака государства;
- должным образом отразить в учении о гражданском правоотношении тот факт, что равенство участников гражданского оборота лишь презумпция, опровергаемая одним только вступлением государства в гражданские правоотношения;
- найти замену государству как субъекту права, выражающему публичный интерес в гражданских правоотношениях.

Выбор этого способа требует в некоторой степени изменить представления о субъектах права, но он не колеблет устои ни государственного, ни гражданского права, в полной мере может сочетаться и с конституционным принципом равного признания и равной защиты всех форм собственности, и с основными началами гражданского законодательства. Поэтому такой способ является наиболее предпочтительным».

- Д.В. Пятков предлагает различать публично-властную организацию - собственно государство, наделенное функцией принуждения и не решающее хозяйственных вопросов и хозяйственную публичную организацию - то, что мы сегодня привыкли называть «государство как собственник».
- Он категорически отказывается признавать собственно государственную составляющую за данной функцией, поскольку в рамках указанной деятельности заведомо исключаются априорное возвышение одного лица над другим, презумпция отношений "власти-подчинения".
- При этом принципиальным элементом предлагаемого подхода является то, что хозяйственные публичные организации, в отличие от государства, не обладают публичной властью и суверенитетом.

Д.В. Пятков предлагает распространить этот свой подход не только на государства, т.е. Российскую Федерацию и республики в ее составе, но и на другие субъекты Федерации, поскольку у них, как и у государств, имеется публичная власть, а также на муниципальные образования, в деятельности которых признается публично-властное начало.

Таким образом, Российская Федерация и другие публично-правовые образования как публично-властные организации будут участвовать только во властеотношениях, а одноименные хозяйственно-публичные организации - только в гражданских правоотношениях.

«Конституционный принцип равного признания и равной защиты всех форм собственности, основные начала гражданского законодательства позволяют усомниться в том, что совпадение наименований публично-властных организаций и некоторых субъектов гражданского права означает тождество этих лиц... Случается, несколько человек обладают не только одинаковой фамилией, но и одинаковым именем и отчеством. Ничто при этом не препятствует утверждать, что перед нами различные, хотя и однотипные, субъекты права».

Спасибо за внимание!