

ISSN 1812-3929



№22
2016

юрист

Федеральный ежемесячный журнал

Основан в 1902 году. Возобновлен в 1993 году

В номере

Злоупотребление
императивными нормами
гражданского права

Осуществление права
автора на имя
по законодательству
Российской Федерации

Базовый подход
к определению
организационных
отношений
в гражданском праве

К вопросу
об административно-
правовой ответственности
арбитражных управляющих



www.lawinfo.ru,
e-mail: avtor@lawinfo.ru

115035, г. Москва,
Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7



Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: пробелы и коллизии правового регулирования дел, возникающих из публичных правоотношений



ПАВЛОВА МАРГАРИТА СЕРГЕЕВНА,
доцент кафедры судебной власти
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
кандидат юридических наук

✉ mspavlova@hse.ru

Кодекс административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ)¹ является новым для российской системы права инструментом правового регулирования дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Критический анализ основных положений Кодекса и их сравнение с нормами утратившего силу подраздела III раздела II Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ)² позволяет сделать вывод о том, что в целом подход законодателя к регламентации порядка рассмотрения и разрешения указанной категории дел в своей основе остался неизменным, при этом нельзя не отметить некоторые пробелы и противоречия нового процессуального регламента, которые, вместо того чтобы решить уже назревшие десятилетиями проблемы в области административного судопроизводства, наоборот, ставят новые вопросы перед наукой и правоприменителем.

1. В ст. 42 КАС РФ введен институт коллективного административного искового заявления, при этом правовой регламентации порядка обращения и рассмотрения в суде такого заявления посвящена только одна статья (для сравнения: в Арбитражном процессуальном кодексе РФ³

институт группового иска выделен в отдельную главу, нормы которой подробно регулируют механизм рассмотрения и разрешения арбитражными судами указанных исков). Одной из задач КАС РФ выступает обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений, при этом нормы ст. 42 КАС РФ не позволяют выделить отличия, равно как преимущества или недостатки в ситуации, когда перед гражданином встает вопрос о конкретном способе защиты своего права: обращение в суд в порядке процессуального соучастия (ст. 41 КАС РФ) либо предъявление коллективного административного искового заявления. Так, практически идентичны основания обращения в суд с соответствующими заявлениями (см., например, п. 2–3 ч. 1 ст. 42 КАС РФ); в обоих случаях предусмотрена возможность поручить ведение дела одному из соучастников (ам) / члену (ам) группы. Полагаем, указание нижнего предела численности группы (от 20 человек) не препятствует группе в количестве 25 человек обратиться в суд за защитой нарушенных прав и законных интересов по правилам процессуального соучастия, поскольку, во-первых, ст. 41 КАС РФ не предусматривает ограничения числа соучастников; во-вторых,

* Статья написана с использованием СПС «КонсультантПлюс».

¹ Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2013 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1391.

² Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

³ Арбитражный процессуальный кодекс РФ: федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

редакция ч. 2 ст. 42 КАС РФ не вводит обязанность суда рассмотреть дело с количеством соучастников, превышающим 20 человек, в порядке ст. 42 КАС РФ; в-третьих, в случае, если в результате вступления в административное дело административных соистцов будет установлено наличие обстоятельств для подачи коллективного административного искового заявления, суд по ходатайству лица, участвующего в деле, и с учетом мнения сторон вправе вынести определение о рассмотрении административного дела в порядке, предусмотренном ст. 42 КАС РФ. Таким образом, нормы о процессуальном соучастии и коллективном административном исковом заявлении носят общий, неконкретный характер и не имеют принципиальных отличий, а также не предусматривают введение новых — *соответствующих сути административного судопроизводства и предоставляющих реальные, эффективные гарантии защиты нарушенных прав и законных интересов граждан и организаций* — правил рассмотрения административных дел.

Представляется, что прежде всего в КАС РФ следует регламентировать последствия вступления в законную силу решений судов по коллективным административным исковым заявлениям, а именно: последующее право всех лиц, являющихся участниками данного публичного правоотношения и не принимавших непосредственное участие в судебном заседании, на обращение с требованием о защите права, законного интереса, нарушенного или оспоренного данным ответчиком. Юридический факт о нарушении соответствующего права, установленный вступившим в законную силу решением суда, имеет преюдициальное значение и не подлежит в дальнейшем доказыванию. С учетом многочисленной группы участников, специфики предмета судебного разбирательства (речь идет о нарушении прав граждан, организаций в публично-правовой сфере правоотношений, а также защите публичных интересов и пресечении противоправного поведения органов власти, должностных лиц) и сложности процесса среди отличительных процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения дел по коллективным административным исковым заявлениям можно предложить введение правил о коллегиальном составе суда; подробную регламентацию в процессуальном законодательстве фактов, составляющих предмет доказывания; обязательное проведение на стадии подготовки дела к судебному разбирательству предварительного судебного заседания; сокращенный срок судебного разбирательства,

поскольку судом решается вопрос о массовом нарушении прав; конкретизацию порядка извещения потенциальных истцов и др.

2. Среди участников административного судопроизводства кодексом не названы третьи лица, заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора (по смыслу ст. 47 КАС РФ к заинтересованным лицам отнесены только третьи лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора). При этом на практике, безусловно, возможны случаи предъявления требований третьего лица к административному истцу, к административному ответчику или к обеим сторонам одновременно. Так, по одному из дел, рассмотренному Арбитражным судом Ростовской области, в процесс об оспаривании нормативного правового акта вступило третье лицо с заявлением об оспаривании данного правового акта по основанию, не совпадающему с материальным интересом первоначального заявителя⁴. Можно привести и другой пример: оспаривание решения жилищной комиссии по вопросу предоставления жилплощади (одна квартира), очередь на которую подошла одновременно у нескольких граждан. Несмотря на то что ситуации, при которых по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, появляется фигура третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, на практике встречаются достаточно редко, полагаем, что в КАС РФ следует регламентировать правовой статус данных участников процесса.

3. В соответствии с ч. 7 ст. 125 КАС РФ административный истец, не обладающий государственными или иными публичными полномочиями, может направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или иным способом, позволяющим суду убедиться в получении адресатом копий заявления и документов. Административный истец, обладающий государственными или иными публичными полномочиями, обязан направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этого заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом.

Нормы о досудебном раскрытии доказательств обеспечивают реализацию на практике принципа

⁴ Решение Арбитражного суда Ростовской области по делу от 25 сентября 2003 г. № А53-5787/2002-С5-27 // Вестник ВАС РФ. 2004. № 3.

Административное право, административный процесс

судебной экономии и призваны способствовать более быстрому рассмотрению и разрешению административных дел. Специфика административного судопроизводства заключается в том, что нередко административными истцами являются граждане — непрофессиональные, в отличие от организаций, участники процесса, менее компетентные в вопросах права и которые обладают меньшими возможностями по привлечению квалифицированной юридической помощи. Более того, отметим, что в роли административных истцов могут выступать в равной степени люди пенсионного возраста. С учетом данных факторов гражданин может столкнуться с определенными трудностями при направлении пакета документов соответствующему представителю публичной власти (например, транспортная доступность, непонимание сути документа «уведомление о вручении» как правоподтверждающего факта извещения и др.), поэтому закрепление за гражданами права (а не обязанности) предоставить суду уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие получение участвующими в деле лицами копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, представляется вполне оправданным.

Однако полагаем нелогичным предоставление организациям только соответствующего права, в то время как за административными истцами, обладающими государственными или иными публичными полномочиями, закреплена обязанность обеспечения передачи лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления, иных документов: по смыслу и назначению административного судопроизводства более слабой стороне в процессе (ею являются не только граждане, но и организации в публичных правоотношениях) должны быть предоставлены действенные механизмы защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов, одним из которых, по нашему мнению, будет являться закрепление за ними обязанности, а не права на уведомление представителя публичной власти о предстоящем судебном процессе. В отличие от граждан организации обладают большими возможностями по извещению о судебном процессе лиц, участвующих в деле, прежде всего административного ответчика, обладающего государственными либо иными публичными полномочиями. С одной стороны, в большинстве случаев это потребует визита к административному ответчику с целью передачи пакета документов с их обязательной регистрацией в секретариате и присвоением номера входящей корреспонденции, с другой стороны, у суда будет точное подтверждение



надлежащего уведомления административного ответчика, что, в свою очередь, позволит в зависимости от анализа причин неявки представителя публичной власти минимизировать случаи отложения судебного заседания, будет способствовать более быстрому рассмотрению и разрешению административных дел (экономия судебных ресурсов, поскольку извещение участников процесса в данном случае не ложится на плечи суда).

В целом введение нормы о закреплении за гражданами права направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, а за организациями — соответствующей обязанности носит стимулирующий характер и преследует цель экономии правосудия. Безусловно, это не нарушит право организаций на судебную защиту, поскольку согласно п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС РФ в случае, если другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов не были направлены, в суд представляются копии заявления и документов в количестве, соответствующем числу административных ответчиков и заинтересованных лиц.

Отдельно хотелось бы рассмотреть вопрос о предмете правового регулирования КАС РФ, в частности проблему принципов и критериев отнесения дел к делам, возникающим из публичных и иных административных правоотношений

и рассматриваемых по правилам административного судопроизводства.

Так, по смыслу ст. 1 КАС РФ основанием включения соответствующих категорий дел в перечень административных является необходимость осуществления судебного контроля за законностью и обоснованностью при реализации государственных или иных публичных полномочий. Примечательно, что в кодексе дано определение публичных правоотношений как отношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой (ч. 4 ст. 4 КАС РФ). Дела об оспаривании нормативных правовых актов; решений, действий (бездействия) органов власти; дела о защите избирательных прав граждан и иные дела, перечисленные в ст. 1 КАС РФ, безусловно, соответствуют данным критериям. Однако мы не согласны с тем, что законодатель пошел по пути механического перечисления административных дел, указав в конечном итоге их исчерпывающий перечень. На практике такой подход уже привел, по нашему мнению, к необоснованному вынесению судом определения об отказе в принятии административного искового заявления.

По одному из дел, рассмотренному Басманным районным судом г. Москвы, нотариус Муромского нотариального округа Владимирской области обратился с требованием к Управлению Министерства юстиции РФ по Владимирской области и Владимирской областной нотариальной палате о признании незаконными приказа и решения Владимирской областной нотариальной палаты. Судья отказала в принятии административного искового заявления, поскольку Владимирская областная палата является некоммерческой организацией, не относится к числу органов государственной власти или органов местного самоуправления и не совершает какие-либо переданные в установленном порядке государственно-властные или иные публичные полномочия, следовательно, обжалование ее действий (бездействия) должно осуществляться в порядке искового производства⁵.

Данное определение вызывает ряд замечаний.

Во-первых, следуя логике судьи указанного выше определения, между нотариусом и Владимирской областной нотариальной палатой должен был возникнуть спор о праве. Иными словами, заявительнице в порядке искового производства следовало бы поставить вопрос о нарушении права, его оспаривании, действительности/недействительности и т.п. Не будем углубляться в

дискуссию о наличии либо отсутствии спора о праве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений⁶, ибо считаем, что в данном виде судопроизводства имеет место спор о праве, вследствие чего нецелесообразно столь однозначно утверждать о разрешении анализируемого дела в порядке искового производства.

Во-вторых, судья не указала, с требованием о защите какого именно права, по ее мнению, нотариусу следует обратиться с заявлением в порядке искового производства, т.е. по правилам ГПК РФ. Обратим внимание, что КАС РФ неоднократно оперирует категорией «спор о праве» по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Следовательно, в порядке административного судопроизводства разрешается спор о праве, но праве ином, нежели в порядке искового производства, — это не есть субъективное материальное право на получение компенсации, присуждение денежных сумм, принуждение исполнить предусмотренную договором обязанность, возмещение причиненного ущерба и др. По нашему мнению, предмет судебного разбирательства по делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, можно условно охарактеризовать как «нематериальное» субъективное право на признание законности/незаконности, обоснованности/необоснованности нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) и др. органов публичной власти. Полагаем, судья Басманного районного суда г. Москвы, руководствуясь принципом активной роли суда (ст. 6, 14 КАС РФ), должна была разъяснить заявительнице, в чем заключается ее спор о праве с Владимирской областной нотариальной палатой и какое конкретно право подлежит защите.

В-третьих, неотъемлемой чертой искового процесса является равноправие субъектов спора. Напротив, участники административного судопроизводства изначально находятся в состоянии неравенства. Мы не оспариваем изложенный в определении довод судьи о том, что Владимирская нотариальная палата является некоммерческой организацией, не относится к числу органов государственной власти, органов местного самоуправления. Однако весьма спорным является вывод о том, что вследствие указанного правового статуса нотариальная палата не осуществляет какие-либо переданные в установленном законом порядке государственно-властные или иные публичные полномочия: по отношению к своим

⁵ Определение Басманного районного суда г. Москвы от 27 января 2016 г. // Архив Басманного районного суда г. Москвы.

⁶ Гапанович А.В. Мировое соглашение как возможное основание исключения из реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24; Симонян С.Л. О проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2006. № 1.

членам данное профессиональное объединение выступает в качестве властного субъекта, поскольку вправе издавать обязательные для исполнения предписания, несмотря на то что они не исходят напрямую от государства. Следовательно, нотариусы по отношению к нотариальным палатам находятся в положении неравенства, отношениях, основанных на власти и подчинении.

Таким образом, считаем, что при определении предмета судебного разбирательства в административном судопроизводстве не следует руководствоваться только внешним критерием — субъектным составом (орган власти — не орган власти). В связи с этим интересно отметить, что аналогично в гражданских правоотношениях участие органа государственной власти не свидетельствует о неравенстве субъектов (согласно ч. 1 ст. 124 Гражданского кодекса РФ Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами⁷) и не приводит к рассмотрению и разрешению спора в порядке административного судопроизводства. Вследствие изложенного считаем, что всегда необходимо также анализировать суть правоотношений между субъектами и оценивать степень их неравенства.

Проанализированное выше определение Басманного районного суда г. Москвы выявляет поверхностный, фрагментарный, непродуманный характер норм КАС РФ, определяющих предмет судебного разбирательства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Закрытый перечень административных дел с указанием на конкретного властного субъекта ставит судей в узкие рамки, за которые они не вправе выходить. При этом, как было проиллюстрировано выше на примере обращения нотариуса с требованием к нотариальной палате, заявитель оказывается «заложником» ситуации: с одной стороны, его требование не под-

лежит разрешению в порядке административного судопроизводства, с другой — как таковой отсутствует предмет судебного разбирательства в исковом процессе. Отметим, что понятие публичных правоотношений как отношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой, дано в ч. 4 ст. 4 КАС РФ, в которой речь идет о праве на обращение в суд иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных и международных организаций. С нашей точки зрения, нормы о предмете судебного разбирательства по административным делам должны располагаться в статье о предмете правового регулирования, поскольку КАС РФ прежде всего адресован физическим лицам — непрофессиональным участникам процесса, и с точки зрения юридической техники кодекс должен быть наиболее прозрачен и удобен; полагаем, логично сразу в первой статье указать четкие ориентиры для решения вопроса о возможности защиты права в порядке административного судопроизводства. Напротив, расположение принципиально важного признака предмета административного судопроизводства «вкратце» способствует допущению ошибки при определении способа защиты нарушенных прав и законных интересов.

В связи с изложенным предлагаем понимать категорию «публичные отношения» более широко, не ограничиваясь только критерием субъектного состава сторон, и считаем целесообразным дополнить ст. 1 КАС РФ статьей 3.1 следующего содержания: «Суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им иные административные дела, возникающие из публичных правоотношений, основанные на властном подчинении одной стороны другой».

ЛИТЕРАТУРА

1. Гапанович А.В. Мировое соглашение как возможное основание исключения из реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24. С. 27–31.
2. Симонян С.Л. О проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 43–45.

⁷ Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть первая // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.