

ISSN 1812-3929



9 771812 392775 >

№2
2015

юрист

Федеральный ежемесячный журнал

Основан в 1902 году. Возобновлен в 1993 году

В номере

Способы защиты прав
добропорядочной стороны
при нарушении договора
мены

Проблемы юридической
ответственности в сфере
страховых отношений

Управление
юридическими
конфликтами
посредством
применения частных
процедур (на примере
переговоров)

Концептуалы
и модель инс-
медиации
в современн-

Отмечай-
ровать!



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

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

Правовая природа и значение спора о праве по делам, возникающим из публичных правоотношений*



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

marga-pavlova@yandex.ru

В науке гражданского процессуального права вопрос о наличии спора о праве по делам, возникающим из публичных правоотношений (их субъектами, с одной стороны, выступают граждане, организации, с другой — органы власти, должностные лица), является дискуссионным. Так, одна группа ученых сходится во мнении о том, что предмет судебного разбирательства по данной категории дел есть вытекающий из упомянутых выше правоотношений спор о праве (А.Т. Боннер, А.С. Вельмин, Т.В. Пешкова, Ю.Н. Старилов и др.)¹. Другие правоведы, напротив, полагают, что суд осуществляет только судебный контроль за законностью в сфере властеотношений (М.А. Гурвич, П.Ф. Елисейкин, А.Ф. Клейнман и др.)².

Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, является видом гражданского судопроизводства. Последний в теории процессуального права определяется как предопределенный предметом судебного разбирательства и предусмотренный Гражданским процессуальным кодексом РФ (далее — ГПК РФ)³

особый процессуальный порядок возбуждения и рассмотрения определенных категорий дел судом первой инстанции в целях оптимальной защиты материальных прав и интересов юридически заинтересованных лиц, обратившихся в суд⁴. Предметом судебного разбирательства по любой категории дел всегда выступают соответствующие материальные правоотношения, особенности которых определяют особенности процессуального регламента. Таким образом, от ответа на вопрос о специфике материальных правоотношений, рассматриваемых судом по делам, предусмотренным подразделом III раздела II ГПК РФ, зависит конкретные правила судопроизводства по данной категории дел (сокращенные сроки судебного разбирательства, установление альтернативной подсудности по месту жительства заявителя / месту нахождения органов власти и возложение на них бремени доказывания, право суда истребовать доказательства по собственной инициативе и др.), законодательная регламентация которых должна быть направлена прежде всего на защиту интересов граждан и организаций.

* Статья написана с использованием материалов, размещенных в СПС «КонсультантПлюс».

¹ Боннер А.Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966 ; Вельмин А.С. Правовая природа дел об административном надзоре, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 8 ; Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма осуществления судебной власти // Административное право и процесс. 2012. № 11 ; Старилов Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. 2002. № 2.

² Клейнман А.Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. 1946. № 9 ; Елисейкин П.Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток. 1963 ; Гурвич М.А. Обязательность и законная сила судебного решения // Советское государство и право. 1970. № 5.

³ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 октября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁴ Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. М. : Городец, 2003. С. 30.

⁵ Спорный/бесспорный характер правоотношений, равенство/неравенство субъектов и т.п. — Прим. М.Н.

С понятием спора о праве неразрывно связана обеспеченность нормативных предписаний мерами государственной защиты. Определение существа спора и его юридической природы помогает уяснить механизм и степень эффективности охраны субъективных прав и охраняемых законом интересов. Ученые-процессуалисты высказывают различные точки зрения по проблеме правовой природы спора о праве, возникающего между гражданином, организацией и органами власти.

В частности, П.Я. Трубников писал о том, что «в этих дела, в отличие от исковых, рассматривается не спор о субъективном праве или охраняющем законом интересе, возникающий из гражданских правоотношений, а спор о праве, возникающий между гражданином и органом государственного управления либо должностным лицом, которые, по утверждению гражданина, незаконно лишили его возможности полностью или частично осуществить право либо незаконно возложили на него какую-либо обязанность»⁶. Однако автор не раскрывает правовую природу спора по данной категории дел, ограничиваясь указанием на то, что такой спор не является материально-правовым. С данным утверждением нельзя согласиться, поскольку любое правоотношение, которое рассматривает суд первой инстанции, всегда является материально-правовым.

Некоторые правоведы напрямую связывают административный спор с реализацией публичного управления и исполнительной власти. При этом, как правило, они обращают внимание на внешние особенности дел, возникающих из публичных правоотношений (неравенство субъектов, связь на основе власти и подчинения и т.д.)⁷. Недостаток данного подхода состоит в том, что его представители предлагают чрезмерно узкую трактовку споров без учета их отраслевой принадлежности. Вместе с тем сфера публичных правоотношений, в которой могут возникать конфликты с органами власти, не ограничивается рамками управлеченческой деятельности. Например, заявления граждан, поданные в порядке гл. 25 ГПК РФ, могут быть основаны на нарушениях норм конституционного права (право на выезд из РФ, социальное обеспечение и др.)⁸.

А.Т. Боннер, Д.М. Чечот предложили более глубокое теоретическое обоснование админи-

стративных споров, которые, по их мнению, обусловливаются сущностью правоотношений между органом власти и заинтересованным лицом. Возникшая из административных, финансовых или пенсионных правоотношений, они теснейшим образом связаны с иными взаимосвязанными и взаимообусловленными ими правоотношениями — это гражданские, жилищные, брачно-семейные, трудовые и т.п. правоотношения. Ответить на вопрос о правомерности или неправомерности обжалуемых действий органов государственного управления или должностных лиц, т.е. разрешить административный спор по существу, практически невозможно, не вникая в нюансы гражданских, жилищных и иных правоотношений, неразрывно связанных с ними⁹. Данный подход представляется научно обоснованным и находит свое подтверждение в судебной практике.

Так, в 2009 г. Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ было рассмотрено дело по иску С. к муниципальному учреждению «...» о признании недействительным отказа в предоставлении земельного участка в собственность, понуждении передать земельный участок в собственность. Заявленные требования были удовлетворены судом ввиду существенного нарушения норм материального права¹⁰. По другому делу суды, отказывая в удовлетворении жалобы К., поданной в связи с непредставлением ему начальником УВД по Хабаровскому краю необходимой для научных исследований информации, руководствовались нормами Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ. В дальнейшем постановления российских судов были обжалованы заявителем в Европейский Суд по правам человека, который исследовал вопрос о нарушении Конвенции о защите прав человека и основных свобод (свобода выражения мнения, свобода получать и распространять информацию)¹¹. Таким образом, обращение в суд гражданина с требованием рассмотреть спор о праве обусловлено неправильным, по его мнению, применением органами власти норм гражданского, земельного и других отраслей права. Разрешение такого требует исследования соответствующих, взаимосвязанных с публичными, правоотношений.

⁶ Трубников П.Я. Обжалование неправомерных действий // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 1. С. 20.

⁷ Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 103; Административное право / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 409–410 и др.

⁸ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 19 апреля 2006 г. по делу № 49-Г06-6; Определение Верховного Суда РФ от 2 марта 2007 г. по делу № 66-В06-18 и др. // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Боннер А.Т. Указ. соч. С. 142; Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л.: Издательство Ленинградского университета, 1973. С. 80–82.

¹⁰ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 27 декабря 2009 г. № П-ВО9-19 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 7.

¹¹ URL: www.europeancourt.ru

Далее рассмотрим особенности спора о праве, возникающего в публично-правовой сфере.

Для любого спора о праве характерны две конфликтующие стороны, одна из которых действительно или предположительно нарушает либо оспаривает права или интересы другой стороны, в связи с чем последняя обращается в суд. К спору приводят различные действия, совершаемые органами власти или должностными лицами: наложение штрафа, лишение гражданина специального права (например, водительских прав, права охоты), конфискация или возмездное изъятие определенных предметов, отказ в предоставлении определенных льгот и т.п. Деятельность суда по разрешению каждого заявленного требования, исследованию всех представленных по делу доказательств и установлению на их основе фактов, а также выводов о правах и обязанностях участвующих в деле лиц свидетельствует о том, что между участниками процесса существует определенный конфликт, за регулированием которого они обратились к независимому арбитру. С точки зрения В.Н. Кудрявцева, конфликт можно определить как противоборство субъектов права в связи с применением, нарушением или толкованием правовых норм. Юридическим является любой конфликт, в котором спор так или иначе связан с правовыми отношениями сторон, и, следовательно, субъекты либо мотивация их поведения, либо объект конфликта обладают правовыми признаками, а конфликт влечет юридические последствия¹². В.А. Лазарева утверждает, что функция судебной власти в правовом государстве заключается в разрешении возникающих в обществе конфликтов правового характера¹³, или спора о праве. Полагаем, наиболее удачное определение данной категории дано Т.В. Худойкиной. По ее мнению, спор о праве в целом есть форма допустимого правомерного поведения по отстаиванию правовых интересов¹⁴. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 254 ГПК РФ гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) представителей властных структур, если считают, что нарушены их права и свободы. Оспаривание прав заключается в таком поведении органов власти, в результате которого становится неопределенным содержание конкретных субъективных прав либо спорным становится сам факт их существования. Для спора о праве характерно противо-



стояние участников друг другу в соответствии с их собственными интересами. Например, по делам о лишении водительских прав за управление транспортным средством в состоянии опьянения в соответствии с ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ запрещается использование доказательств, полученных с нарушением закона¹⁵. Следовательно, в суде при оспаривании соответствующего постановления гражданин должен обосновать нарушение сотрудником ГИБДД процедуры привлечения к административной ответственности (неисправность прибора, отсутствие понятых и т.д.). В свою очередь, представитель органа власти будет доказывать, что его действия по наложению административного взыскания были совершены в соответствии с нормами закона. В рассмотренном примере налицо допускаемое законом противоборство субъектов по отстаиванию своих интересов, обусловленное применением правовых норм, которое привело к возникновению спора о праве.

По нашему мнению, специфика спора, возникающего с органами власти, состоит в следующем: речь идет о соответствующих конкретной ситуации основаниях (предпосылках, условиях), наличие которых необходимо для реализации субъективного права в публично-правовой сфере. Их отсутствие приводит либо к невозможности осуществления права, либо к появлению препятствий в его реализации. В результате право оказывается нарушенным, что побуждает заинтересованное лицо обратиться в суд в целях разрешения возникшего с органом власти конфликта.

Так, по одному из дел суд рассмотрел требование О., Т. о признании отказа местной администрации в приватизации комнаты незаконным. Отказ был мотивирован ссылкой на то, что жилые помещения в общежитиях не подлежат прива-

¹² Юридическая конфликтология / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1995. С. 15.

¹³ Лазарева В.А. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе. Самара : Изд-во «Самарский университет», 1999.

¹⁴ Худойкина Т.В. Юридический конфликт (теоретико-прикладное исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 56.

¹⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 12.

тизации. Заявитель Т. ссылался на тот факт, что ему, как работнику завода, были предоставлены две жилые комнаты в общежитии. Позже между ним и администрацией был заключен договор найма жилых помещений. На протяжении длительного времени Т., О. своими силами делали в комнате ремонт, поставили индивидуальный электрический счетчик. Таким образом, в ходе судебного разбирательства заявители доказывали незаконность оснований, по которым им было отказано в приватизации комнаты. Судебным решением требования были удовлетворены, поскольку представленные по делу доказательства свидетельствуют о том, что данная комната не является общежитием и не относится к специализированному жилфонду¹⁶.

В приведенном выше примере спор о принадлежащем гражданину праве на приватизацию возник вследствие нарушения органами власти оснований, необходимых для его реализации. Незаконные решения, действия (бездействие) представителей различных властных структур обуславливают невозможность осуществления субъективных прав, поскольку содержат соответствующие предписания, препятствующие в регистрации по месту жительства, получении разрешений на занятие определенной деятельностью, пользовании льготами и т.д. Согласно ч. 1 ст. 249 ГПК РФ в ходе судебного разбирательства на органы власти возлагается бремя доказывания правомерности принятых решений и совершенных действий (бездействия). В свою очередь, заявитель, считая свое право нарушенным, стремится обосновать незаконность таких решений, действий (бездействия), тем самым вступая в спор с представителями власти.

Еще в советской юридической литературе неоднократно указывалось: «...спор — такое состояние субъективного права, которое наступает в результате его нарушения»¹⁷, «...для возбуждения спора о праве достаточно утверждения обратившегося в суд лица о наличии у него субъективного права или охраняемого законом

интереса, нарушенного определенным субъектом и поэтому нуждающегося в судебной защите», «...спор возможен... если должностное лицо своими действиями нарушило субъективное право гражданина»¹⁸. На сегодня действующее законодательство РФ и судебная практика связывают факт нарушения прав и свобод граждан в области публичных правоотношений с наличием спора о праве, разрешение которого требует проверки всех обстоятельств по делу. Так, в нормативных правовых актах, гарантирующих право оспаривания решений, действий (бездействия) органов власти, речь идет о нарушении прав и свобод граждан и организаций¹⁹. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что нарушение прав и законных интересов лица, как правило, сопровождается наличием спора о праве²⁰, разрешение которого по существу не представляется возможным посредством установления только формальных условий применения нормы, без исследования фактических обстоятельств и должной проверки доводов лиц, участвующих в деле. В противном случае право на судебную защиту, гарантированное ст. 46 Конституции РФ, в частности право на обжалование решений и действий (бездействия) органов власти, превращается в фикцию²¹. Аналогичные положения содержатся и в постановлениях Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ²².

Таким образом, с учетом проведенного анализа можно сделать следующие выводы. Во-первых, для данной категории дел характерно наличие спора о праве. Необходимым элементом последнего является вопрос о субъективных правах и обязанностях участников публичных правоотношений. Во-вторых, спор о праве между гражданами, организациями и органом власти состоит в решении вопроса о наличии предусмотренных законом оснований, от соблюдения которых зависит реализация материального права. В-третьих, особенности передаваемых на рассмотрение суда материальных правоотношений предопределяют порядок судопроизводства по соответствующей

¹⁶ Решение Ядринского районного суда Чувашской Республики от 25 декабря 2009 г. по делу № 2 — /2009 // Архив Ядринского районного суда Чувашской Республики.

¹⁷ Гурвич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессу. М., 1950. С. 68–69.

¹⁸ Зайдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу. М., 1965. С. 6–7 ; Николаева Л.А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л. : Издательство Ленинградского университета, 1973. С. 12.

¹⁹ ГПК РФ (гл. 25), АПК РФ (раздел III), Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и др. // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3813.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 марта 2010 г. № 5-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 20 марта 2009 г. № 6-П и др. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 2.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 июня 2007 г. № 8-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2003 г. № 12-П и др. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 5.

²² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 3 ; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 сентября 2009 г. № 7037/09 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 12 ; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 ноября 2006 г. № 11253/06 // Вестник ВАС РФ. 2007. № 2 и др.