

нужно руководствоваться правилами, установленными ГПК РФ для института процессуального соучастия.

Подводя итог изложенному, скажем, что в настоящее время в российском законодательстве заложена правовая основа для введения института коллективной жалобы по делам, рассматриваемым в порядке гл. 25 ГПК РФ. Его закрепление обусловливают в том числе неоднократные случаи принятия незаконных решений, совершения неправомерных действий (допущения бездействия) органами власти в отношении определенной группы лиц. Процессуальное регулирование рассмотрения коллективной жалобы может быть закреплено в ГПК РФ посредством дополнения гл. 25 нормой, предусматривающей процессуальное соучастие на стороне заявителя. Для этого нужно добавить в ст. 254 пункт 1¹ следующего содержания: «В случае если решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего нарушают права и свободы двух и более граждан, организаций, по правилам статьи 40 настоящего Кодекса может быть подана коллективная жалоба».

Единое основание прав и обязанностей нескольких заявителей, наличие общего предмета доказывания и лица, нарушившего субъективное право, а также единого способа удовлетворения требований свидетельствуют о необходимости детального изучения проблем развития коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти.

¹ По нашему мнению, термин «жалоба» (обращение гражданина, организации по поводу нарушения их прав и законных интересов) более соответствует назначению производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. Заявление в отличие от жалобы не связано с нарушением прав и законных интересов лица и не содержит просьбы устраниТЬ такое нарушение (Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2002. С. 189, 206). Также согласно Закону РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» средством возбуждения дела в суде является жалоба, а не заявление; правила гл. 25 ГПК РФ основаны на положениях ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, где речь идет именно об обжаловании.

² В России институт коллективной жалобы получил реализацию пока только в конституционном судопроизводстве. В соответствии со ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» прямо предусмотрено право подачи коллективной жалобы, которое активно используется гражданами на практике. См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П по жалобе гражданина О. Б. Гуртусева и коллективной жалобе граждан – жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 21. Ст. 2561; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Можнева Ивана Федоровича и коллективной жалобы граждан Гирдюк Татьяны Сергеевны, Маркеловой Людмилы Николаевны, Рачинской Галины Владимировны и других на нарушение их конституционных прав абзацем первым пункта 7 статьи 84 Налогового кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 287-О // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2003. № 6; Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2004 г. № 19-П по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 1 статьи 238 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с коллективной жалобой граждан А. И. Березова, Г. А. Васютинской, В. П. Крайнюковой, С. П. Молдашова, С. Н. Панина, В. Н. Потапова, А. И. Пудовкина и В. Н. Юнды, а также жалобой гражданки Л. А. Галаевой // СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. III. Ст. 5585 и др.

³ Определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2001 г. № 7-В01пр-10 // СПС «Консультант-Плюс».

⁴ Решение Колпинского федерального районного суда Санкт-Петербурга от 26 марта 2007 г. по делу № 2-141/07 // Архив Колпинского федерального районного суда Санкт-Петербурга.

РФ для института

в российском за-
института коллективной
РФ. Его закрепление
законных решений,
органами власти
гулирование рассмо-
РФ посредством до-
со участие на сто-
следующего содер-
государственной
государственного
двух и более граж-
может быть подана

телей, наличие об-
ное право, а также
от о необходимости
по делам об оспа-

изации по поводу на-
производства по делам
в отличие от жалобы
просьбы устраний такос
Б. Е. Крутских. М., 2002.
решений, нарушающих
ба, а не заявление; пра-
речь идет именно об

только в конституци-
ном Суде Российской
которое активно исполь-
ционного Суда РФ от
ективной жалобе граж-
кционных прав полож-
территориальном устрой-
льных образований в
принципах организации
21. Ст. 2561; Об отказе
и коллективной жа-
ны, Ращинской Галины
первым пункта 7 статьи 84
Суда РФ от 10 июля
на Конституционного
сти подпункта 8 пунк-
ективной жалобой граждан
С. Н. Панина, В. Н. По-
А. Галасовой // СЗ РФ. 2004.

10 // СПС «Консультант-
бурга от 26 марта 2007 г.
Санкт-Петербурга.

М. С. Павлова

⁵ Абсолонин Г. О. Групповые иски в гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 9. В российской науке вопрос о групповых исках в гражданском процессе впервые был поднят В. К. Пучинским. Впоследствии к данной проблематике обращались в своих исследованиях В. В. Ярков, Г. О. Абсолонин, И. В. Решетникова и др. Подробнее см.: Пучинский В. К. Гражданский процесс США. М., 1979; Ярков В. В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) // Государство и право. 1999. № 9; Абсолонин Г. О. Групповые иски. М., 2001; Елисеев Н. Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран. М., 2004; Бернэм У., Решетникова И. В., Ярков В. В. Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1996 и др.

⁶ Абсолонин Г. О. Групповые иски в гражданском процессе. С. 11.

⁷ Арбитражный процесс / под ред. В. В. Яркова. М., 2010. С. 472; Малешин Д. Я. Российская модель группового иска // Вестн. Высшего Арбитражного Суда РФ. № 4. 2010 и др.

⁸ О защите прав потребителей: Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

⁹ Андрианов С. Н., Берсон А. С., Никифоров А. С. Англо-русский юридический словарь. М., 2000. В литературе встречается иной перевод термина. Так, К. Осакве называет данную форму защиты субъективного права «представительный классовый иск» (Osakve K. Классовый иск в современном американском гражданском процессе // Журн. рос. права. № 3. 2003).

¹⁰ Osakve K. Указ. соч.

¹¹ Рожкова М. А. И вновь о групповых и косвенных исках // Вестн. Высшего Арбитражного Суда РФ. 2007. № 5. С. 26.

¹² В некоторых нормативных правовых актах речь идет об исках, например в ст. 46 Закона РФ «О защите прав потребителей».

¹³ Решение Ивдельского городского суда Свердловской области от 1 февраля 2010 г. // Официальный сайт Ивдельского городского суда Свердловской области URL: http://ivdelsky.svd.sudrf.ru/modules.php?name=info_court.

¹⁴ Обобщение по делам по искам прокурора в защиту интересов неопределенного круга лиц от 25 мая 2009 г. // Официальный сайт Жирновского районного суда Волгоградской области: URL: http://girn.vol.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=3&did=3. См. также: Об итогах рассмотрения судом иска в защиту неопределенного круга лиц по вопросу обоснованности начисления в 2008–2009 гг. оплаты за электроэнергию с использованием показаний общедомовых показаний учета (возложение на ответчика обязанности прекратить перечисленные в решении суда нарушения при начислении оплаты за электроэнергию) // URL: <http://www.oesen.ru/publications/91/383>; Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 5 августа 2010 г. по делу № 33-8840/2010 (в суде первой инстанции дело было возбуждено по инициативе прокурора в защиту неопределенного круга лиц; решение нижестоящего суда о признании действий ответчика по невыполнению квоты для приема на работу инвалидов незаконными и понуждении к совершению действий, направленных на создание на предприятии рабочих мест для инвалидов в счет установленной квоты, судом кассационной инстанции оставлено в силе) // Официальный сайт Свердловского областного суда: URL: <http://www.ckbolsud.ru> и др.

Bibliography

- Abolomin G. O. Gruppovye iski v grazhdanskem processe: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 1999.
- Abolomin G. O. Gruppovye iski. M., 2001.
- Andrianov S. N., Berson A. S., Nikiforov A. S. Anglo-russkij yuridicheskij slovar'. M., 2000.
- Arbitrazhnyj process / pod red. V. V. Yarkova. M., 2010.
- Bernehm U., Reshetnikova I. V., Yarkov V. V. Sudebnaya reforma: problemy grazhdanskoy yurisdikcii. Ekaterinburg, 1996.
- Bol'shoj yuridicheskij slovar' / pod red. A. Ya. Suxareva, V. E. Krutskix. M., 2002.
- Eliseev N. G. Grazhdanskoje processual'noe pravo zarubezhnyx stran. M., 2004.
- Maleshin D. Ya. Rossijskaya model' gruppovogo iska // Vestn. Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF. № 4. 2010.
- Osakve K. Klassovyj isk v sovremennom amerikanskom grazhdanskem processe // Zhurn. ros. prava. № 3. 2003.
- Puchinskij V. K. Grazhdanskij process SShA. M., 1979.
- Rozhкова М. А. I vnov' o gruppovykh i kosvennykh iskakh // Vestn. Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF. 2007. № 5.
- Yarkov V. V. Novye formy iskovoj zashchity v grazhdanskem processe (gruppovye i kosvennye iski) // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 9.

М. С. Павлова*

ИНСТИТУТ КОЛЛЕКТИВНОЙ ЖАЛОБЫ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ВЛАСТИ

На практике возможны ситуации, когда органы власти нарушают права и законные интересы двух и более граждан или организаций. Однако в гражданском процессуальном законодательстве РФ практически отсутствуют нормы, регламентирующие порядок подачи в суд коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. Автор рассматривает правовую природу коллективной жалобы, а также предпосылки права на обращение в суд двух и более лиц, интересы которых совместимы и не исключают друг друга.

Ключевые слова: производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, коллективная жалоба, групповой иск, процессуальное соучастие

Институт коллективной жалобы¹ по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (далее – производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти) не получил подробной регламентации ни в гражданском, ни в арбитражном процессуальном законодательстве РФ². В настоящее время можно резюмировать, что нормативные правовые акты регулируют порядок обращения в суд двух и более лиц при нарушении их прав и законных интересов только применительно к сфере искового производства. В частности, ст. 40 ГПК РФ предусматривает множественность лиц на стороне истца, а в гл. 28² «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц» АПК РФ воспринята концепция группового иска.

Однако нарушения прав одновременно нескольких граждан или организаций возможны не только в частноправовой, но и в публично-правовой сфере.

Так, Верховный Суд РФ рассмотрел коллективную жалобу Г., Ш., В., С. и К. на действия Администрации Шуи, не принимающей должных мер к собственнику квартиры В. В. Жириновскому, использующему ее не для проживания, а для размещения штаб-квартиры ЛДПР. По мнению заявителей, ненадлежащее использование помещения нарушает их право на нормальное и спокойное проживание в доме³.

Колпинский федеральный районный суд Санкт-Петербурга удовлетворил требование заявителей об оспаривании распоряжения Администрации Колпинского

* Преподаватель Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва).

ВЛАСТИ

органы власти нарушают права граждан или организаций. Гражданин в суде практиче-
ски не имеет возможности подать заявление о правовом порядке подачи в суд заявлений, действий органов власти на обращение в суд. Важно отметить, что граждане не имеют права на обращение в суд для оспаривания решений, действий органов власти на обращение в суд.

Право на обращение в суд для оспаривания решений, действий органов власти на обращение в суд.

Право на обращение в суд для оспаривания решений, действий органов власти на обращение в суд.

Право на обращение в суд для оспаривания решений, действий органов власти на обращение в суд.

Право на обращение в суд для оспаривания решений, действий органов власти на обращение в суд.

Право на обращение в суд для оспаривания решений, действий органов власти на обращение в суд.

Право на обращение в суд для оспаривания решений, действий органов власти на обращение в суд.

Право на обращение в суд для оспаривания решений, действий органов власти на обращение в суд.

района Санкт-Петербурга от 13 сентября 2006 г. № 785-р «О признании аварийными и подлежащими сносу многоквартирных домов в квартале 10 города Колпино». Признавая данное распоряжение незаконным, суд указал, что действиями межведомственной комиссии было нарушено право граждан (как собственников квартир) на участие в решении вопроса о признании их дома аварийным и подлежащим сносу, поскольку указанное решение напрямую затрагивает их право пользования, владения и распоряжения принадлежащим им имуществом. Кроме того, суд счел недопустимыми и недостаточными ряд доказательств, представленных Администрацией Колпинского района⁴.

В прессе неоднократно появлялись сообщения о жалобах жителей районов с требованиями запретить санкционированное местными властями строительство автозаправочных станций, торговых комплексов и т. п., располагающихся в непосредственной близости от многоквартирных домов. Широкую огласку получило дело о сносе домов в поселке «Речник». Таким образом, в повседневной жизни граждан возникают обстоятельства, для разрешения которых требуется совместное обращение в суд как в последнюю инстанцию, располагающую правами по урегулированию конфликтов с органами власти.

В юридической доктрине практически не исследовались вопросы, связанные с правовой природой коллективной жалобы, а также возможностью ее направления в суд по правилам гл. 25 ГПК РФ. Данную форму защиты субъективного права от неправомерных решений, действий (бездействия) органов власти следует отличать от института группового иска в арбитражном процессе.

Групповой иск в научной литературе трактуется как обращение, осуществляющееся от имени нескольких лиц, с просьбой о рассмотрении спора, возникшего на основе общего юридического факта, либо как требование о восстановлении нарушенного права, изменении статуса определенных юридических или физических лиц, выдвигаемое в интересах всех членов группы на основании разумного представительства⁵. Следует отметить, что термин «групповой иск» носит обобщающий характер. По степени определенности многочисленного круга лиц выделяют определенные и неопределенные групповые иски. Первые характеризуются тем, что в момент обращения в суд конкретный состав потенциальных истцов неизвестен; он выявляется только к моменту вынесения судебного решения. Вторые получили название вследствие невозможности установления широкого круга лиц, в защиту прав которых предъявляются эти иски⁶.

Полагаем, главное отличие групповых исков от коллективной жалобы, подаваемой по правилам гл. 25 ГПК РФ, состоит в характере оспариваемых решений, действий (бездействия). Групповые иски направлены на защиту прав и законных интересов неопределенного широкого круга лиц, точное число которых по объективным причинам невозможно установить в момент возбуждения гражданского судопроизводства⁷. Например, согласно ст. 44 Закона РФ «О защите прав потребителей» органы местного самоуправления вправе обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей)⁸. В порядке гл. 25 ГПК РФ, напротив, могут быть оспорены только ненормативные правовые акты, влекущие юридические последствия для прямо указанных в них субъектов.

В зарубежном законодательстве процессуальный механизм защиты прав группы лиц получил более подробную регламентацию. Так, в США распространен так называемый представительный коллективный (групповой) иск (representative

class action)⁹, вытекающий из правила 23 Федеральных правил гражданского процесса 1937 г. Ему присущи следующие черты:

1) использование данного иска предусматривается для тех случаев, когда есть необходимость защиты большой группы лиц, привлечение которых к участию в деле нецелесообразно. При этом точный состав группы трудно определить;

2) коллективные иски возможны при условии тождества фактических оснований и правового обоснования;

3) истцом по коллективному иску является самовызвавшийся участник (участники) – так называемый представительный истец (истцы), который действует по собственной инициативе без поручения и представляет интересы всех лиц, входящих в группу;

4) в коллективном иске объединяются однородные требования всех истцов, входящих в группу. При этом названные лица непосредственного участия в процессе не принимают, поскольку от их имени в суде выступает представительный истец¹⁰.

Конструкция группового иска в гл. 28² АПК РФ имеет некоторое сходство с коллективным иском по законодательству США: общность требований и единый способ правовой защиты; нарушение прав большой группы лиц одним ответчиком; субъект, уполномоченный инициировать процесс (ч. 1 ст. 225¹⁰ АПК РФ) и действующий без доверенности от имени всех участников группы (ч. 1 ст. 225¹² АПК РФ), и пр. Подробный сравнительный анализ реализации института группового иска в арбитражном процессе РФ и коллективного иска в гражданском процессе США не является целью настоящей работы; ограничимся замечанием о том, что в США механизм защиты прав участников гражданского оборота исторически получил подробную регламентацию, прежде всего в процессуальных отраслях. По справедливому замечанию М. А. Рожковой, в России проблематичность осуществления на практике аналогичных материальных норм связана с их неразработанностью в процессуальном законодательстве¹¹.

В гражданском процессуальном праве институт коллективных исков в том виде, в каком он закреплен в АПК РФ и американском законодательстве, отсутствует. Его отождествление с заявлениями¹² в защиту неопределенного круга лиц, конструкция которых заложена в ст. 45–46 ГПК РФ, неверно. Различия называемых институтов заключаются в следующем. Во-первых, возможность подачи заявлений по правилам ст. 45–46 ГПК РФ строго ограничена случаями, предусмотренными федеральными законами. Во-вторых, по смыслу указанных статей ГПК РФ права и законные интересы участников группы защищаются уполномоченными на то законом государственными органами и лицами, в то время как в качестве инициаторов подачи коллективного иска выступают сами граждане. В-третьих, лица, обращающиеся в суд с заявлением или иском, не являются представителями участников группы. В соответствии со ст. 34 ГПК РФ представители – это иная группа лиц, участвующих в деле. В-четвертых, суть требований, предъявляемых в порядке ст. 45–46 ГПК РФ, состоит в признании неправомерными действий ответчика, в обязывании прекратить нарушающую права группы лиц деятельность ответчика и т. п.

Так, Ивдельским городским судом Свердловской области было рассмотрено гражданское дело по иску Управления Роспотребнадзора по Свердловской области в интересах неопределенного круга потребителей к обществу с ограниченной ответственностью и муниципальному унитарному предприятию о признании их действий по поставке некачественной питьевой воды противоправными. Суд принял решение о возложении на ответчиков обязанности по обеспечению населения

Ивдельского городского округа холодной питьевой водой, соответствующей требованиям законодательства РФ¹³.

Согласно Обобщению по делам по искам прокурора в защиту интересов неопределенного круга лиц, подготовленному Жирновским районным судом Волгоградской области в 2009 г., наиболее распространенными являются требования прокурора об устранении нарушений режима водоснабжения, теплоснабжения и газоснабжения; о понуждении выполнения мероприятий по охране труда и аттестации рабочих мест, исполнению требований Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и др.¹⁴

Вопрос о возмещении причиненных убытков решается на основании самостоятельных исков участников группы. Решение по таким делам устанавливает факт совершения противоправных действий и имеет преюдициальное значение для суда, рассматривающего последующие индивидуальные требования в защиту прав конкретных лиц. В связи с этим последним нужно доказать, что они – участники правоотношений, в ходе которых были нарушены права неопределенного круга субъектов, и обосновать сумму ущерба. В отличие от этого в коллективных исках по законодательству США существует правило о порядке распределения суммы, присужденной по решению суда.

Кроме того, отождествление института заявлений, предъявляемых в порядке ст. 45–46 ГПК РФ, и института коллективной жалобы, подаваемой в связи с оспариванием решений, действий (бездействия) органов власти, недопустимо, поскольку в первом случае речь идет об обращении в суд уполномоченных на то законом прокурора, органа, организации или гражданина в интересах группы лиц, непосредственное участие которых в процессе не предполагается, во втором – о совместной подаче заявления несколькими лицами, наделенными равными возможностями по защите своих прав.

Таким образом, несмотря на некоторое сходство (нарушение прав и законных интересов двух и более лиц), по правовой природе коллективная жалоба об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти нетождественна коллективным иском, предусмотренным в законодательстве США, групповым иском в смысле гл. 28² АПК РФ, а также заявлением, рассматриваемым по правилам ст. 45–46 ГПК РФ.

Представляется, что гражданское процессуальное законодательство РФ – правовая база теоретической конструкции института коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. Статья 40 ГПК РФ закрепляет основания процессуального соучастия. По сути, в делах рассматриваемой категории речь идет о множественности лиц на стороне заявителя, чьи права и обязанности имеют одно основание (п. 2 ч. 2 ст. 40 ГПК РФ): нарушение их прав неправомерным актом органа власти, принятым в отношении этих лиц.

Нормы ГПК, регулирующие производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, допускают применение общих правил искового процесса. При этом ни в одной из статей подразд. II разд. III ГПК РФ, как и других федеральных законов, нет запрета или ограничения на подачу заявления об оспаривании неправомерных решений, действий (бездействия) органов власти группой лиц. Гражданское процессуальное законодательство предусматривает возможность применения нормы, регулирующей сходные отношения (ч. 4 ст. 1 ГПК РФ). Следовательно, допустимо по аналогии со ст. 40 ГПК РФ обращение в суд нескольких заявителей с требованием о признании незаконным решения, действия (бездействия) органа власти. Интересы заявителей в этом случае совместимы и не исключают друг друга. В ходе рассмотрения дел по коллективным жалобам судам