

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Предмет судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти

АННОТАЦИЯ

В науке гражданского процессуального права как советского, так и постсоветского периода одной из наиболее дискуссионных тем является проблема правовой природы дел, возникающих из публичных правоотношений. В частности, камнем преткновения стали вопросы о предмете судебной защиты и роли суда в разрешении указанной категории дел. Автор рассматривает позицию правоведов, считающих, что в качестве предмета судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти выступает законный интерес.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, законный интерес, субъективное право.

ANNOTATION

The problem of legal nature cases coming out of public legal relations is one of the most debatable in law of civil procedure not only in soviet times but and nowadays. Particularly problems connected with object that is subject to judicial protection and the role of court in legal process became "stumbling block" in science. The author of the article considers point of view of those lawyers who suppose legal interest as object that is subject to judicial protection in cases coming out of challenging authorities' decisions, actions (inaction).

KEY WORDS: cases coming out of challenging authorities' decisions, actions (inaction), legal interest, legal right.

Речь идет об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

В науке гражданского процессуального права существует несколько подходов к определению правовой природы таких дел.

Одна группа ученых сходится во мнении о том, что для данной категории дел характерно наличие спора о праве (Д. Чечот, А. Боннер, А. Добровольский, И. Жеруолис, А. Клейнман, Ю. Стариков, Д. Алехин, И. Приходько, Н. Салищева, Н. Хаманева, П. Колесов, Д. Алехин, В. Ярков, Е. Раздьяконов и др.)¹.

Представители второго подхода утверждают, что по исследуемым делам суд осуществляет только судебный контроль за законностью решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц (М. Гурвич, С. Абрамов, П. Елисейкин, Ю. Попова, Л. Грось, В. Скитович и др.)².



¹ Чечот Д. М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. — Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1973; Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1966; Стариков Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение, 2002, № 2. Он же. Административная юстиция: проблемы теории. — Воронеж, 1998; Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. — М., 2001; Алехин Д. Е. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. Дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2004; Приходько И. А. Некоторые проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений // АПК РФ и ГПК РФ, 2002: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. Р. Ф. Каллистратовой — М.: РАП, 2004 и др.

² Грось Л. А. Гражданское и арбитражное процессуальное право — взаимосвязь с материальным правом. — Хабаровск, 1997; Гурвич М. А. Обязательность и законная сила судебного решения // Советское государство и право, 1947, № 5; Елисейкин П. Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе. — Владивосток, 1963; Скитович В. В. Судебная власть и административный акт: проблемы юрисдикционного контроля. — Гродно: ГрГУ, 1999 и др.

Третью точку зрения, по моему мнению, можно назвать «промежуточной», поскольку она сочетает в себе как первый, так и второй подход.

Так, Ю. Полова считает, что защита субъективного права заявителя по делам, возникающим из публично-правовых отношений, возможна опосредованно. Это означает, что суд в данном случае не разрешает спор о субъективном праве (жилищном, земельном, пенсионном и т. п.), а лишь решает вопрос о законности (незаконности) административного акта, решения, которыми, по мнению заявителя, нарушены его права. В качестве предмета непосредственной судебной защиты по исследуемой категории дел выступает юридический интерес³. Аналогичной позиции придерживается Т. Сахнова⁴.

Представляется, что третья точка зрения заслуживает более детального анализа. Хотя законодательство предусматривает возможность судебной защиты законных интересов (ст. 3, 4 ГПК РФ), отсутствует как на законодательном уровне, так и в судебной практике определение данного понятия.



Последнее обстоятельство, по мнению Н. Кляуса, «имеет прямой юридический эффект отрицательного характера, поскольку снижает уровень правовых гарантий для обращающихся в суд лиц»⁵.

В правоведении не сложился единый подход к пониманию законного интереса как предмета судебной защиты по гражданским делам.



Распространенной является точка зрения, отождествляющая законный интерес с субъективным материальным правом. Н. Витрук писал: «Законный интерес, как и юридическое право, есть возможность личности по пользованию различными социальными благами. Эта возможность выражается в правомочиях носителя такого интереса действовать определенным образом, требовать определенного поведения от обязанных лиц, органов и учреждений, обращаться за защитой к компетентным государственным органам и общественным организациям»⁶. Сходное определение предлагала З. Ромовская: «Охраняемый законом интерес создает его носителю возможность действовать определенным образом, претендовать на определенное поведение другого лица, а в случае неудовлетворения этого интереса обращаться за его защитой»⁷.

Некоторые авторы придерживаются более радикальной позиции и отрицают правомерность категории «законные интересы», полностью заменяя ее понятиями «субъективное охранительное право» и «субъективное регулятивное право». Так, Е. Крашенинников отмечал, что «охраняемые законом интересы представляют собой такие социальные интересы, которые признаются государством посредством надления их носителей ... охранительными субъективными гражданскими правами»⁸. С. Михайлов указывал, что с юридической точки зрения нет разницы, как назвать субъективное право: право или законный интерес⁹.

С подобными суждениями трудно согласиться. Во-первых, в нормативных правовых актах термин «законный интерес» используется наряду с правами и свободами, что указывает на его самостоятельность в качестве предмета судебной защиты, во-вторых, реальна ситуация, при которой лицо может быть заинтересовано в чем-либо, но не иметь на это права. Справедливым представляется мнение В. Ема, который отмечал, что интерес не входит в содержание таких пра-

³ Полова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2002.

⁴ Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. — М.: Волтерс Клувер, 2008, с. 513.

⁵ Кляус Н. В. Законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве: Дис. ... канд. юрид. наук. — Новосибирск, 2007, с. 26.

⁶ Витрук Н. В. Система прав личности // Права личности в социалистическом обществе. — М., 1981, с. 109.

⁷ Ромовская З. В. Судебная защита охраняемого законом интереса // XXVI съезд КПСС и проблемы реализации советского права. — Львов, 1983, с. 77.

⁸ Крашенинников Е. А. Охраняемые законом интересы // Методология права: общие проблемы и отраслевые особенности. Учен. записки Тартуского гос. ун-та. Вып. 806. 1988, с. 235.

⁹ Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. — М., 2002, с. 40.

вовых категорий, как субъективные права и обязанности¹⁰. Следовательно, отсутствуют основания для отождествления прав и интересов.



Ряд ученых подходят к проблеме дефиниции законных интересов с точки зрения норм процессуального права. В частности, М. Гурвич определял законные интересы как «социальные потребности, взятые законом под свою охрану не путем предоставления их носителям субъективных материальных прав, а предоставления им (или же другим лицам) права прибегнуть к судебной или иным формам защиты»¹¹. Аналогичного подхода придерживается Р. Гукасян¹². В юридической науке данная позиция разделяется не всеми правоведами. Так, оппоненты отмечают, что приведенная М. Гурвичем и Р. Гукасяном дефиниция законного интереса не учитывает материально-правовой аспект, тем самым снижается возможность ее использования в других отраслевых юридических дисциплинах¹³.

Полагаю, что осуществление любого субъективного права непременно связано с реализацией законного интереса: граждане и организации, вступая в различные правоотношения, преследуют в качестве цели извлечение определенной выгоды, достижение полезного результата, соответствующих их интересам (получение прибыли, изготовление конкретной продукции, приобретение имущества, раскрытие информации и т. д.). Иными словами, это мысли, желания, потребности, которые движут людьми, побуждая их к совершению действий, принятию решений и т. д. Именно в данном значении исследуемая категория употребляется в ряде нормативных правовых актов (например, п. 1 ст. 121, п. 4 ст. 252, п. 1 ст. 449 ГК РФ; ч. 2 ст. 1, ст. 58, ч. 3 ст. 72 ЖК РФ; п. 3 ст. 21¹ Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и др.). Нарушение материального права одновременно приводит к нарушению и законного интереса, так как результат, на который рассчитывало лицо, реализуя субъективное право, оказывается недостижимым. Но давать точное определение законного интереса представляется нецелесообразным, поскольку он возникает, развивается до вступления людей в соответствующие правоотношения и изначально существует вне правовых рамок. Более того, заранее нельзя исчерпывающим образом предусмотреть и закрепить в нормативных правовых актах мотивы поведения человека. Т. Шубина указывает: «...представляется невозможным выработать строго определенное понятие «законный интерес»¹⁴. Полагаю, по этой причине в процессуальных кодексах до сих пор отсутствует его легальная дефиниция. В законодательстве существует лишь указание на то, что законный интерес также подлежит судебной защите.

Таким образом, понятие «законный интерес» носит собирательный характер и сочетает в себе как материально-правовую (побуждение к реализации субъективного права), так и процессуально-правовую стороны (предоставление судебной защиты). Можно утверждать, что в гражданском судопроизводстве в качестве «основного», непосредственного предмета защиты выступает субъективное право, а законный интерес является «дополнительным», опосредованным предметом такой защиты, который неразрывно связан с материальным правом.

¹⁰ Ем В. С. Категория обязанности в советском гражданском праве (вопросы теории). Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1981, с. 32.

¹¹ Гурвич М. А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия // Труды ВЮЗИ, том III. — М., 1965, с. 86.

¹² Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. — Саратов, 1970, с. 38.

¹³ Малейн Н. С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право, 1980, № 1, с. 29; Кляус Н. В. Указ. соч., с. 37.

¹⁴ Шубина Т. Б. Теоретические проблемы защиты права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1998, с. 9-10.

На основе проведенного анализа применительно к производству по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти предметом судебной защиты следует считать нарушенное субъективное право. Данный вывод подтверждают нормы главы 25 ГПК РФ, в которых речь идет только о правах и свободах граждан и организаций. Однако это не означает, что законный интерес полностью исключается из предмета судебной защиты. Согласно логике изложенных рассуждений граждане и организации, защищая нарушенное субъективное право, отстаивают и свои законные интересы.

В некоторых случаях суды отказывают в приеме исковых заявлений по той причине, что защита законных интересов не регламентирована соответствующей нормой права¹⁵. По моему мнению, подобные действия судов не согласуются с процессуальным законом. Во-первых, ст. 134 ГПК РФ содержит исчерпывающий перечень оснований отказа в принятии искового заявления, во-вторых, судья рассматривает вопросы, которые он вправе разрешать только в стадии судебного разбирательства и принятия решения по существу. В целях минимизации числа необоснованных отказов в приеме заявлений наряду с требованием о предоставлении судебной защиты законного интереса следует одновременно указывать субъективное право, которое лицо считает нарушенным.

М. ПАВЛОВА,
преподаватель кафедры судебной власти
и организации правосудия факультета права НИУ ВШЭ

¹⁵ Определение ВС РФ по делу № 78-Впр10-6 // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2010, № 9.