

УДК 347.9

Алексеева Н.В.*Московский государственный областной университет***РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ**

Аннотация: Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 мая 2013 г. принят в первом чтении проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, что означает дальнейшее обособление публичного производства от искового производства. В статье анализируются отдельные положения проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в том числе полномочия апелляционной инстанции, требования к судебным представителям и другие, на их соответствие правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: публичное судопроизводство, судебное представительство, апелляция, подсудность.

N. Alexeyeva*Moscow State Regional University***REFORMING THE ORDER OF CONSIDERATION OF CASES ARISING FROM PUBLIC LEGAL RELATIONS IN CIVIL PROCEDURE**

Abstract. On May 21, 2013 the State Duma of the Russian Federation approved in the first reading the draft of the Code of administrative procedure of the Russian Federation, which means further separation of the public procedure from the claim procedure. The article analyzes some of the provisions of the draft Code of administrative procedure of the Russian Federation and their compliance with the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, including the powers of the appellate court, the requirements for legal representatives and others.

Keywords: public procedure, representation in court, appeal, powers of sending the case for a new trial, procedure type.

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 мая 2013 г. принят в первом чтении проект Кодекса административного судопроизводства (КАС) Российской Федерации (проект № 246960-6). Публичное судопроизводство первоначально сформировалось в Гражданском процессуальном кодексе РСФСР 1964 г., оно обособлено от искового производства и в действующем правовом регулировании. Подготовка и принятие проекта КАС означает дальнейшее обособление публичного производства от искового производства, свидетельствует о дифференциации гражданского процесса и дальнейшем развитии публичного судопроизводства. Текст проекта вызывает множество вопросов и, стоит надеяться, что при внесении в него изменений будут учтены многочисленные труды в этой области (А.Т. Боннер, С.З. Женеть, и др.)

© Алексеева Н.В., 2014.

С.В. Никитин, Ю.А. Попова, Г.Л. Осокина, Л.В. Туманова, Д.М. Чечот, В.Ф. Яковлев и др.).

Весьма позитивным является то, что в проекте КАС учтены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации относительно полномочия апелляционной инстанции по направлению дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Конституционным Судом Российской Федерации была выявлена необходимость направлять дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных о времени и месте судебного заседания, либо разрешения вопроса о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле¹. Рассмотрение дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных о времени и месте судебного заседания, либо разрешения вопроса о правах и об обязанностях лиц, не привлечённых к участию в деле, является серьёзным процессуальным нарушением.

Конституционный Суд Российской Федерации справедливо отметил, что указанные лица вступают в гражданский процесс лишь на стадии апелляционного пересмотра судебного акта, они объективно были лишены возможности принять участие в рассмотрении

дела судом первой инстанции и реализовать свои процессуальные права, в том числе представить суду первой инстанции свою правовую позицию по делу. Привлечение либо фактическое вступление лица в процесс на стадии апелляционного пересмотра означает и нарушение правил подсудности, нарушение права лица на рассмотрение их дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых данное дело отнесено законом, ведь в отношении данных лиц дело рассматривается по существу судом апелляционной, а не первой инстанции. Данные субъекты процессуальных правоотношений теряют возможность оспорить судебный акт в апелляционную инстанцию, то есть они лишены права на защиту своих прав и законных интересов в двух обычных судебных инстанциях.

Указанные доводы можно применить и в случае нарушения правил о языке, на котором ведётся судопроизводство, то есть во всех случаях, когда лицо вступает или привлекается в процесс только в суде второй инстанции либо, будучи формально привлечённым к участию в процессе, не имеет возможности реализовать права и обязанности, предоставленные процессуальным законом. Соответственно, перечень случаев направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции, содержащийся в ст. 290 проекта КАС, должен быть расширен во избежание нарушения таких основополагающих начал судопроизводства как равноправие сторон и доступность судебной защиты. При реформировании судопроизводства в проверочных инстанциях судов общей юрисдикции данные правовые позиции учтены не были, а постановление Пленума Вер-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2010 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 320, части второй статьи 327 и статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Е.В. Алейниковой и общества с ограниченной ответственностью «Три К» и запросами Норильского городского суда Красноярского края и Центрального районного суда города Читы».

ховного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» лишь частично разрешило спорные вопросы применения норм апелляционного производства и не упоминает о возможности направления дела на новое рассмотрение в указанных случаях.

Следует отметить, что в упомянутом постановлении Пленума воспринята (правда, с определенными оговорками) правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации относительно нарушения правил подсудности при рассмотрении и разрешении дела как частного случая рассмотрения дела судом в незаконном составе. Оценивая нарушение правил подсудности как существенное, повлиявшее на исход дела и искажающее саму суть правосудия, Конституционный Суд Российской Федерации истолковал нормы гражданского процессуального законодательства в свете реализации права заинтересованных лиц на рассмотрение их дела в том суде и тем судьёй, к подсудности которых оно отнесено законом, и указал на возможность отмены апелляционной инстанцией решения мирового судьи в случае рассмотрения им дела с нарушением правил подсудности и направления дела в тот суд, к подсудности которого данное дело отнесено законом, или (в случае, если данное дело подсудно самому суду) принятия его к своему производству в качестве суда первой инстанции¹. Пункт 37 постанов-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 г. № 623-О-П «По запросу Новоскольского районного суда Белгородской области о проверке конституционности абзаца четвертого статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

ления Пленума указывает, что нарушение судом первой инстанции норм процессуального права, устанавливающих правила подсудности, является основанием для отмены судебного акта и передачи дела в суд первой инстанции, к подсудности которого законом отнесено его рассмотрение. Однако, далее указываются отдельные условия реализации данного полномочия судом апелляционной инстанции, которые явно ориентируют суды на возложение обязанности правильного определения подсудности на лиц, участвующих в деле, что нельзя признать верным.

Представляется необходимым обратить внимание на отдельные недостатки проекта КАС. Прежде всего, конечно же, нельзя не сказать о необходимости расширения сферы правового регулирования Кодекса административного судопроизводства. Статья 1 (ч. 5, 6) исключает из предмета правового регулирования кодекса дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесённые федеральным законом к компетенции арбитражных судов, и дела об административных правонарушениях. Очевидно, что реформирование процессуального законодательства, в результате которого рассмотрение однородных категорий дел будет осуществляться в существенно различающихся судопроизводствах, весьма странно и будет способствовать различному толкованию судами норм материального права при разрешении конкретных дел.

Статья 57 проекта КАС в части первой закрепляет требования к лицам, которые могут быть представителями в суде, и вводит новый критерий, которому должен соответствовать представитель – высшее юридическое

образование. Представляется, что следует учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, содержащиеся в постановлении, принятом по результатам проверки конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, определявшей условия допуска представителей организаций для участия от её имени в арбитражном процессе¹. Конечно, Конституционный Суд указал на сформированную правовую позицию, согласно которой «конституционное право на судебную защиту и принципы состязательности и равноправия сторон не предполагают выбор по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты, а право вести свои дела в суде через самостоятельно выбранного представителя не означает безусловное право выбирать в качестве такового любое лицо и не предполагает возможность участия в судопроизводстве любого лица в качестве представителя», «... право пользоваться помощью защитника и иметь представителя служит одним из способов судебной защиты и вместе с тем – одним из проявлений конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи, установление критериев квалифицированной юридической помощи и обусловленных ими особенностей и условий допуска тех или иных лиц в

качестве защитников или представителей в конкретных видах судопроизводства является прерогативой законодателя».

Данная правовая позиция сформулирована применительно к уголовному судопроизводству и подтверждена применительно к конституционному судопроизводству. Далее указано, что законодатель вправе предусмотреть определённые преимущества, если необходимость таких преимуществ обусловлена публичными интересами (например, в уголовном судопроизводстве в отношении представителей обвиняемого), «однако при этом он должен обеспечивать баланс публичных интересов и прав и законных интересов лица при выборе представителя для судебной защиты, не допуская несоразмерного ограничения как права на судебную защиту, так и права на получение квалифицированной юридической помощи».

Ограничение, установленное в проекте КАС, явно не обусловлено публичными интересами и ни в коем случае не обеспечивает баланс публичных интересов и свободы выбора представителя. Возможно, некоторые категории дел публичного судопроизводства (оспаривание нормативных правовых актов) и требуют профессионального представительства, но явно не все. Например, разрешение дела об оспаривании отказа в регистрации гражданина по месту жительства требует установления фактических обстоятельств – оснований для регистрации, и кроме «профессиональных» правоприменителей (государственного органа исполнительной власти и суда) в деле должно участвовать ещё одно лицо, способное соотнести фактические обстоятельства и обстоя-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан».

тельства, указанные в норме права. В этом случае помощью родственника гражданин, не имеющий возможности явиться в суд, воспользоваться будет не вправе, а таких дел значительное количество. Наличие высшего юридического образования само по себе не всегда гарантирует оказания квалифицированной юридической помощи. Представляется, что данное ограничение не только не приведёт к желаемым последствиям – повышению качества юридической помощи, но и является нарушением права на судебную защиту.

Ненормативные правовые акты, действия (бездействия), решения властных субъектов, нарушающие права и свободы физических и юридических лиц, являются следствием нарушения порядка реализации властных полномочий (выход субъекта, наделённого властными полномочиями, за пределы своей компетенции, неправильное толкование нормы права и др.) и могут быть оценены вышестоящими властными субъектами. Представляется, что большинство публично-правовых споров, могут быть эффективно разрешены без обращения в суд в порядке публичного судопроизводства – путём подачи жалобы вышестоящему в порядке подчинённости должностному лицу. Эффективность административной формы защиты может быть обеспечена персонификацией ответственности должностных лиц (ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) которых обжалуется) и вышестоящих в порядке подчинённости должностных лиц, принявших решение по существу жалобы.

В связи с этим, главы 25 ГПК и 24 АПК представляется необходимым дополнить указанием на обязательное

участие в судебном заседании вышестоящего в порядке подчинённости должностного лица, принимавшего решение по существу жалобы, и предусмотреть правовые последствия неявки в суд и непредставления истребованных судом доказательств (штраф, частное определение). Кроме того, правовая регламентация мер дисциплинарной ответственности указанных должностных лиц (как принявших обжалуемый ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие), так и вышестоящих) будет способствовать повышению личной ответственности должностных лиц и устранению формального подхода к рассмотрению жалоб на действия нижестоящих властных субъектов. Следует отметить, что обязательность использования административной формы защиты ни в коем случае не является обстоятельством, препятствующим реализации права на обращение в суд. Данное обстоятельство является условием, определяющим порядок обращения в суд.

И ещё один вопрос, который не разрешён в проекте КАС – критерий разграничения производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и искового производства (в терминологии проекта КАС – административного и искового судопроизводства). Принятие отдельного кодифицированного акта само по себе не снимает проблемы надлежащего определения вида судопроизводства, в котором должно рассматриваться дело. Прежде всего, это касается дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) субъектов, обладающих властными полномочиями.

Проект КАС предусматривает в качестве основания отказа в приня-

тии административного искового заявления (п.1 ч.1 ст.130) и прекращения производства (п.1 ч.1 ст.196) по делу следующее: административное исковое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского судопроизводства. Статья 221 предусматривает сроки обращения с административным иском заявлением в суд и правовые последствия их пропуска без уважительных причин – суд может отказать в удовлетворении административного искового заявления. При этом ч. 5 ст. 140 указывает «суд принимает решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления без исследования иных фактических обстоятельств по делу». Причём формулировка ч.5 ст.140 не даёт суду право выбора в отличие от ч. 7 ст. 221, а обязывает отказать в удовлетворении административного искового заявления.

Таким образом, неправильное определения вида судопроизводства негативно отражается на защите прав лица, обратившегося за судебной защитой, прежде всего – ошибочное обращение в порядке искового производства чревато пропуском срока обращения в суд с административным иском заявлением и, соответственно, отказом в удовлетворении требований без рассмотрения их по существу. В таких условиях необходимость установлении чёткого и понятного (не только для профессиональных правоприменителей, но и для граждан) критерия, с помощью которого можно определить вид судопроизвод-

ства и, соответственно, наличие либо отсутствие срока обращения в суд, очевидна.

Положение по вопросу определения вида судопроизводства, сохраняющееся по настоящее время, справедливо охарактеризовано Т.В. Сахновой: «... заявитель по делам из публичных правоотношений должен быть виртуозом: с одной стороны, – указать, какие права и свободы нарушены, с другой сформулировать требование так, чтобы не было спора о праве, подведомственного суду. Буквальный смысл не юристу не понять: право должно быть нарушено, но спора о праве быть не должно. За стремлением выдержать чистоту вида судопроизводства и юридическим «наоборотом» конструкции исчезли и гарантии права на судебную защиту, и доступность правосудия» [4, с. 70–71].

В юридической литературе в течение десятилетий предлагаются различные критерии разграничения видов судопроизводства, в том числе в качестве такового выделяются материально-правовые особенности дел [6, с. 4], материально-правовая природа дел [1, с. 3–4], в качестве безусловного критерия деления судопроизводства на виды выделяется наличие спора о праве [2], разграничение проводится в зависимости от наличия или отсутствия предмета материального правоотношения, являющегося предметом спора и подтверждающего необходимость возбуждения искового производства [5, с. 24]. Называется в качестве критерия отграничения одного вида гражданского судопроизводства от другого объект процессуальных правоотношений, возникающих по конкретному производству, предлагаются критерии выявления спора о праве в производ-

стве по делам, возникающим из публичных правоотношений [3, с. 11–12].

Необходимо отметить, что до введения в действие нового Арбитражного процессуального кодекса (2002 г.) дела, возникающие из публичных правоотношений, успешно разрешались арбитражными судами в порядке искового производства. В настоящее время дела о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются арбитражными судами в порядке публичного судопроизводства, но с применением институтов искового производства (мировое соглашение). В соответствии с ГПК РСФСР (1964 г.) дела о взыскании с граждан недоимок по государственным и местным налогам и сборам, обязательному окладному страхованию и самообложению относятся к делам, возникающим из административно-правовых отношений. В настоящее время суды общей юрисдикции рассматривают аналогичные дела (о взыскании с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам) в порядке приказного и искового производства. Такое законодательное регулирование не только подтверждает универсальность искового порядка защиты и охраны прав и законных интересов, но и указывает на сложность разграничения споров о праве, возникающих из публичных, и споров о праве, возникающих из гражданских правоотношений.

Анализ научной литературы и история развития гражданского и арбитражного процессуального законодательства убедительно свидетельствуют, что вряд ли будет найден и закреплён в КАС универсальный признак (признаки) публичного судопроизводства, универсальный

критерий разграничения искового и публичного вида судопроизводства. Избежать лишения граждан, не сведущих в видах судопроизводства, права на судебную защиту, в случае их обращения в порядке искового судопроизводства вместо публичного представляется возможным следующим образом. Необходимо предоставить суду право рассматривать поданное исковое заявление в порядке публичного судопроизводства за исключением норм, устанавливающих срок обращения в суд с административным иском заявлением и правовые последствия его пропуска. При этом данное правило должно распространяться только на иски, в предмет которых входят требования имущественного характера.

ЛИТЕРАТУРА

1. Виды гражданского судопроизводства / отв. ред. Е.А. Трещева. Самара: Самарский ун-т, 2006. 318 с.
2. Вкут М.А. О видах судопроизводства по гражданским делам // Вестник СГАП. 1996. Вып. 1. С. 40–43.
3. Ненашев М.М. Спор о праве и его место в гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 30 с.
4. Сахнова Т.В. О концепции гражданского процесса и процессуального законодательства // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика. Краснодар-СПб: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 67–78.
5. Свешников Г.А. Рассмотрение споров, возникающих из земельных правоотношений, в исковом производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2014. 29 с.
6. Чечот Д.М. Неисковые производства. М.: Юрид. лит., 1973. 168 с.