

*Андрюхин Н. Г., декан юридического факультета Одинцовского гуманитарного университета, кандидат юридических наук, доцент*

## **К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Важнейшим результатом правовой реформы в сфере защиты прав граждан и юридических лиц стало закрепление в ст. 46 Конституции Российской Федерации и специальном Законе РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 возможности обжалования в судебном порядке действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями и их должностными лицами. До этого подобные вопросы, как правило, рассматривались не судом, а вышестоящим органом или должностным лицом в рамках вертикальных организационно-охранительных правоотношений между вышестоящим органом (должностным лицом) и органом, чьи действия, решения обжалуются. Спор о праве в этой ситуации отсутствует, поскольку при разрешении жалобы во внесудебном порядке не предусматривается процедура, в рамках которой заявитель и орган (должностное лицо) приобрели бы равный статус и равные права и обязанности. Процедура рассмотрения жалобы вышестоящим в порядке подчиненности органом (или должностным лицом) детально не урегулирована, носит ревизионный характер и не предоставляет заявителю тех прав, а, следовательно, и гарантий объективности и правильности разрешения дела, на какие он вправе рассчитывать в рамках судебной формы<sup>1</sup>.

В настоящее время стало очевидным, что вектор развития гражданского и арбитражного судопроизводства в части разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, приобрел позитивную динамику. Об этом свидетельствует и судебная статистика последних лет. Так, в 2008 г. в суды общей юрисдикции поступило 109 564 заявления в рамках производства по делам, возникающим из публичных правоотношений (из них рассмотрено с удовлетворением заявленных требований 79 093); в 2009 г. соответственно — 133 809 (91 031); в 2010 г. — 199 000 (93 651); в 2011 г. — 240 758 (123 964).

Аналогичная тенденция зафиксирована и статистикой рассмотрения арбитражными судами РФ споров с участием предпринимателей<sup>2</sup>. Так, количество исковых заявлений предпринимателей об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий государственных органов, органов местного самоуправления (иных организаций, наделенных государственными или иными публичными полномочиями) увеличилось в 2012 г. на 24,7 % (или на 20 482 дела) по сравнению с 2011 г.; об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности — на 27,6 % (или на 12 692 дела)<sup>3</sup>. При этом по первой категории дел судами были удовлетворены требования предпринимателей в 52,6 % случаев, а по второй — в 51,6 % (по требованиям о привлечении к административной ответственности удовлетворено 76,2 % из всего количества)<sup>4</sup>. Необходимо отметить статистику удовлетворения требований предпринимателей и по другим категориям споров: решения органов, осуществляющих контроль за использованием земли, отменялись в 67 % случаев; осуществляющих контроль в сфере охраны окружающей среды — в 55 % споров; решения таможенных органов — в 53 % случаев (при этом общее количество дел в 2012 г. по данной категории увеличилось почти в два раза), процент удовлетворения заявлений об оспаривании ненормативных правовых актов налоговых органов и действий (бездействия) должностных лиц в 2012 г. составил 62 % по сравнению с 2010 г., когда степень удовлетворения требований равнялась 32 %<sup>5</sup>.

Анализ вышеприведенных статистических данных позволяет прийти к выводу, что общее количество дел по данному виду гражданского судопроизводства ежегодно увеличивается, наблюдается рост судебных решений об удовлетворении заявлений. В такой ситуации предложения об отнесении в будущем дел, вытекающих из публично-правовых отношений, к ведению административных судов вряд ли обосновано. Изучение зарубежного законодательства свидетельствует также о необходимости сохранения производства по делам,

возникающим из публичных правоотношений, в гражданском судопроизводстве. Например, Модельный кодекс гражданского судопроизводства для стран-участников СНГ от 16 июня 2003 г. № 21-6 предусматривает закрепление дел публично-правового характера в рамках гражданского судопроизводства. Анализ опыта становления разрешения публично-правовых споров в странах бывшего СССР свидетельствует, что такие страны, как Россия, Казахстан, Беларусь, Туркменистан, Таджикистан, Кыргызстан, Узбекистан, Молдова, сохранили производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, именно в гражданском судопроизводстве.

Безусловно, в современных условиях существуют правовые, организационные, управленческие, материально-технические, кадровые и иные недостатки, отрицательно сказывающиеся на эффективности рассматриваемого вида судопроизводства. Достаточно отметить, что детализацию данная процедура получила в гражданском процессуальном законодательстве только в 2003 г., когда вступил в законную силу Гражданский процессуальный кодекс РФ, т. е. почти через десять лет после принятия Конституции Российской Федерации и соответствующего отраслевого закона.

Именно с момента вступления в законную силу ГПК РФ оформился в качестве самостоятельного институт производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, призванный обеспечить конституционное право граждан на обжалование в суд действий и решений органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

В то же время введение в действие ГПК РФ стало отправным моментом, от которого прослеживается необходимость выявления и устранения проблем, проявившихся в сфере рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений. В этой связи хотелось бы обратить внимание на следующие базовые позиции, которые следует сохранить, а по возможности и развить в ГПК РФ.

Во-первых, анализ п. 1 ст. 249 ГПК РФ и других норм свидетельствует о том, что законодатель устанавливает дополнительные гарантии для заявителя при рассмотрении публично-правовых споров. Это, в частности, проявляется в активной роли суда при рассмотрении гражданского дела, частичном перенесении бремени доказывания на заинтересованных лиц, а также в специальных правилах гражданской процессуальной ответственности для них. Такой законодательный подход обусловлен конституционными положениями в части реализации концепции правового государства. Действующие конституции многих стран (например, Австрии, Казахстана, Украины и др.) исходят из необходимости закрепления приоритета прав гражданина, человека в отношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Во-вторых, анализ, например, ч. 3 ст. 246 ГПК РФ показывает, что при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, а ч. 2 ст. 258, абз. 2 ч. 1 ст. 261 ГПК РФ закрепляют правило о том, что суд в самостоятельном порядке направляет решение соответствующему органу или должностному лицу, государственному служащему, а также гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу. Это требует от законодателя создания нормативных предписаний для развития дальнейшей процессуальной активности суда<sup>6</sup>, под которой принято понимать его обязанность устанавливать фактические обстоятельства дела независимо от заявленных требований и оказывать содействие заявителю в восстановлении нарушенных прав при сборе доказательств и исполнении судебного решения<sup>7</sup>.

В-третьих, решение суда по делам об оспаривании нормативных правовых актов обладает отдельными признаками нормативности, поскольку затрагивает не только права лиц, участвующих в деле, но и интересы неопределенного числа субъектов. Очевидно, что такие решения суда или сообщения о них после вступления в законную силу должны быть опубликованы в государственных или местных средствах массовой информации. Такой подход должен получить соответствующую нормативно-правовую регламентацию.

В-четвертых, при производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, возлагается на орган,

принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которое приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие). Гражданин, организация должны лишь привести факты нарушения, ущемления их прав и законных интересов, а орган публичной власти — обосновать правомерность своих действий. Таким образом, бремя доказывания перемещается на орган (должностное лицо) публичной администрации. Однако заявитель не в полной мере освобождается от обязанности доказывания. Гражданин или юридическое лицо освобождаются от обязанности доказывать незаконность обжалуемых актов и решений, но обязаны доказать сам факт нарушения своих прав и свобод.

В-пятых, поскольку по делам, возникающим из публичных правоотношений, обязанность по доказыванию возложена на органы государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц, в данном процессе, таким образом, принцип состязательности в обычном содержании не действует. В этой связи необходимо установить требование об обязательном участии представителя органа государственной власти, местного самоуправления и должностного лица в судебном заседании, а также предусмотреть меры процессуального принуждения для обеспечения выполнения данного предписания на практике.

В-шестых, необходимо закрепить в ГПК РФ сокращенные сроки, в которые должно быть начато производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, с таким расчетом, чтобы вынесенное судебное решение обеспечивало возможность его реального исполнения как с юридической, так и с фактической стороны. Это позволит сократить ситуации, ведущие к невозможности восстановления нарушенных прав (например, по делам о защите избирательных прав) либо к утрате юридического смысла действия (например, по делам об обязывании органов местного самоуправления предоставить жилое помещение вследствие его признания непригодным, когда заявитель погибает вследствие обрушения строения).

В-седьмых, важной гарантией обеспечения независимости судей при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, могло бы стать законодательное закрепление положения о коллегиальности рассмотрения данной категории дел в составе трех профессиональных судей. Данное положение дает больше процессуальных гарантий независимости судей от стороннего воздействия и соответствует принципу законности судопроизводства.

Вот далеко не полный перечень мер, реализация которых позволит существенно улучшить качество защиты прав и законных интересов граждан в сфере управленческих отношений.

- 
- <sup>1</sup> См.: Бутнева М. Ю. Роль и место обязанности по доказыванию в механизме судебной защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2012. — С. 9.
  - <sup>2</sup> См.: Нуриев А. Х. Гражданско-правовая ответственность государства за вред, причиненный предпринимателям: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2013. — С. 4–5.
  - <sup>3</sup> Справка основных показателей работы арбитражных судов Российской Федерации в 2011–2012 гг. — М., 2013.
  - <sup>4</sup> Справка о рассмотрении арбитражными судами Российской Федерации дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в 2009–2012 гг. — М., 2013.
  - <sup>5</sup> Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2012 году // URL: <http://arbitr.ru> (дата обращения: 12.05.2014).
  - <sup>6</sup> См.: Иванова М. А. Процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий дел, возникающих из публичных правоотношений // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012. — С. 8.
  - <sup>7</sup> См.: Плотников Д. А. Особенности действия принципов гражданского процессуального права в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2012. — С. 17.