

НЕКОТОРЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В статье рассмотрены некоторые специфические черты производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Проведен анализ процессуальных особенностей рассмотрения данной категории дел. Определены основные проблемы, складывающиеся в процессе регулирования производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Ключевые слова: производство по делам, возникающим из публичных правоотношений; заявитель; заинтересованное лицо; исковое заявление; заявление; бремя доказывания; доказательственные презумпции; досудебный порядок урегулирования спора; административный суд.

Выделение производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в самостоятельный вид гражданского судопроизводства определяется некоторыми особенностями рассмотрения указанной категории дел. В соответствии с ч. 1 ст. 246 ГПК РФ дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судьей единолично, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, – коллегиально по общим правилам искового производства с особенностями, установленными гл. 23-25 ГПК РФ и другими федеральными законами [1]. Рассмотрим основные особенности производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

В производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, отсутствует гражданско-правовой спор. Еще советские ученые-процессуалисты отстаивали точку зрения, согласно которой в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, спора о праве нет и быть не может. По их общему мнению, в спорах, одним из субъектов которых выступает орган власти, споров, подобных гражданско-правовым, возникать не может. Задача суда при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, может и должна заключаться не в разрешении спора о праве, а в проверке законности действий органов власти, органов управления, должностных лиц, иначе говоря, суд по данной категории дел осуществляет судебный контроль за законностью действий (бездействий) органов государственной власти.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 247 ГПК РФ судья обязан оставить заявление по делу, возникающему из публичных правоотношений,

без движения в том случае, если при подаче такого заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве.

Следующей особенностью производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, является то, что формально в этих делах нет истца и ответчика, а есть лишь лица, обращающиеся в суд с заявлениями в предусмотренных законами случаях, и лица, вовлекаемые в процесс по этим заявлениям.

ГПК РФ не дает прямого ответа на вопрос о том, как именуются лица, которые обращаются в суд с заявлением, и лица, к которым обращено соответствующее правовое требование по делам, возникающим из публичных правоотношений, и соответственно, каково их процессуальное положение, объем процессуальных прав и обязанностей.

В главе 4 ГПК РФ определен круг лиц, участвующих в деле, и особенности процессуального положения каждого из них. Следует предположить, исходя из положений ст. 246 ГПК РФ, что сторонами по данной категории дел будут заинтересованное лицо (заявитель) и орган, принявший оспариваемый акт, и наделены они такими же процессуальными правами и обязанностями, как истец и ответчик. Граждане, юридические лица, индивидуальные предприниматели, государственные органы и должностные лица, участвующие в рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, по существу являются сторонами спорного публичного правоотношения со всеми вытекающими отсюда последствиями. Как подчеркивается в ч. 2 ст. 45 АПК РФ, заявители пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности стороны, если иное не предусмотрено АПК РФ [2].

Еще одной важной особенностью производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, является то, что дела указанной категории возбуждаются не подачей искового заявления, а заявления или жалобы. В юридической литературе отмечается, что данное положение является не совсем логичным, поскольку такое заявление, как и иск, содержит в себе требование о защите права. Да и в современной практике по делам этой категории суды и участники процесса употребляют термины «иск», «исковое заявление», «истец», «ответчик». На наш взгляд, данная точка зрения является не совсем верной. Именно отсутствие спора по данной категории дел и обуславливает подачу именно заявления, жалобы. Содержание такого заявления значительно отличается от содержания исковых заявлений. Гражданско-правовое притязание, выраженное в исковом заявлении, отличается от требования, содержащегося в заявлении, подаваемом в рамках производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Требование, содержащееся в исковом заявлении, носит материально-правовой характер и вытекает из гражданско-правового спора. Требования, содержащиеся в заявлении, вытекают из публичных правоотношений. И прежде всего это требования о лишении юридической силы актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. В заявлении может содержаться требование о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (оспаривание нормативных правовых актов); о признании недействительным (незаконным) решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Кроме того, следует отметить, что заявления о признании нормативных правовых актов недействующими относятся к числу заявлений, предъявляемых в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц. В делах об оспаривании нормативных правовых актов публичные интересы имеют приоритет над частными.

Необходимо обратить внимание на основания для подачи заявления по делам, возникающим из публичных правоотношений. Во-первых, если оспаривается нормативный правовой акт, то должно иметься предположение

о том, что оспариваемый нормативный или ненормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Во-вторых, оспариваемый акт нарушает права и законные интересы заявителя, незаконно возлагает на заявителя какие-либо обязанности или создает иные препятствия для осуществления прав и реализации законных интересов. Таким образом, заявление должно содержать четкое указание на несоответствие оспариваемого акта (или его части) определенному закону, определенной статье, пункту, части статьи закона. И заявление должно содержать указание на то, в чем конкретно выражается нарушение прав и законных интересов.

Очень важной процессуальной особенностью рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, является то, что обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, возлагается на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые 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 свою «невиновность». Таким образом, бремя доказывания перемещается на орган (должностное лицо) публичной власти.

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 юридической практике, конечно же, заявитель ни в коем случае не занимает пассивную позицию и не наблюдает, как орган публичной власти выполняет обязанность по доказыванию, он активно ищет и предоставляет суду доказательства, обосновывающие его требования. Это и доказательства незаконности оспариваемого акта: отсутствие полномочий на принятие акта у орга-

на государственной власти или должностного лица, несоблюдение порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта, а также доказательства того, в чем конкретно выразилось нарушение прав и свобод и т. д.

В юридической литературе отмечается, что в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, можно говорить о доказательственной презумпции незаконности спорного нормативного правового акта, решения, действия (бездействия) органа или должностного лица публичной власти. Презумпции обстоятельно исследовались как процессуалистами, так и учеными, рассматривающими проблемы различных отраслей материального права. Однако до настоящего времени многие аспекты этого правового явления не нашли однозначного решения. Обратимся к проблеме доказательственной презумпции незаконности оспариваемого акта или решения. В юридической литературе нет однозначного мнения относительно того, что является презумпцией. В самом общем виде доказательственную презумпцию можно определить как предположение о существовании либо отсутствии какого-либо входящего в предмет доказывания по делу факта, сделанное без его подтверждения допустимыми средствами доказывания, действующее до тех пор, пока презумпция не опровергнута в установленном законом порядке. Особенностью презумпций является их использование в доказательственной деятельности, причем вне зависимости от воли и желания участников процесса, то есть в силу их закрепления в законе, следовательно, в силу их обязательного применения при разрешении конкретного дела. Поскольку действие презумпции заключается в том числе и в перераспределении судом обязанности по доказыванию, возникает вопрос о бремени доказывания в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений. И хотя п. 1 ст. 249 ГПК РФ четко устанавливает правило, согласно которому обязанность по доказыванию возлагается на орган или должностное лицо, в юридической литературе не все авторы соглашались с данным положением. Так, например, по мнению некоторых ученых, по делам об оспаривании нормативных правовых актов бремя доказывания имеющих юридическое значение обстоятельств должно возлагаться на заявителя. Именно заявитель должен доказать факт совершения государствен-

ным органом или должностным лицом действий (факт принятия акта и его ненормативный характер), нарушение оспариваемым актом его прав и интересов, а также привести доказательства в подтверждение обстоятельств, о которых он утверждает, в том числе, например, о нарушении процедуры принятия акта. По мнению О.В. Баулина, закрепление правила о возложении обязанности доказывания на орган или должностное лицо, принявшее акт, является ошибочным. Более того, отсутствие доказательств нарушения прав и интересов заявителя является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении жалобы [3, с. 182-183]. На наш взгляд, со столь категоричной позицией нельзя согласиться. Во-первых, как мы уже отмечали, в п. 1 ст. 249 ГПК РФ закреплена обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействий) органов и должностных лиц публичной власти. То есть орган или должностное лицо должны представить доказательства наличия полномочий на принятие соответствующего акта, решения или совершение действия, соблюдение порядка принятия акта, решения и совершения действия и соответствие оспариваемого акта (решения, действия) нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, иными словами, доказать их законность. Но заявитель ни в коем случае не может оставаться пассивным участником судебного разбирательства. Как верно отмечается в юридической литературе, заявитель не обязан, но и не лишен права доказывать, представлять доказательства в обоснование своих требований. Необходимость в этом может быть связана с тем, что представители государственных и иных органов, а также должностных лиц, чьи акты и действия оспариваются, порой не отвечают на запросы суда, не являются в судебное заседание и соответственно не предоставляют никаких доказательств, подтверждающих законность своих актов, решений и действий [4, с. 226]. От того, насколько активно будет действовать заявитель в судебном разбирательстве, может зависеть и исход дела. Так, заявитель предоставляет следующие доказательства. В соответствии с п. 1 ст. 247 ГПК РФ в заявлении заинтересованного лица должно быть указано, какие права и свободы лица нарушены решением, действием (без-

действием) органа публичной власти, должностного лица. Отсутствие обстоятельств, свидетельствующих о нарушении прав и законных интересов заявителя или о незаконном возложении на заявителя каких-либо обязанностей, либо создающих препятствия для осуществления прав, либо их недоказанность, является основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований. Наличие юридической заинтересованности должно быть доказано заявителем. Очевидно, что нельзя допускать возможность оспаривания «из принципа» при отсутствии нарушения прав и свобод заявителя [3, с. 183]. Однако не все авторы соглашаются с данным утверждением. Так, например, О.А. Бек отмечает, что лицо, обращающееся в суд, не должно указывать на фактическое нарушение оспариваемым актом его прав и свобод. Для принятия такого заявления к рассмотрению достаточно указания на наличие потенциальной возможности для такого нарушения или, иными словами, указания на нарушение оспариваемой нормой правоспособности лица. В качестве предмета судебной деятельности при отсутствии состоявшегося нарушения прав заявителя будет выступать охрана правоспособности субъекта как способности любого лица стать субъектом любых правоотношений, в том числе регулируемых отраслевым законодательством. В то же время заявитель осуществляет охрану государственного и общественного интереса, состоящего в заинтересованности государства в соблюдении режима законности [5, с. 7-8].

На наш взгляд, данная точка зрения не совсем верна. В соответствии со ст. 3 ГПК РФ заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за *защитой* нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов. Именно право на судебную защиту предполагает нарушение прав и законных интересов. Без такового у лица отсутствует право на обращение в суд. Необходимость защиты от чего-либо толкает лицо на обращение в суд.

При приеме заявления судья выясняет, соблюден ли обязательный досудебный порядок урегулирования спора. По делам, возникающим из публичных правоотношений, обращение заинтересованного лица в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу не является обязательным условием для

подачи заявления в суд. Такое положение закона не совсем удачно, поскольку трудно представить себе, к какому вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу следует обратиться об отмене того или иного нормативного правового акта. Обязательный досудебный порядок разрешения спора по делам о признании недействительными ненормативных правовых актов устанавливается федеральным законом лишь по отдельным категориям споров.

С 1 января 2009 г. введен новый порядок обжалования решений налоговых органов. Обратиться в суд заинтересованное лицо сможет только после обжалования решения в вышестоящем налоговом органе (п. 5 ст. 101.2 НК РФ). Данное нововведение вызвало бурное обсуждение как среди ученых-процессуалистов, так и среди судей и налогоплательщиков. По мнению некоторых авторов, данный подход соответствует современным тенденциям в урегулировании конфликтов и управлении ресурсами. Во многих сферах человеческих взаимоотношений применяются механизмы, призванные не доводить спор до суда, создающие дополнительные возможности как можно лучше разобраться в причинах конфликта, определиться с позицией сторон конфликта, их шансами на победу в споре. И пример тому – проведение переговоров в случае нарушения условий договора одной стороны [6, с. 18]. С данной точкой зрения согласиться нельзя. Ведение переговоров и досудебное урегулирование споров применимы только к отношениям, в которых стороны юридически равноправны. Только при таком положении можно «сесть за стол переговоров» и каждая из сторон представит свои доводы, доказательства, их обосновывающие. Если же стороны юридически неравноправны, и тем более одна сторона находится в подчинении у другой, которая наделена властными полномочиями, ведение переговоров и урегулирование конфликта мирным путем вряд ли представляется возможным. В любом случае у заявителя (юридического лица, индивидуального предпринимателя, физического лица) сохраняется при обжаловании решения налогового органа в вышестоящий орган статус жалобщика, просителя. Кроме того, длительность процедуры обжалования решения, что, несомненно, является следствием такого нововведения, противоречит принципам беспрепятственного осуществления граждан-

ких прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. Судебные органы надеются на повышение качества принимаемых налоговыми органами решений. Необходимо понимание со стороны налогового органа содержания административной процедуры, которое заключается в следующем: он должен исследовать все обстоятельства перед принятием решения, обязательно выслушать доводы налогоплательщика, изучить дополнительно представленные им доказательства, представить налогоплательщику свои доказательства, мотивированно и аргументированно ответить на его возражения и всю проведенную работу по исследованию доказательств отразить в протоколе, а мотивировочную часть, включая ответы на доводы налогоплательщика, изложить в решении. Как отмечает в своем интервью Д.И. Дедов, для того, чтобы сотрудники налоговых органов понимали свои задачи и политику налоговых органов правильно, Федеральной налоговой службе нужно постоянно проводить обучение своих новых сотрудников [6, с. 22]. На наш взгляд, даже самые хорошо обученные сотрудники налоговых органов не заменят все преимущества судебной защиты нарушенных прав. Закрепленные в законодательстве принципы судебного разбирательства и построения судебной системы обеспечивают наиболее справедливое, законное и обоснованное разрешение дела по оспариванию решений государственных органов.

В связи с этим среди ученых-процессуалистов, судей и юристов-практиков ведутся споры относительно создания специализированных судов по рассмотрению дел, возникающих из публичных правоотношений, по правилам административного судопроизводства. И правовой базой создания административных судов являются положения ст. 118 Конституции РФ о том, что «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Основным аргументом введения административных судов является то, что решение таких дел требует наличия специальных знаний, нужны судьи, которые специализируются на административных делах; нужно обеспечить независимость административных судов от влияния муниципальных и региональных исполнительных органов власти, а для этого их территориальная подведомственность не дол-

жна совпадать с административно-территориальным делением. Предлагается создать межрайонные административные суды, соответствующие коллегии в судах уровня субъектов Российской Федерации, окружные административные суды и коллегии по административным делам Верховного суда РФ.

На наш взгляд, в настоящее время отсутствует необходимость создания новых специализированных административных судов. И вот какие доводы можно привести против создания специализированных судов. Во-первых, создание новых судов потребует достаточно больших материальных и финансовых затрат. Во-вторых, создание новых административных судов повлечет ломку существующей судебной системы. Создание специальных административных судов без коренной реорганизации судебной системы невозможно. В-третьих, как верно отмечает Д. Бахрах, создание межрайонных судов повлечет их отдаление от большинства населения, проживающего в тех районах, городах, в которых административных судов не будет. Если межрайонные суды будут созданы, чтобы обслуживать три-четыре района, значит, многим гражданам и юридическим лицам будет затруднена судебная защита их прав. На огромных пространствах России дороги и связь приспособлены к административно-территориальному делению. Ехать, звонить в другой район, город не очень просто. Таким образом, создание межрайонных судов не облегчит, а затруднит гражданам реализацию права на судебную защиту. Представляется, что вообще районные суды были и должны остаться основным звеном судов общей юрисдикции как максимально приближенные к населению и решающие большинство дел, по которым необходимо осуществлять правосудие [7, с. 23].

В рамках районного суда возможна и необходима специализация судей по административным делам, подобно тому, как уже многие годы осуществляется специализация судей по уголовным, гражданским и даже по делам, связанным с несовершеннолетними.

Таким образом, на данный момент более важным является вопрос об усовершенствовании норм, регламентирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах.

Список использованной литературы:

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. №138-ФЗ (в ред. от 09.03.2010 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2002. -№46. – Ст. 4532.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ (в ред. от 09.03.2010 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2002. – №30. – Ст. 3012.
3. Баулин, О.В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел / О.В. Баулин. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004.
4. Арбитражный процесс: учебник / под ред. Р.Е. Гукасяна. – М.: Проспект, 2008.
5. Бек, О.А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов: автореф. ... канд. юрид. наук / О.А. Бек. – М., 2007.
6. Претензионный порядок в налоговом споре с 2009 года // В курсе дела. – 2008. – №11.
7. Бахрах, Д. Нужна специализация судей, а не судов / Д. Бахрах // Российская юстиция. – 2003. – №2.

Иванова Марина Александровна, старший преподаватель кафедры теории государства и права и конституционного права юридического факультета Оренбургского государственного университета
460048, г. Оренбург, пр-т Победы, 141, e-mail – zabor_a@mail.ru

Ivanova M.A.

Some procedural feature of cases arising from public relations

The article discusses some specific features of the cases arising from public relations. The analysis of the procedural peculiarities of the consideration of this category of cases. The main problem, folding in the management of the cases arising from public relations.

Key words: production of cases arising from public relations; applicant; the person concerned, the statement of claim, statement, the burden of proof, evidentiary presumptions, pre-trial order solution to the dispute; administrative court.

Bibliography:

1. Civil Procedure Code of Russia, dated 14 November 2002. №138-FZ (as amended. From 09.03.2010g.) [Text] // NW Russia. – 2002. – №46. – Art. 4532.
2. Arbitration Procedure Code of Russia on July 24, 2002. №95-FZ (as amended. From 09.03.2010g.) [Text] // NW Russia. – 2002. – №30. – Art. 3012.
3. Baulin, O.V. The burden of proof in the trial of civil cases / O.V. Baulin. – Moscow: ОАО «Gorodets», 2004.
4. The arbitration process: a textbook / ed. RE Ghukassian. – M.: Prospekt, 2008.
5. Beck, OA Proceedings of challenging legislation: Author's abstract.... Kand. JUDr. Science / O.A. Beck.-M.,2007.
6. Complaint in a tax dispute with 2009 // In the course of the case. – 2008. – №11.
7. Bachrach, D. Need specialization of judges, not the courts / D. Bachrach // Rossiyskaya justice. – 2003. – №2.