

УДК 342.9

**О ПРЕЕМСТВЕННОСТИ КРИТЕРИЕВ ОТНЕСЕНИЯ ДЕЛ,
ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ
К РЕГУЛИРОВАНИЮ КОДЕКСОМ АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

А. Ю. Семенихина

Всероссийский государственный университет юстиции (г. Москва)

Поступила в редакцию 15 июля 2015 г.

Аннотация: анализируются нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с точки зрения преемственности ранее действующих норм и имеющейся судебной практики. Критически оценивается отсутствие в Кодексе нормы «спор о праве гражданском» и указание на иные критерии как основания, исключающие судебное административное производство и позволяющие разграничить административное судопроизводство от гражданского.

Ключевые слова: административное судопроизводство, спор о праве гражданском, дела, возникающие из публичных правоотношений.

Abstract: in this article analyzes the norms of the Code of administrative court procedure of the Russian Federation, from the point of view of continuity of the previously existing rules and existing jurisprudence. Critical evaluation of the absence in the Code of norms of a «dispute concerning civil law» and the reference to additional criteria, as grounds for excluding judicial administrative proceedings, distinguishing between administrative civil proceedings.

Key words: administrative litigation, dispute concerning civil law, cases arising from public legal relations.

До принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, регулировалось подразделом III Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ).

Глава 25 ГПК РФ предусматривала определенный порядок оспаривания решений, действий (бездействия) органов публичной власти, отличный от общеискового порядка¹.

В ранее действующей ч. 3 ст. 247 ГПК РФ законодатель предусматривал единственное основание для разграничения дел, возникающих из публичных правоотношений, от общеисковых. Так, в случае, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю о необходимости оформления искового заявления. Если при этом нарушаются правила подсудности дела, судья возвращает заявление.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 06.04.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Сфера регулирования КАС РФ охватывает порядок разрешения спорных правоотношений, одним из участников которых выступает орган публичной власти.

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих².

Иные правовые признаки, по которым можно отграничить те или иные отношения, регулируемые соответствующим нормативным правовым актом, а впоследствии определенным судебным порядком рассмотрения, в КАС РФ отсутствуют.

Тем не менее в ч. 1 ст. 128 КАС РФ содержится указание на то, что судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если 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 и уголовного судопроизводства.

В период действия норм ГПК РФ, регулирующих рассматриваемую сферу правоотношений, безусловно, имелись проблемы с определением критериев спора о праве, однако многолетняя практика позволила выработать относительно единые подходы. На момент принятия КАС РФ нами были проведены обобщение и анализ судебной практики, по результатам которых сделаны определенные выводы, позволяющие отграничить дела, возникающие из публичных правоотношений, от общеисковых.

К сожалению, положения КАС РФ не содержат ни формулировки «спор о праве гражданском», ни иного критерия, позволяющего правоприменителю отнести регулирование конкретных правоотношений к соответствующему нормативному правовому акту, а впоследствии и определиться с верным видом судопроизводства.

Как следует из обобщения практики районных судов с участием в делах представителя органа публичной власти, наиболее распространенными являются дела о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии решения по заявлению гражданина о предоставлении в собственность земельного участка и возложении обязанности предоставить в собственность этот земельный участок; об оспаривании действий в связи со снятием с учета нуждающихся в жилых помещениях и возложением обязанности устранить допущенное нарушение путем включения в списки нуждающихся в получении жилого помещения; о признании права собственности на жилое помещение в порядке приватизации, о при-

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 29.06.2015). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2015).

знании права собственности в порядке наследования в случае пропуска срока вступления в наследство и др.

Ранее по указанным делам судами до принятия дела к производству выяснялось наличие либо отсутствие спора о праве гражданском и принималось соответствующее процессуальное решение в порядке ч. 3 ст. 247 ГПК РФ.

Верховным Судом Российской Федерации в соответствии с главой 25 ГПК РФ выработаны следующие правовые критерии определения в делах отсутствия спора о праве.

Во-первых, в правоотношениях, возникших между гражданином и органом исполнительной власти, реализующим властные полномочия в установленном порядке, т.е. в публичных правоотношениях, всегда отсутствует спор о праве³.

Во-вторых, факт отсутствия материального спора о праве на земельный участок, жилое помещение или иной объект между заявителем и другим физическим лицом, обладающим аналогичным объемом прав и обязанностей⁴.

Таким образом, для отнесения правоотношений к регулированию главы 25 ГПК РФ, исходя из практики Верховного Суда РФ, достаточно было, чтобы правоотношения возникали между гражданином и представителем органа публичной власти и отсутствовали материальные притязания третьих лиц на объект правоотношений.

Однако следует отметить, что согласно главе 25 ГПК РФ районные суды рассматривали дела только в порядке искового производства, например дела между гражданами и органами исполнительной власти по признанию права собственности на жилое помещение в порядке приватизации, о признании права собственности в порядке наследования в случае пропуска срока вступления в наследство и, исходя из позиции Верховного Суда Российской Федерации, дела данной категории следовало относить к делам, возникающим из публичных правоотношений, поскольку они также обладают двумя признаками, принимаемыми кассационной инстанцией за критерии отсутствия спора о праве гражданском.

Приведенный выше пример свидетельствует о непростом пути практики применения ранее действующей нормы, предусмотренной ч. 3 ст. 247 ГПК РФ. Между тем практика имела место быть, и, помимо законономерных сложностей, сформировался также ряд преимуществ в период действия указанной нормы.

Следует отметить, что на момент принятия КАС РФ, немаловажное значение имело постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государ-

³ Определение Верховного Суда РФ от 22 января 2014 г. № 5-КГ13-126. Требование : О признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии решения по заявлению о предоставлении в собственность земельного участка, и возложении обязанности предоставить в собственность этот земельный участок.

⁴ Там же.

ственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»⁵, в том числе разъясняющее, в каком из судебных производств – уголовном, гражданском или административном – подлежит рассматривать ту или иную категорию спорных правоотношений.

Ситуация по разделению общеисковых дел от дел, возникающих из публичных правоотношений, складывалась следующим образом.

Спор о праве гражданском присутствует всегда, если непосредственно затронуты права граждан на получение материальных ценностей в виде дополнительной жилой площади, земельного участка, а также право на получение ежемесячных выплат и другое, вне зависимости от притязаний третьих лиц.

Стоит отметить, что участие в деле в качестве стороны представителя органа публичной власти судом не принималось во внимание за основной критерий, которым нужно руководствоваться при отнесении спорных правоотношений к делам, возникающим из публичных правоотношений.

Спор о праве гражданском всегда будет иметь место, если на гражданина, чьи права и законные интересы нарушены, возложена обязанность в силу объективных обстоятельств по доказыванию факта нарушения его прав и законных интересов другой стороной и представлению суду юридически значимых обстоятельств, в силу закона исключающих существование обжалуемого решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Обратимся к судебной практике. Распоряжением главы Управы района К. семья Н. была поставлена на очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий. Распоряжением Департамента городского имущества г. Москвы семья Н. снята с учета на основании обеспеченности площадью жилого помещения согласно установленной норме. Основанием для снятия с учета послужило вступление в брак одного из членов семьи с гражданкой П., имеющей до вступления в брак собственную жилую площадь. Семья Н. обратилась в районный суд в соответствии с главой 25 ГПК РФ по месту своего жительства. Ряд аналогичных гражданских дел был рассмотрен другими районными судами г. Москвы в порядке искового производства. На первый взгляд, в создавшейся неоднозначной практике гражданин в принципе обладает некоторым преимуществом в выборе суда, так как в случае искового производства дело подлежит рассмотрению по месту нахождения ответчика, а в порядке главы 25 ГПК РФ заявитель обладает правом альтернативной подсудности.

Однако следует иметь в виду, что в порядке главы 25 ГПК РФ суд, принимая решение об удовлетворении заявления, не вправе выходить за пределы требований. Вынесенным решением суд только отменяет принятое распоряжение Департамента городского имущества г. Москвы и устанавливает срок для принятия мер для восстановления в полном объ-

⁵ Рос. газета. 2009. 18 февр.

еме нарушенных прав и свобод заявителя, тогда как в исковом производстве суд не только отменяет указанное распоряжение, но и восстанавливает граждан на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий.

С одной стороны, для гражданина, исходя из итогового судебного решения, выгодно исковое производство, однако не стоит забывать о преимуществах стадии доказывания, которой глава 25 ГПК РФ обязывает представителя органа публичной власти доказать законность вынесенного оспариваемого акта, тогда как в исковом производстве гражданину необходимо полностью доказать отсутствие обеспеченности площадью жилого помещения согласно установленной норме, вне зависимости от обстоятельств вступления в брак.

Приведенное выше гражданское дело имеет спор о праве и подлежит рассмотрению в порядке искового производства, поскольку распоряжением Департамента городского имущества г. Москвы о снятии с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий семьи Н. непосредственно затронуты права данных граждан на получение материальных ценностей в виде дополнительной жилой площади, более того, исходя из характера оснований снятия с учета, на граждан возлагается обязанность по доказыванию сохранения права на получение жилой площади, вне зависимости от вступления в брак одного из членов семьи Н.

В порядке главы 25 ГПК РФ суды рассматривали, к примеру, дела по заявлениям граждан об оспаривании заключений межведомственных комиссий о признании дома аварийным. Последствия вынесенного судом решения о признании заключения межведомственной комиссии незаконным заключаются в том, что недействительное заключение рассматривается как акт, не имеющий юридической силы и не подлежащий применению, следовательно, у принявшего его органа в соответствии с функциональными полномочиями возникает обязанность повторного рассмотрения относящегося к его компетенции вопроса и принятия по нему нового решения.

При принятии решения о признании незаконным заключения межведомственной комиссии о соответствии жилого помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, и его пригодности (непригодности) для проживания суды возлагали на межведомственную комиссию обязанность провести обследование жилого помещения (жилого дома) на предмет соответствия требованиям, установленным Положением, а также, как правило, устанавливали определенный срок для такого обследования, исчисляемый с момента вступления решения суда в законную силу. Возлагая на межведомственную комиссию такую обязанность, суд не вправе предрешать существо решения, которое должно быть принято⁶.

Таким образом, правильной усматривается позиция, при которой в порядке КАС РФ подлежит рассматривать только заявления с требова-

⁶ Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29 апреля 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

нием о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа публичной власти, должностного лица. Требования об обязанности органа публичной власти передать в собственность земельный участок, жилое помещение или иную совокупность имущественных прав имеют строго материально-правовой характер и подлежат рассмотрению в порядке гражданского производства.

В связи с этим в целях сохранения имеющихся в настоящее время выводов, основанных на многолетней практике, их преемственности и дальнейшего позитивного развития, во избежание наметившегося пробела полагаем необходимым внести соответствующие поправки в КАС РФ.

Всероссийский государственный университет юстиции (г. Москва)

Семенихина А. Ю., аспирант кафедры административного и финансового права

*E-mail: piminova.nastya@mail.ru
Тел.: 8-499-619-87-76*

Russian State University of Justice (Moscow)

Semenikhina A.Yu., Post-graduate Student of the Administrative and Financial Law Department

*E-mail: piminova.nastya@mail.ru
Tel.: 8-499-619-87-76*