

ПОНЯТИЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ИНТЕРЕСА ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Шкварок А.В.,

соискатель кафедры гражданского процесса Санкт-Петербургского государственного университета, юрист ООО «ПРЕЗИДЕНТ КОНСАЛТ»

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы, связанные с определением содержания и значения юридического интереса по делам, возникающим из публично-правовых отношений.

The theoretical and practical issues involved in determining the content and meaning of a legal interest in cases arising from public-legal relations.

Ключевые слова: предпосылки права на судебную защиту, юридический интерес (заинтересованность), легитимация к делу, публично-правовые отношения.

Preconditions for the right to judicial protection, the legal interest (interest), the legitimation of the case, public-legal relations.

В соответствии с п.1 ст. 3 ГПК РФ заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за судебной защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов. п.1 ст. 4 ГПК РФ закрепляет, что суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов.

Юридический интерес (заинтересованность) в гражданском процессе следует рассматривать как выраженное в действиях стремление субъекта права получить судебную защиту и обусловленное: а) наличием субъективного права, подлежащего защите, в рамках правоотношения, заявленного в качестве предмета иска (правовым характером заявленных требований); б) принадлежностью субъективного права заявителю; в) нарушением права или созданием такой угрозы [3, с.4].

Данное определение юридического интереса в качестве общего правила распространяется на все виды гражданского судопроизводства. При этом в отношении отдельных видов гражданского судопроизводства действуют особенности, обусловленные спецификой правоотношений, выступающих предметом судебной деятельности.

Любой правовой интерес и как его разновидность, юридический интерес (заинтересованность) в процессе, заключается в осуществлении права, его реализации, следовательно, вполне логично вытекает, что субъективное право, о защите которого просит заявитель должно существовать. Это положение следует из целей и задач судебной

защиты права.

В последнее время в научной литературе активно ведется дискуссия по вопросу о том, может ли правовой характер требования выступать в качестве предпосылки права на судебную защиту [1,4,6,11]. Сторонники выделения правового характера требования в значении предпосылки права на иск обосновывают это необходимостью повышения эффективности судебной защиты и создания препятствий для необоснованных обращений в суд. Противники этого, ссылаются на материально-правовое содержание данной предпосылки права на иск и, как следствие, на невозможность ее установления без рассмотрения дела по существу. Также в науке гражданского процессуального права нет единого подхода к определению содержания понятия неправового характера требования (спора).

Полагаем, что правовой характер заявленного в суд требования заключается в том, что безотносительно к личности заявителя требование, обращенное к суду, основано на нормах права и вытекает из правоотношений.

По делам, возникающим из публично-правовых отношений, правовой характер требования заключается в том, что праву, о защите которого просит заявитель корреспондирует соответствующая обязанность со стороны государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего. Данное обстоятельство устанавливается судом посредством анализа отношений, определенных заявителем в качестве предмета судебной

деятельности, во взаимосвязи со способом защиты, сформулированным в просительной части заявления.

Например: К. обратился в суд с требованием обязать Президента Республики Башкортостан признать отдельные положения Кодекса Республики Башкортостан о выборах несоответствующими ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и не подлежащими применению с момента издания. Суд отказал в принятии данного заявления на основании п.1 ст. 134 ГПК РФ, поскольку заявитель просит обязать Президента РБ признать отдельные положения названного Кодекса не соответствующими ФЗ, что в компетенцию Президента РБ не входит и им не решалось [22].

Как отмечалось выше, предметом судебной деятельности по делам, возникающим из публично-правовых отношений, выступают властные отношения, которые носят относительный характер. Следовательно, если заявитель требует от властного субъекта, выступающего в процессе в качестве заинтересованного лица, совершить какие-либо действия (в т.ч. воздержаться от их совершения, издать нормативный или ненормативный акт, принять решение), которые не входят в компетенцию данного властного субъекта, то такие требования заявителя являются неправовыми.

В таком понимании содержание понятия правового/неправового требования носит материально-правовой характер. С учетом этого, необходимо согласиться с теми авторами, которые придерживаются мнения о невозможности установления материально-правовых составляющих иска без рассмотрения дела: «...согласно выработанной доктрине гражданского процессуального права, суд должен принимать и разрешать любые требования, отказ в принятии заявления по соображениям материального права является не допустимым...» [4, с.232].

Полагаем, что в целом предпосылки права на судебную защиту могут носить материально-правовой характер, однако, в целях недопущения необоснованного отказа в судебной защите из-за судебной ошибки, они не должны устанавливаться судом на стадии принятия заявления без вызова сторон и исследования доказательств. Суд должен принять заявление, возбудить гражданское дело, и в случае установления отсутствия правового характера заявленных в суд требований дело прекратить производством.

В науке гражданского процесса активная легитимация к делу [2,5,12] связывается с материально-правовой заинтересованностью истца/заявителя к делу, которая заключается в том, что судебное решение по данному делу влияет на права и законные интересы истца/заявителя. Иначе, активная легитимация к делу определяется как материально-правовая связь истца/заявителя со спорным правоотношением, выступающим предметом судебной деятельности.

Специфика легитимации к делу по делам, возникающим из публично-правовых - отношений заключается в правовой связи между заявителем и сферой действия оспариваемого акта. На нормативном уровне данное положение закреплено в ч.1 п.1 ст.134 ГПК РФ в соответствии с которым суд отказывает в принятии заявления в случае, если в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы и законные интересы заявителя.

Указанная норма гражданского процессуального кодекса РФ неоднозначно толкуется в теории и применяется на практике, как с точки зрения ее содержания, так и значения в качестве предпосылки права на судебную защиту. С учетом этого, необходимо определить содержание данной нормы, ее сферы действия, а именно, на какие виды гражданского судопроизводства, а также категории дел в рамках отдельного вида гражданского судопроизводства она распространяет свое действие, и ее значение в качестве предпосылки права на судебную защиту.

В Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 20.01.2003 - №2 [15, п.14] указано: «По общему правилу граждане и организации в силу статей 3 и 4 ГПК РФ вправе обращаться в суд за защитой своих прав, свобод и охраняемых законом интересов. Исходя из этого, заявления граждан и организаций, оспаривающих нормативные правовые акты, не затрагивающие их права, т.е. не регулирующие отношения с их участием (например, заявление граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, об оспаривании нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием организаций и индивидуальных предпринимателей), не должны приниматься к производству судов».

Таким образом, в целях оказания судебной защиты суд должен установить:

1) является ли оспариваемый акт действующим; «Правовой акт, действие которого прекра-

щено, сам по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей не является и не может повлечь каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод, предметом же судебного контроля могут быть только действующие нормативные правовые акты» [14, п.11; 19].

Данное правило не распространяется на случаи, когда срок действия правового акта истек, однако права и обязанности участников правоотношений, регулируемых данным правовым актом, продолжают действовать до момента их исполнения: «Прекращая производство по делу на основании п.1 ст. 219 ГПК РСФСР, суд исходил из того, что заявитель, оспаривая статьи закона области «Об областном бюджете на 2001 г.», утратившего силу в связи с истечением срока давности. Такой вывод не соответствует нормам процессуального права. Суд вправе прекратить производство по делу на основании п.1 ст. 219 ГПК РСФСР в случае, когда правовой акт, в результате его отмены или признания недействующим, уже не может нарушать права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица. Закон о бюджете обладает определенными особенностями, он предусматривает права и обязанности участников бюджетных правоотношений, которые автоматически не прекращаются по истечении бюджетного года, а могут продолжаться до момента исполнения. Относится ли к подобным нормам оспариваемые статьи Закона области, суд не установил. Без проверки этих обстоятельств нельзя сделать вывод о наличии или отсутствии оснований для прекращения производства по делу» [20].

2) затрагиваются ли этим актом права заявителя, т.е. регулирует ли он отношения с его участием; Так, Верховный Суд РФ указал: «Судья отказывает в принятии заявления в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 134 или частью 8 статьи 251 ГПК РФ в случаях, в заявлении гражданина или организации оспаривается полностью или в части нормативный правовой акт, очевидно не затрагивающий их права и свободы, тогда как это обстоятельство является необходимым условием проверки акта или его части в порядке, предусмотренном главой 24 ГПК РФ» [14, п.11].

Судебная практика показывает, что зачастую суды трактуют положения п.1 ч.1 ст.134 ГПК РФ расширительно и отказывают в возбуждении дела по данному основанию в связи с отсутствием нарушения прав заявителя [23]. Так, в Определении Конституционного суда РФ от 8 июля 2004 г. «По

жалобе гражданина Тимонина Д.В. на нарушение его конституционных прав п.1 ст. 134, ст.248, ч.1,8 ст. 251 ГПК РФ», указано «... п.1 ст.134 ГПК РФ в системной связи с ч.1 ст. 246, ч.1 ст. 251 данного Кодекса не предполагает отказ суда в принятии заявления о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа государственной власти противоречащим закону в случае, если заявитель считает, что этим актом нарушаются его права и свободы гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными актами, и, следовательно, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя». Аналогичная позиция Конституционного суда РФ по данному вопросу отражена и в других его определениях [17,18]. Вывод Конституционного суда РФ о невозможности отказа в судебной защите путем отказа в принятии заявления об оспаривании нормативного акта на основании ч.1 п.1 ст.134 ГПК РФ обосновывается тем, что «...вопрос о нарушении нормативным правовым актом прав, свобод и законных интересов заявителя должен решаться непосредственно в судебном заседании при рассмотрении гражданского дела по существу» [18]. Таким образом, в указанных разъяснениях отождествляются понятия затрагивать права, свободы и законные интересы заявителя и их нарушать, с чем нельзя согласиться. Факт того, что оспариваемый нормативный правовой акт затрагивает права, свободы и законные интересы заявителя означает, что данный акт к нему применен или подлежит применению в конкретном деле, т.е. оспариваемый акт распространяет свое действие на отношения с участием заявителя, регулирует данные отношения. Указание в заявлении лишь о потенциальной возможности применения оспариваемого акта к заявителю (фактическая возможность может никогда не возникнуть) не подтверждает юридический интерес заявителя и является основанием для отказа в судебной проверке нормативного акта.

Факт применения нормативного акта к заявителю необходимо разграничивать с фактом нарушения прав заявителя оспариваемым актом, поскольку последний подлежит установлению в ходе судебного разбирательства, по окончании которого суд должен дать оценку нормативному акту вне зависимости от того, установит ли он нарушения прав заявителя этим актом или нет. «... в данном случае, судья, решая вопрос о приня-

тии заявления общества к производству и проверяя соблюдение требований к форме и содержанию заявления, дал оценку обоснованности доводов общества относительно нарушения его прав и законных интересов, тогда как это возможно лишь при рассмотрении дела по существу» [29].

Вопрос о сфере действия положения п.1 ст. 134 ГПК РФ до последнего времени был дискуссионен. Исходя из приведенных разъяснений Пленума Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, данная норма распространяла свое действие исключительно на дела об оспаривании нормативно-правовых актов. Однако Постановлением Пленума Верховного суда РФ от 10.02.2009 года №2 [13, п.17] разъяснено, что данная норма ГПК РФ подлежит применению в отношении всех категорий дел, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений. С данным выводом необходимо согласиться, поскольку одинаковая правовая природа дел определяет одинаковые условия оказания судебной защиты. С учетом этого, на сегодняшний день положение ч.1 п.1 ст.134 ГПК РФ распространяет свое действие не только на дела о признании недействующими нормативных актов, но и дела о признании недействительными ненормативных правовых актов, а также действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Согласно п.1 ч.1 ст.134 ГПК РФ отсутствие у заявителя легитимации к делу выступает основанием к отказу в судебной защите путем отказа в принятии заявления. Полагаем, что также как и в отношении правового характера требования, установление факта легитимации заявителя к делу или ее отсутствия не всегда возможно на стадии принятия заявления без вызова сторон, дачи ими объяснений по делу и дополнительных доказательств. Иначе, материально-правовое содержание предпосылки права на судебную защиту, в частности, легитимации к делу заявителя по делам, возникающим из публично-правовых отношений, должно быть «уравновешено» процессуальным механизмом, гарантирующим сведение к минимуму возможность судебной ошибки и необоснованный отказ в судебной защите. В связи с этим, отказ в судебной защите по данному основанию должен производиться путем прекращения производства по делу, а не путем отказа в принятии заявления.

В связи с вышеизложенным необходимо обра-

тить внимание, что в соответствии с разъяснениями Верховного суда РФ суд отказывает в принятии заявления на основании ч.1 п.1 ст. 134 ГПК РФ в случае, если в заявлении гражданина или организации оспаривается нормативный акт, ненормативный акт, решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, очевидно не затрагивающие их права, свободы и законные интересы [13, п.17]. Полагаем, что очевидность не является правовым (юридическим) критерием для решения вопроса об оказании судебной защиты. Данное обстоятельство как предпосылка права на судебную защиту должно устанавливаться судом достоверно на основе исследования доказательств по делу и в присутствии сторон по делу. Таким образом, это еще раз подтверждает необходимость установления судом наличия или отсутствия легитимации заявителя к делу в ходе судебного разбирательства, а не на стадии принятия заявления.

Факты нарушения прав свобод и законных интересов заявителя, а также создания препятствий к их осуществлению, возложения незаконной обязанности или незаконного привлечения к ответственности устанавливаются судом только в ходе судебного разбирательства, входят в основание заявления и отражаются в судебном решении.

Таким образом, юридический интерес по делам, возникающим из публично-правовых отношений, обусловлен правовым характером заявленного в суд требования (безотносительно к личности заявителя право, о защите которого заявлено требование в суд, предусмотрено действующим законодательством в рамках правоотношения, обозначенного в качестве предмета судебной деятельности); легитимацией заявителя к делу; нарушением или оспариванием прав, свобод, законных интересов заявителя. При этом, в случае установления факта отсутствия правового характера заявленных в суд требований, а также легитимации заявителя к делу суд вправе отказать в судебной защите путем прекращения производства по делу. Факт нарушения или оспаривания прав, свобод и законных интересов заявителя устанавливается в ходе судебного разбирательства и отражается в судебном решении.

На основании вышеизложенного, схематично юридический интерес по делам, возникающим из публично-правовых отношений, можно отобразить следующим образом (Рисунок 1).

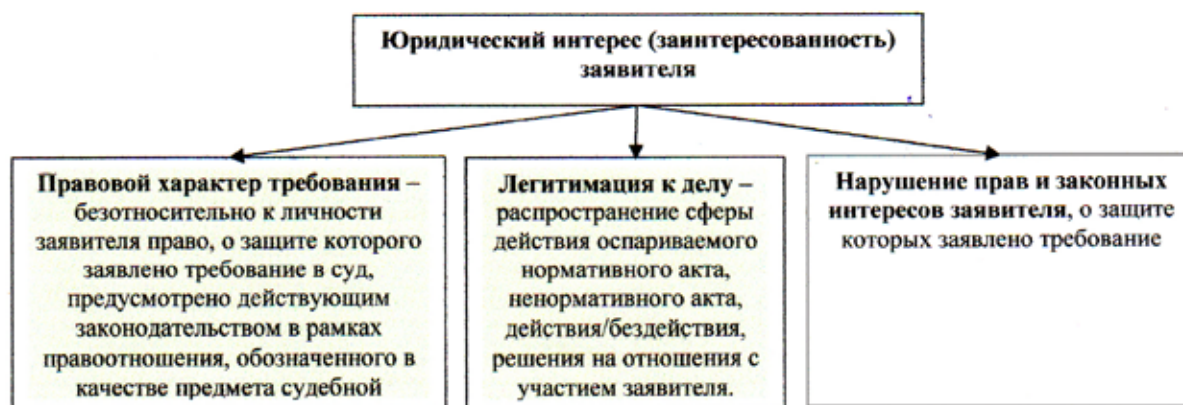


Рисунок. 1 Содержание юридического интереса по делам, возникающим из публично-правовых отношений.

- ☒ Отказ в судебной защите (прекращение производства по делу);
☐ Оказание судебной защиты (рассмотрение дела по существу с вынесением судебного решения).

Библиография

1. Боннер А.Т. Беспредметны ли беспредметные иски?//Избранные труды по гражданскому процессу. СПб.: Издательский дом СПбГУ. Издательство юридического факультета СПбГУ. 2005.
2. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. - М.: Издательство «Зерцало», 2003.
3. Вильховик А.В. Юридический интерес как предпосылка доступности судебной защиты.//Арбитражный и гражданский процесс.-2005.-№12.
4. Жуйков В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М.: Статут. 2006.
5. Гордон В.М. Основание иска в составе изменения исковых требований. //ГПК Советских республик. Текст и практический комментарий.//Под ред. Ал. Малицкого. Харьков. 1929.
6. Дегтярев С.Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве. Теоретико-прикладные проблемы. М.: Волтерс Клувер. 2007.
11. Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. Теоретические начала и основы института. Москва. Волтерс Клувер. 2008.
12. Яблочков Т.М. Учебник русского гражданского судопроизводства. -Ярославль: Книгоиздательство И.К. Гасанова, 1912.
13. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 10.02.2009 года №2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».
14. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 29 ноября 2007 года №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».
15. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20 января 2003 года №2 ««О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».
16. Определение Конституционного суда РФ от 23 июня 2009 года №677-0-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Афимьина О.П. на нарушение его конституционных прав п.1 ч.1 ст.134, ст.ст.220 и 253 ГПК РФ».
17. Определение Конституционного суда РФ от 24 января 2006 года №3-О «по жалобе гражданина Кожевникова А.П. на нарушение конституционных прав п.1 ч.1 ст.134 ГПК РФ».
18. Определение Конституционного суда РФ от 20 октября 2005 года №513-О «По жалобе гражданина Шалота В.Ф. на нарушение его конституционных прав п.1 ч.1 ст.134 ГПК РФ»;
19. Определение Верховного Суда РФ от 29 июня 2004 года №ВКПИ04-69;
20. Определение Верховного Суда РФ от 04 марта 2002 года №39-Г02-2;
21. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 17 февраля 2010 года №44-ГО-3.
22. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 26 января 2005 года №49-Г04-97.
23. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 16 февраля 2005 года №82-Г05-4.
24. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25 ноября 2003

года № 89-ГОЗ-4;

25. Определение Ленинградского областного суда от 15 сентября 2004 года №3-168/2004.
26. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 10.02.2005 года №3-46/05;
27. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 23.11.2004 года №3-259/04.
28. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного суда РФ «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» от 22.12.2005 года №99.
29. Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ №7445/2005 от 04.10.2005 года.

Bibliography

1. Bonner A. T. Figurative whether pointless lawsuits? // Selected Works of Civil Procedure. St. Petersburg.: St. Petersburg State University Publishing House. Publishing Law Faculty of Saint Petersburg State University. 2005.
2. Vaskovsky E. V. Textbook civil process. - M.: Publishing house «Mirror», 2003.
3. Vilhovich A. V. The legal interest as a prerequisite for access to judicial remedies. / Arbitration and civil process.-2005 .- № 12.
4. Zhukov V. Judicial reform: the problems of access to justice. M.: Statute. 2006.
5. Gordon V. M. Cause of action in the change of the claim. // GIC Soviet republics. Text and practical commentary. // Ed. Al. Malitsky. Kharkov. 1929.
6. Degtyarev S. L. Implementation of the judiciary in civil proceedings. Theoretical and applied problems. Moscow: Wolters Kluwer. 2007.
11. Sakhnova T. V. Rate civil process. The theoretical basis of the beginning and the institute. Moscow. Wolters Kluwer. 2008.
12. Yablochkov T. M. Textbook Russian civil proceedings. -Yaroslavl: Publishing IK Hasanov, 1912.
13. Plenum of the Supreme Court from 10.02.2009 years № 2 «On the practice of court cases to contest the decisions, actions (inaction) of State government, local government officials, state and municipal employees.»
14. Plenum of the Supreme Court from November 29, 2007 № 48 «On the practice of court cases on challenging legal acts in whole or in part.»
15. Plenum of the Supreme Court from January 20, 2003 № 2 «On some issues that have arisen in connection with the adoption and introduction of the Civil Procedural Code of the Russian Federation.
16. Determination of the RF Constitutional Court on June 23, 2009 № 677-0-0 «On the refusal to accept complaints from citizens Afimina OP violation of his constitutional rights p.1 p.1 st.134, st.st.220 and 253 GIC RF.
17. Determination of the RF Constitutional Court on January 24, 2006 № 3-O «on the citizen complaint Kozhevnikov AP violation of constitutional rights p.1 p.1 st.134 GIC RF.
18. Determination of the RF Constitutional Court on October 20, 2005 № 513-On «by a citizen complaint shallots VF violation of his constitutional rights p.1 p.1 st.134 GIC RF;
19. Determination of the Supreme Court on June 29, 2004 № VKPI04-69;
20. Determination of the Supreme Court on March 4, 2002 № 39-r02-2;
21. Determination of the Judicial Collegium for Civil Cases of the Supreme Court from February 17, 2010 № 44-CG-3.
22. Determination of the Judicial Collegium for Civil Cases of the Supreme Court from January 26, 2005 № 49-G04-97.
23. Determination of the Judicial Collegium for Civil Cases of the Supreme Court on February 16, 2005 № 82-G05-4.
24. Determination of the Judicial Collegium for Civil Cases of the Supreme Court from November 25, 2003 № 89-GOZ-4;
25. Determination of the Leningrad Regional Court on 15 September 2004 № 3-168/2004.
26. The decision of the St. Petersburg City Court of 10.02.2005 years № 3-46/05;
27. The decision of the St. Petersburg City Court of 23.11.2004 years № 3-259/04.
28. News Letter of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the RF «On Certain Issues Concerning the application of the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation» from 22.12.2005, № 99.
29. Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the RF № 7445/2005 of 04.10.2005 year.