

К ВОПРОСУ ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ СУДА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

*Работа представлена кафедрой гражданского процесса
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Н. А. Васильчикова

В статье рассматриваются отдельные полномочия суда при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений. Делается вывод о том, что суд при осуществлении этих полномочий должен пользоваться ими добросовестно, исходя из общеправовых и гражданско-процессуальных принципов.

Particular authorities of a court in processing the cases of litigating the governmental bodies actions (or failure to act) as well as actions (or failure to act) of local authorities, officials, state or municipal officers.

Действующее гражданско-процессуальное законодательство устанавливает дифференциацию судебных производств, законодатель предусматривает обусловленные соответствующим производством особенности в рассмотрении тех или иных дел. Эти особенности в зависимости от вида производства выражаются, в частности, в различных требованиях к форме и содержанию обращения к суду, являющегося основанием для возбуждения судом дела в рамках соответствующего судебного производства, предусмотренного процессуальным законом; в необходимости оплаты соответствующего обращения госпошлиной, в указаниях о ее размере; в перечне прилагаемых в обязательном порядке документах, в сроках для обращения в суд; в распределении бремени доказывания; в процессуальных правах и обязанностях участвующих в деле лиц; в полномочиях суда; в порядке рассмотрения соответствующих дел и вынесении судебного акта, которым завершается разбирательство дела; в порядке и сроках его обжалования¹.

Дела, связанные с оспариванием решений, действий (бездействия) органов госу-

дарственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, относятся к категории споров, вытекающих из публичных правоотношений. Публичным правоотношениям в отличие от частноправовых отношений присущ императивный и властный характер. Эти отношения возникают в связи с участием государства в лице его различных органов и должностных лиц в осуществлении управленческой деятельности.

Потребность отдельного от искового правового регламента по делам, возникающим из публичных правоотношений, объяснялась традиционно несколькими обстоятельствами:

1) неравноправным положением участников (сторон) в регулятивных (конституционных, административных) и иных публичных правоотношениях, поскольку в них выступают, с одной стороны, орган государства, должностное лицо, наделенное властными полномочиями, с другой – гражданин, организация, не имеющие таких полномочий;

2) специфической функцией суда при рассмотрении этих дел, состоящей не в раз-

решении спора о праве, как в исковых делах, а в осуществлении судебного контроля за законностью действий органов государства и организаций по отношению к гражданам, а в отдельных случаях – и к другим субъектам права. Исковое производство ориентировано на форму рассмотрения и разрешения споров прежде всего имущественного характера равных субъектов в регулятивных правоотношениях².

Рассмотрение таких споров осуществляется по установленному гражданским процессуальным законодательством правилу, из смысла которого следует, что дела, связанные с оспариванием решений, действий (бездействия) указанных выше органов и должностных лиц, рассматриваются и разрешаются по общим правилам искового производства с особенностями, установленными гл. 23, 25 ГПК РФ и Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г.).

Исходя из того что участники материального правоотношения имеют не равный правовой статус, именно поэтому в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, принципы активной роли суда, объективной истины и законности превалируют над принципами состязательности и диспозитивности³.

В ч. 3 ст. 246 ГПК РФ закреплено полномочие суда, которое дает ему возможность при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, не связываться основаниями и доводами заявленных требований.

Интерес к данному правомочию возник не случайно. В процессуальной деятельности судов иногда встречается судебная практика, показывающая своеобразное использование данного полномочия. Некоторые судьи, осознавая свою несвязанность доводами и основаниями заявления, особенно при отказе в удовлетворении заявленных требований, произвольно определяют и рассматривают только «удобные»

для будущего решения основания заявлений. Доводы заявителей при таких решениях остаются за пределами внимания суда. При этом речь идет об основаниях и доводах, которые относятся к заявленным требованиям. Этому немало способствует отсутствие в ГПК РФ процессуальной обязанности суда мотивировать в решении отступления от оснований и доводов заявленных требований (ч. 4 ст. 198 ГПК РФ). Поэтому важно определить хотя бы основные научно обоснованные ориентиры, критерии, которыми должен руководствоваться суд при реализации полномочия не связываться основаниями и доводами заявленных требований⁴.

К заявлению в суд об оспаривании действий (бездействия) должностных лиц и органов государственной власти предъявляются конкретные требования, оговоренные в ст. 247 ГПК РФ, которая имеет отсылочную норму к ст. 131, 132 ГПК РФ (форма и содержание искового заявления, документы, прилагаемые к исковому заявлению, соответственно). В связи с чем законодательство позволяет выделить ряд элементов заявления (иска) – наиболее подробно разработанных в теории гражданского процессуального права: предмет, основание и содержание.

Вопрос об элементах иска или его составных частях неоднозначно решается в исследованиях русских ученых, относящихся к разным периодам развития науки гражданского процессуального права⁵.

Основание иска – указываемые истцом обстоятельства, с которыми истец связывает свое материально-правовое требование, составляющее предмет иска.

На такое понимание основания иска прямо указывает п. 5 ч. 2 ст. 131 ГПК РФ. Заявитель должен не просто указывать в заявлении обстоятельства, а привести юридические факты, т. е. такие обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Эти факты подлежат затем доказыванию заявителем в гражданском процессе.

Таким образом, правомочие суда не связываться доводами и основаниями заявленных требований можно рассматривать как его несвязанность основанием заявления.

Возникает вопрос: вправе ли суд, реализуя полномочия не связываться основаниями и доводами заявления, исключить обстоятельство, которое имеет какое-либо значение для дела и на котором основаны заявленные требования? Очевидно, что нет. Как показывает анализ норм ГПК РФ, вся процессуальная деятельность суда направлена на обеспечение задач судопроизводства, главными из которых являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел. В ст. 2 ГПК РФ указывается, что гражданское судопроизводство должно способствовать укреплению законности и правопорядка. Если обстоятельство или довод имеют связь с заявленными требованиями, они подлежат безусловному рассмотрению. Искажение основания иска ведет к искажению доказательственной базы и в конечном итоге к необоснованному решению.

Смысл реализации полномочия суда, определенного в ч. 3 ст. 246 ГПК РФ, предоставляющего возможность суду не связываться основаниями и доводами заявленных требований, можно определить лишь как возможность суда выходить за пределы основания заявления. Это означает неизменность обстоятельств заявления, на которых заявитель основывает свои требования, если они относятся к данному делу, и возможность суда ставить на рассмотрение иные обстоятельства, относящиеся к делу, но не указанные заявителем. Объем основания заявления по инициативе суда может быть только увеличен. Соответственно уменьшение основания заявления судом недопустимо.

Такому пониманию рассматриваемых полномочий суда способствует социальная направленность организации защиты прав граждан от действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих⁶.

Еще одним важным правом, которым наделен суд в силу публично-правового характера данных дел, является право истребовать доказательства по своей инициативе и признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, а в случаях неявки указанного лица или неисполнения должностным лицом требований суда о предоставлении доказательств – подвергнуть их штрафу до 10 МРОТ (ч. 4 ст. 246, ч. 2 ст. 249 ГПК РФ).

Эти положения ГПК подвергаются критике учеными-процессуалистами. С одной стороны, данные правила по сравнению с исковым производством направлены на защиту прав и законных интересов заявителя, с другой стороны, возможно предположить что суд нацелен на помощь государству⁷. В подтверждение данной позиции, следующие доводы:

Во-первых – наличие права суда самостоятельно собирать (истребовать) доказательства, скорее гарантирует защиту интересов государственных органов и должностных лиц, нежели прав и свобод граждан и организаций.

Во-вторых – предоставление возможности суду признать обязательной явку представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица может привести к злоупотреблению своими правами со стороны названных органов и должностных лиц. Злоупотребления правом могут быть выражены в намеренном затягивании процесса, путем неявки в судебное заседание, так как единственной мерой воздействия на нарушителя является штраф, величина которого невелика.

Однако все же не стоит забывать о том, что в соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Потому «законодатель», создавая нормы регулирующие порядок рассмотрения и разрешения

дел, возникающих из публичных правоотношений, преследовал «благие» цели.

Таким образом, в силу особенностей споров, вытекающих из публичных отношений, в гражданское процессуальное законодательство включены нормы, направленные, прежде всего, на создание необходимых условий для защиты прав личности от государственных органов, наделенных властными полномочиями. Эти полномочия призваны защитить личность от произвола власти, компенсировать недостаток возможностей личности по сравнению с возможностями публичной власти. По мнению Баули-

на О. В. «...представляется оправданным определение в законодательстве категорий дел, по которым принцип состязательности должен быть замещен принципом следственности, начало следственности может быть установлено для споров, в которых присутствует элементы публичности, которые значимы уже не только для их участников, но и для общества в целом»⁸.

Поэтому суд, основываясь на принципах гражданского судопроизводства, точно так же как и лица, участвующие в деле, должен добросовестно пользоваться своими правами.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Приходько И. А.* Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб.: Издательский дом СПбГУ, 2005. С. 131–132.

² *Гражданский процесс* / Под ред. М. К. Треушникова. 2-е изд., испр. и доп. М., 2006. С. 265.

³ *Жуйков В.* Принцип состязательности в гражданском судопроизводстве // *Российская юстиция*. 2003. № 6. С. 38.

⁴ *Фортушин Е. В.* О полномочиях суда не связываться доводами заявленных требований. // *Право в Вооруженных силах*. 2006. № 2. С. 47.

⁵ Не все представители науки гражданского процессуального права согласны с тем, что существует такой элемент иска, как содержание.

⁶ *Фортушин Е. В.* Указ. соч. С. 49.

⁷ См. подробнее: *Приходько И. А.* Лукавое «выравнивание» // *Российская правовая газета ЭЖ-ЮРИСТ*. № 21. С. 29–30.

⁸ *Баулин О. В.* Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М.: ОАО Издательский дом Городец, 2004. С. 111–112.