

ПРИМЕНЕНИЕ ИСКОВОЙ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВА ПО ДЕЛАМ О ПРИЗНАНИИ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ НЕНОРМАТИВНЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ИНЫХ ОРГАНОВ

Определение форм защиты субъективных прав и законных интересов представляет как теоретическую, так и практическую значимость, поскольку от их выбора во многом зависит эффективность правовой защиты. Признание недействительными актов и незаконными действий государственных и иных органов предполагает реализацию властных судебных полномочий через определенную процедуру с использованием определенных способов и средств судебной защиты, обусловленных материально-правовыми особенностями дел. Однако подобные процедуры, способы и средства по-разному применяются в гражданском и хозяйственном процессах. Как отмечается в литературе, актуальным для законодательства является более четкое определение вида судопроизводства либо указание на средства судебной защиты.

Судебная деятельность как урегулированная нормами процессуального права порядок судебной защиты осуществляется как в исковой, так и в не-исковой формах. Возможность применения исковой формы для разрешения споров в административных и иных публичных правоотношениях является предметом дискуссии в научной литературе.

Ряд авторов относят дела, возникающие из административно-правовых отношений, к делам искового производства². При этом одни авторы склонны говорить о возбуждении производства по этим делам гражданским иском, а другие – административным. Сторонники гражданского характера иска объясняют свою позицию подчинением его как средства защиты права процессуальной форме его реализации, а сторонники административного обосновывают свою позицию влиянием характера материального права на процессуальный характер его защиты. Другими авторами использование иска в указанном производстве отрицается³.

Как правило, гражданское процессуальное право рассматривает в качестве средств защиты прав и охраняемых законом интересов юридических и физических лиц иск в тех случаях, когда речь идет о споре гражданском, а жалобу или заявление – когда права и интересы заявителя подлежат защите в публично-правовых отношениях. Полномочия общих судов при разрешении исковых дел обусловлены спецификой гражданско-правового способа защиты (решение о взыскании, о понуждении к совершению определенных действий и т. д.).

В делах, возникающих из административно-правовых отношений, рассматриваемых общими судами, средством защиты субъективных прав выступает жалоба на действия, бездействие или решения соответствующих органов, организаций и должностных лиц⁴. При разрешении этих дел судом применяются указанные в законе способы защиты, которые сводятся к определению юридической судьбы акта или действия (например, признание их законными, правомерными либо их отмена или изменение по известным мотивам), а также к установлению обязанности соответствующего лица устранить допущенное нарушение, совершить определенное действие, восстановить нарушенное право заявителя. В порядке неискового производства обжалуются акты и действия государственных и иных органов, указанные в главе 29 ГПК. Применительно ко всем указанным делам гражданское процессуальное законодательство оперирует понятием не «иск», а «жалоба».

Применение института жалобы объясняется распространенным в научной литературе мнением о неравенстве участников административного правоотношения, о возможности со стороны государственного органа в од-

ностороннем порядке определять круг прав и обязанностей различных лиц, которые должны соблюдать находящиеся в рамках закона предписания государственных органов, о возникновении такого отношения помимо воли обязанного субъекта⁵. Такая точка зрения нашла свое выражение в установлении специфических способов и средств защиты субъективных прав и законных интересов в административных и иных публичных правоотношениях, а также особого порядка их защиты в суде, предполагающего использование не иска, а жалобы либо заявления, указанный порядок, допускающий изъятия из исковой формы защиты права, обосновывался отсутствием спора о праве и спорящих сторон в таких делах, неравноправием участников процесса.

Спорность как признак (характеристика) дел, возникающих из административно-правовых отношений, длительное время была предметом разногласий различных авторов. Некоторые из них проводили существенную разницу между делами искового производства и делами, возникающими из административно-правовых отношений, по связи между субъектами и содержанию оспариваемой защиты, отмечая отсутствие во втором случае равенства прав субъектов и спора о праве. Так, В.Н. Щеглов считал, что спор существует только при равном положении субъектов, а в случае их неравноправия он невозможен, в том числе и тогда, когда заявлено требование о незаконности и необоснованности акта, поскольку постановление первого обязательно для другого⁶. П.Ф. Елисейкин также отрицал наличие в таких делах спора о праве, утверждая при этом, что властный орган осуществляет свои полномочия независимо от всех других субъектов, а в случае обжалования его действий предметом деятельности суда является не разрешение спора, а проверка законности действий органа управления или должностного лица⁷.

В настоящее время можно считать общепризнанным наличие спора о праве и спорного характера судопроизводства в делах, возникающих из административно-правовых отношений⁸, что представляется обоснованным. В случае, когда изданием акта нарушается субъективное право или налагается не соответствующая закону обязанность, возникает охранительное правоотношение, в силу которого субъект хозяйствования может требовать в судебном порядке устранения нарушения права и его последствий, восстановления ранее существовавшего положения. При возникновении спора и передаче его на разрешение суда участники административного правоотношения становятся субъектами процессуального правоотношения, при этом перед лицом независимого суда они обладают равными процессуальными правами, в отношении них одинаково действуют все правила хозяйственного судопроизводства, на них без изъятий распространяется законная сила судебного решения⁹.

На наш взгляд, право на иск как право на обращение в суд за защитой не связано формой требования к суду о защите (исковым заявлением, заявлением или жалобой), которое является лишь средством защиты. Как отмечено рядом авторов, особенности судебного рассмотрения и разрешения присущи различным категориям дел (семейным, трудовым, жилищным и др.), имеются при этом определенные исключения из общих правил или дополнения к ним. Однако эти особенности, в том числе название заявления, не настолько существенны, чтобы процессуальная форма рассмотрения спора потеряла свой исковой характер, поскольку не наименование процессуального средства защиты определяет исковую форму защиты, а наоборот, исковая форма защиты установлена для разрешения споров о праве¹⁰. Попытки ряда авторов на основе разграничения жалобы и иска провести тезис об отличии форм защиты (например, об отсутствии материально-правового требования) в делах, возникающих из административно-правовых отношений, и поэтому об отсутствии иска не являются в достаточной мере обосно-

ванными, потому что как иск, так и жалоба содержат два взаимосвязанных требования: материально-правовое к субъекту с противоположными интересами и процессуальное к суду о защите права¹¹. Равно неприемлем и тезис о том, что общие способы защиты гражданских прав не могут применяться в делах, возникающих из административных правоотношений и требующих использования специальных способов¹².

Некоторыми авторами "особый порядок" рассмотрения публично-правовых споров обосновывается публичным характером защищаемых прав и свобод субъектов публичных правоотношений. Однако такой подход вряд ли можно признать правильным, поскольку, во-первых, судом при разрешении таких споров применяются нормы как публичного, так и частного права, а во-вторых, при разрешении "чисто" гражданских споров, разрешаемых в общем исковом порядке, также присутствует контроль за законностью актов управления, связанных с публично-правовыми отношениями¹³. Такой вывод основан также и на высказанном в литературе мнении о том, что тенденции развития законодательства и расширение права на судебную защиту предопределяют возможность использования иска для защиты субъективных прав в публично-правовых отношениях¹⁴. Как полагает А.Т. Боннер, к рассмотрению дел неискового производства по существу применим исковой порядок, а различия в неисковых и исковых производствах являются терминологическими и в значительной мере носят формальный характер¹⁵. По его же мнению, в результате логики развития производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, оно будет полностью ликвидировано¹⁶.

Использование исковой формы защиты права для рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений, может лишь способствовать лучшей защите субъективных прав от незаконных действий государственных и иных органов. По мнению Г.Л. Осокиной, наличие у административного иска всех его признаков как универсального понятия могут быть объяснены и обоснованы только с точки зрения его существования как разновидности родового понятия иска, в силу которого первый обладает всеми свойствами универсального правового инструмента¹⁷. Во-первых, в делах об оспаривании актов и действий государственных и иных органов иск как требование о защите связан, как уже указывалось выше, со спором о праве. Во-вторых, в таких делах присутствуют спорящие субъекты с противоположными юридическими интересами независимо от характера материально-правовой связи между ними. В-третьих, рассмотрение и разрешение спора осуществляется независимым от спорящих сторон и беспристрастным судом, в котором субъект ищет защиту. И наконец, состязательный характер процесса предопределяет применение к нему исковой формы. Очевидно также, что при защите прав заявителя в неисковых производствах судом используются в основном способы защиты гражданских прав, предусмотренные ст. 11 Гражданского кодекса и характерные для искового производства.

Современные теории иска исходят из того, что он как требование о защите субъективного права и охраняемого законом интереса имеет универсальный характер и область применения его не ограничивается рамками собственно гражданских споров, равно как и гражданского процесса вообще¹⁸. Цивилистический подход к иску ранее обосновывался отсутствием у него публично-правового характера, что справедливо лишь в том случае, когда он определяется как частно-правовое требование истца к ответчику. Определение же его как требования к суду свидетельствует о его публично-правовой природе¹⁹. Наличие же у иска признака публичности позволяет применять его для защиты публичных прав.

Критерием разграничения иска и жалобы является характер материального правоотношения, из которого возникает спор. Однако, как указывает



М.А. Викут, поскольку публично-правовые споры возникают из разнохарактерных правоотношений, этот признак нельзя признать достаточным, а в основу разделения дел искового и неискового производства необходимо положить иной (безусловный) критерий – спор о любом праве²⁰.

Использование института жалобы в гражданском процессе объясняется не в последнюю очередь четким правовым регулированием его нормами ГПК. Однако отсутствие аналогичного института в ХПК наряду с последними тенденциями развития теории иска позволяет отстаивать возможность применения исковой формы защиты субъективных прав в собственно административных и иных публичных правоотношениях. С вопросом о возможности применения исковой формы защиты в делах, возникающих из публично-правовых отношений, тесно связан вопрос о выделении этих дел в самостоятельный вид судопроизводства.

Касаясь вида судопроизводства, следует отметить отсутствие в литературе его единого и точного определения²¹. Большинство авторов вид судопроизводства определяется как особый процессуальный порядок рассмотрения определенной категории дел, в основе которого лежат общие правила судопроизводства, а также обусловленные материально-правовой спецификой дел изъятия из этих правил²². Для выделения видов судопроизводства в хозяйственном процессе необходимо решить вопрос о том, является ли совокупность материальных и процессуальных особенностей того или иного спора (специфика субъектного состава, материального правоотношения, характер предоставляемой защиты) основанием для такого обособления.

На наш взгляд, бессмысленно разделять судопроизводство там, где процедура рассмотрения различных категорий дел имеет больше общего, чем отличного. Отдельные особенности рассмотрения категорий дел не создают таких препятствий в реализации процедуры и осуществлении правосудия, как в случае принципиально иного субъектного состава и характера спорного материального правоотношения. В связи с этим следует признать, что судопроизводство по делам о признании недействительными актов государственных и иных органов является, по существу, исковым.

В Хозяйственном процессуальном кодексе отсутствует как понятие "вид судопроизводства", так и сами его виды, поскольку рассмотрение споров в хозяйственных судах осуществляется с использованием исключительно исковой формы защиты права. Вместе с тем ряд дел обладает спецификой, позволившей законодателю обособить их в главе 21 ХПК под названием "Особенности производства по отдельным категориям дел". В частности, в названной главе содержится категория дел по жалобам на нотариальные действия или на отказ в их совершении. Однако, несмотря на общее упоминание об особенностях производства по этим делам, а также на употребление применительно к ним термина "жалоба", в ст. 173 ХПК указывается, что дела по таким жалобам рассматриваются по общим правилам хозяйственного судопроизводства. Поэтому такое обособление означает не выделение отдельных видов производства, в которых допускаются изъятия из исковой формы защиты, а свидетельствует лишь об определенных особенностях в правилах рассмотрения споров, обусловленных их материально-правовой спецификой. Несмотря на то, что дела о признании недействительными актов государственных и иных органов обладают особенностями, отраженными в различных стадиях судопроизводства, они не были включены в главу 21 ХПК.

Тенденции развития как хозяйственного процессуального права в Беларуси, так и арбитражного процессуального права в России не свидетельствуют о перспективе выделения видов судопроизводства. Следовательно, предложения о совершенствовании форм и способов защиты субъективных

прав и охраняемых законом интересов юридических и физических лиц при разрешении экономических споров должны находиться в рамках концепции иска. Учитывая существующую структуру ХПК, особенности дел о признании недействительными актов и незаконными действий государственных и иных органов вполне могут быть учтены и отражены применительно с исковому порядку рассмотрения и разрешения споров.

Иски о признании недействительными актов, а равно незаконными действий государственных и иных органов с точки зрения классификации исков по процессуально-правовому признаку являются отрицательными исками о признании. Несмотря на имеющиеся в данном случае специфический способ правовой защиты, административный или иной властный характер правоотношения, специфику субъектного состава и т. п., это не изменяет вид иска, поскольку речь идет о констатации отсутствия определенного правоотношения между государственным и иным органом и субъектом хозяйствования.

Таким образом, дела о признании недействительными актов и незаконными действий государственных и иных органов в хозяйственных судах мы можем определить как дела искового производства, в которых средством защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов субъектов хозяйствования выступает отрицательный иск о признании.

¹ См.: Колядко И. Н. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь: основные положения, новеллы и проблемы применения // Юстиция Беларуси. 2000. № 2. С. 21.

² См.: Жеруолис И. А. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. С. 162–172; Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 134–143.

³ См.: Елисейкин П. Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе: Сб. ст. Владивосток, 1963. С. 35; Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права // Правоведение. 1969. № 4. С. 73–75.

⁴ См.: Гражданский процесс. Общая часть / Под общ. ред. Т. А. Беловой, И. Н. Колядко, Н. Г. Юркевича. Мн., 2000. С. 465.

⁵ Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. С. 21.

⁶ См.: Щеглов В. Н. Иск о судебной защите гражданского права. Томск, 1987. С. 7.

⁷ См.: Елисейкин П. Ф. Указ. соч. С. 34–36.

⁸ См.: Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Указ. соч. С. 22, 23; Добровольский А. А., Иванова С. А. Указ. соч. С. 135–137; Елисейкин П. Ф. Защита субъективных прав и интересов и компетенция суда в советском гражданском процессе // Учен. зап. ДВГУ. Владивосток, 1969. Т. 31. Ч. 1. С. 97; Жеруолис И. А. Указ. соч. С. 153–155; Чечот Д. М. Неисковые производства. М., 1973. С. 6–7.

⁹ См.: Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Указ. соч. С. 22, 23; Добровольский А. А., Иванова С. А. Указ. соч. С. 138.

¹⁰ См.: Добровольский А. А., Иванова С. А. Указ. соч. С. 138–140.

¹¹ См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. М., 1972. Т. 1. С. 124; Жеруолис И. А. Указ. соч. С. 155, 165; Добровольский А. А., Иванова С. А. Указ. соч. С. 142.

¹² Чечот Д. М. Указ. соч. С. 5–6; Усталова А. В. Виды гражданского судопроизводства: соотношение общих и специальных правил // Вопросы развития теории гражданского процессуального права / Под ред. С. А. Иванова и М. К. Треушникова. М., 1981. С. 142–143.

¹³ См.: Березина Н. В. Проблемы судебной защиты прав, свобод и интересов граждан в сфере публично-правовых отношений // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции. Межвузовский сборник научных трудов / Под ред. В. В. Яркова. Екатеринбург, 1998. С. 167.

¹⁴ См.: Гражданский процесс. Общая часть / Под общ. ред. Т. А. Беловой, И. Н. Колядко, Н. Г. Юркевича. Мн., 2000. С. 467; Ремнев В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 32.

¹⁵ См.: Гражданский процесс: Учебник для вузов. М., 1996. С. 227–233.

¹⁶ См.: Гражданский процесс. М., 1993. С. 326.

¹⁷ См.: Осокина Г. Л. Иск (теория и практика). М., 2000. С. 47–52.

¹⁸ См.: Осокина Г. Л. Там же. С. 31–32.

¹⁹ См.: Осокина Г. Л. Там же. С. 34–36.

²⁰ См.: Викут М. А., Зайцев И. М. Гражданский процесс России. М., 1999. С. 196–197.

²¹ См.: Колядко И. Н. О понятии «вид судопроизводства» в советском гражданском процессе // Весн. Беларус. ун-та. Сер. 3. 1985. № 1. С. 60.

²² См.: Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Указ. соч. С. 47.

Верховодко Игорь Иванович – преподаватель юридического факультета.

