

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ ГРАЖДАНСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ, РАССМАТРИВАЕМЫХ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

В статье представлен критический взгляд на реформу процессуального законодательства. Изучается вопрос о критериях, на основании которых истцами и судом решается вопрос о процессуальном порядке рассмотрения спора, сделан вывод об отсутствии надлежащего критерия. Рассматриваются последствия неверного определения процессуального порядка: отказ в принятии искового заявления или прекращение производства по делу, влекущие безоговорочный отказ в защите права. Анализируется новейшая судебная практика, породившая тенденцию последовательного отказа судами в рассмотрении дел и в порядке КАС РФ, и ГПК РФ. Предлагается дополнение норм об отказе в принятии (административного) искового заявления и о прекращении производства по делу проактивной позицией суда.

Ключевые слова: административные и иные публично-правовые правоотношения, административное судопроизводство, гражданское судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства, производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, отказ в принятии искового заявления, отказ в принятии административного искового заявления, прекращение производства по делу.

Рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений, в России традиционно было имплементировано в цивилистический процесс. Публично-правовые споры, несмотря на положение ч. 2 ст. 118 Конституции РФ («Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства»), рассматривались и разрешались в порядке, предусмотренном ГПК РФ и АПК РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Подобное положение дел было обусловлено тем, что в России долгое время отсутствовали правовые, исторические, социальные и ментальные предпосылки для широкого распространения публичных споров (и круг таких споров долгое время был весьма ограничен). Число рассматриваемых дел никогда нельзя назвать критическим, а рост их числа, вопреки мнению авторов пояснительной записки «К проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», и в настоящий момент нельзя характеризовать как существен-

* © Бельтюкова И.М., 2017

Бельтюкова Ирина Михайловна (irina@beltyukova.mobi), кафедра гражданского процессуального и предпринимательского права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

ный. Подобного мнения придерживается известный ученый-процессуалист А.Т. Боннер [1, с. 24–26].

При этом особые процессуальные правила рассмотрения судами дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, существовали всегда. Их наличие естественным образом следовало из особой природы публично-правовых отношений, обусловленной различием в статусе тяжущихся лиц? и единодушно признавалось научным сообществом [2, с. 512–514; 3, с. 514–515]. Так, основной процессуальной особенностью рассмотрения данных дел являлось иное, чем в делах искового производства, распределение бремени доказывания. На орган публичной власти или должностное лицо полностью возлагалось бремя доказывания, дополненное процессуально-активной ролью суда. По мнению административистов [4, с. 77], именно эти особенности являлись и являются определяющими, предпосылки и реализация их позволяют говорить о существовании административно-процессуальной формы вне зависимости от источника ее закрепления.

По мнению автора, необходимо отличать административно-процессуальную форму от особого процессуального порядка рассмотрения указанных категорий дел. Процессуальная форма как система базовых правил осуществления судопроизводства характеризуется своей абстрактностью и универсальностью. Приведенные выше особенности не свидетельствуют о множественности процессуальных форм. Безусловно, особенности рассмотрения административных споров имелись всегда, но они являются, на наш взгляд, не исключениями из общего правила, предусматривающими принципиально иной порядок, а частными случаями в рамках цивилистического процесса. Подобная позиция находит свое отражение в работах некоторых процессуалистов [5, с. 27–30].

Наравне с сомнительной актуальностью своего появления, Кодекс административного судопроизводства породил ряд других поводов для научной дискуссии и следующих из этого проблем.

Статья 1 КАС РФ содержит перечень тех дел, которые должны отныне рассматриваться по правилам административного судопроизводства, и он является открытым. Отсутствие конкретного перечня дел обуславливает необходимость критерия, который бы позволил разграничивать правоотношения публично-правового характера, из которых возник спор, отграничивая их тем самым от дел гражданско-правового характера, подведомственных судам общей юрисдикции и арбитражным судам. Указание на необходимость доработки Кодекса критерием для определения дел публично-правовой природы встречается в работах ученых-процессуалистов [6, с. 37].

Практический ответ на поставленный вопрос постарался дать Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», указав в п. 1, что к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников (1), в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику (2).

Оценивая данный постулат, отметим, что он не внес конкретики в понимание правоотношения публично-правовой природы, подлежащее рассмотрению в порядке КАС РФ, особенно с учетом того, что похожие (и даже более подробные) разъяснения были даны в Письме Верховного Суда Российской Федерации от 05.11.2015 № 7-ВС-7105/15: «Критерием... является характер правоотношений, который предопределяется не только участием в них в качестве одного из субъектов таких органов, но и

тем, что участники таких правоотношений не обладают равенством и один из них наделен властными полномочиями по отношению к другому».

По нашему мнению, приведенные критерии являются правильными для определения существа публично-правового характера правоотношения в целом как научного понятия. Но характеристика предмета регулирования КАС РФ, даже с учетом разъяснений Верховного Суда РФ, по-прежнему осталась нечеткой, определяемой через множество других оценочных и относительных понятий («автономия воли сторон», «равенство», «властные полномочия»). Их нельзя признать корректными для применения в качестве критерия для определения вида производства также ввиду комплексной природы большинства правоотношений, о чем указывает В.Б. Немцева: «...отношение правоотношений к публичным или частным является затруднительным, поскольку значительный массив правоотношений является публично-частным или частно-публичным, характеризуется органической связью публичных и частных элементов, неотделимых друг от друга» [7, с. 190–208].

В связи с этим приведенная формула не отвечает требованиям универсальности и доступности, требует вдумчивого анализа спорного правоотношения, выяснения соотношения частного и публичного в каждом конкретном случае, что бывает затруднительно даже для суда. Из сказанного может следовать только один вывод: определение порядка рассмотрения дел с введением КАС РФ стало существенно затруднено не только для (административных) истцов, но и для судей, что неприемлемо.

Так, суд рассмотрел частную жалобу на определение Балаковского районного суда Саратовской области от 23 сентября 2016 года.

Судом было установлено, что А. обратился в суд с административным иском с заявлением к комитету по распоряжению муниципальной собственностью и земельными ресурсами администрации Балаковского муниципального района Саратовской области (далее – комитет) о признании незаконными решений от 19 июля 2016 года и от 1 августа 2016 года, а также действия по назначению аукционов по продаже находящихся в собственности Балаковского муниципального района Саратовской области земельных участков, а также с требованием возложить на комитет обязанность отменить аукционы.

В обоснование требований А. указал, что принятыми решениями и действиями комитета по назначению аукциона нарушаются конституционные права конкретных граждан и неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду. Согласно положениям статьи 39.11 ЗК РФ не может быть предметом аукциона земельный участок, если в отношении него в установленном законодательством Российской Федерации порядке не определены предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции и в отношении земельного участка отсутствуют сведения о технических условиях подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения. В отношении указанных выше земельных участков предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции не определены, технические условия отсутствуют. А. полагал, что настоящий спор носит публично-правовой характер и подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Прекращая производство по административному делу по административному исковому заявлению А. в части оспаривания действий комитета по назначению аукциона и его решения от 1 августа 2016 года №, суд первой инстанции исходил из того, что заявленные требования не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства, а подлежат рассмотрению и разрешению в ином судебном порядке – в порядке гражданского судопроизводства со ссылкой на п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36.

При этом, как указал суд, критерием правильного определения вида судопроизводства (искового или административного) является характер правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не избранная лицом форма обращения в суд, а поскольку из заявленных А. требований с учетом субъектного состава лиц, участвующих в деле, характера и объема их гражданских прав и обязанностей, возникновение, изменение или прекращение которых связано с административными исковыми требованиями, усматривается наличие спора о праве заинтересованного лица – победителя аукциона.

Поскольку административным истцом не оспаривается административная процедура, предшествующая назначенному аукциону, а акцент сделан на виде разрешенного использования оспариваемого земельного участка, определение Балаковского районного суда Саратовской области от 23 сентября 2016 года оставлено без изменения, частная жалоба А. – без удовлетворения (Апелляционное определение Саратовского областного суда от 10.11.2016 № 33а-8392).

Из сказанного видно, что (административному) истцу было отказано в защите права не по мотиву отсутствия к тому материальных оснований, а потому, что им был избран неверный процессуальный порядок рассмотрения спора.

Гражданский процесс в целом организован (и должен быть организован) так, что несведущий в праве человек вполне способен защитить свои права в суде, а незнание права само по себе не приведет к проигрышу дела. Представляется, что этот совершенно верный постулат должен быть кратно применен и к процессу административному.

Наименее удовлетворительным результатом с точки зрения обеспечения судебной защиты нарушенного или оспариваемого права (в том числе и возможности последующей защиты) прав граждан являются такие процессуальные решения суда, как отказ в принятии (административного) искового заявления (ст. 134 ГПК РФ, ст. 127.1 АПК РФ, ст. 128 КАС РФ) и прекращение производства по делу (ст. 220 ГПК РФ, ст. 150 АПК РФ, ст. 195 КАС РФ) поскольку, как известно, они имеют необратимое последствие для (административного) истца – препятствуют повторному обращению в суд с таким (административным) исковым заявлением.

Представляется, что отказ в принятии заявления или прекращение производства по делу по основанию неподведомственности дела, должен влечь неизбежное принятие заявления другим судебным ведомством, пусть даже и лицо действует «методом исключения». Тем не менее с сожалением стоит констатировать, что попытка создания в России административного порядка рассмотрения сделала определение вида судопроизводства непростой задачей не только для граждан, но и для судей.

Так, Саратовский областной суд рассмотрел частную жалобу Б. на определение Волжского районного суда г. Саратова от 7 сентября 2016 года, которым отказано в принятии искового заявления Б. к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Саратовской области о признании незаконным отказа в государственной регистрации сделки, возложении обязанности по производству регистрации ограничения (обременения) права в виде аренды на земельный участок. Судом было установлено, что Б. было дважды отказано в защите права.

Определением Фрунзенского районного суда г. Саратова по административному делу по иску Б. к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Саратовской области производство по административному иску прекращено в связи с тем, что судом установлено наличие спора о правах аренды и пользования объектом недвижимого имущества. Судом указано, что спор подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства по месту нахождения объекта недвижимого имущества.

Затем определением Волжского районного суда г. Саратова от 7 сентября 2016 года на основании ст. 134 ГПК РФ отказано в принятии искового заявления с указанием, что дело подлежит рассмотрению в рамках Кодекса административного судопроизводства РФ.

Последнее судебное определение было отменено и направлено в тот же суд для рассмотрения со стадии принятия его к производству суда (Апелляционное определение от 5 октября 2016 г. по делу № 33-7616).

Подобные прецеденты к настоящему моменту были рассмотрены и на уровне высшей судебной инстанции. Так, Верховный Суд РФ в Кассационном определении от 12.01.2017 № 49-КГ16-27 установил следующее.

Назарова О.Н. обратилась с административным иском о признании незаконными действий и бездействия главного врача государственного бюджетного учреждения здравоохранения Республики Башкортостан «Родильный дом № 3» (далее – ГБУЗ «Родильный дом № 3») Гуровой З.Г. и исполняющего обязанности главного врача ГБУЗ «Родильный дом № 3» Крюкова А.А.

Определением Орджоникидзевского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан от 17 декабря 2015 г., оставленным без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 7 апреля 2016 г., производство по делу прекращено со ссылкой на невозможность рассмотрения дела в порядке административного судопроизводства, поскольку ГБУЗ «Родильный дом № 3» не относится к числу органов государственной власти или органов местного самоуправления, а главный врач и исполняющий обязанности главного врача государственными или муниципальными служащими не являются. При этом судом было установлено, что ранее Назарова О.Н. обращалась в тот же судебный орган в исковым заявлением для рассмотрения в порядке ГПК РФ, которое было возвращено по мотиву неисполнения требований судьи о переоформлении его по правилам КАС РФ.

При рассмотрении кассационной жалобы ВС РФ пришел к выводу о необходимости оставить определения судов нижестоящих инстанций без изменений, дополнив резолютивную часть определения Орджоникидзевского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан от 17 декабря 2015 г. указанием о передаче настоящего дела для рассмотрения по существу в порядке Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Подобная ситуация, безусловно, не является нормальной. Лица, которым отказано в защите права по таким, с обывательской точки зрения, формальным основаниям, не только лишаются права на защиту нарушенных или оспариваемых прав, но и формируют нигилистское отношение к судебной системе. Таким образом, не решается задача судебной системы в целом и административного производства в частности – доступности судебной защиты и гарантии обеспечения прав граждан как заведомо более слабой стороны в публичных отношениях.

С учетом бесповоротно состоявшейся реформы и в отсутствие очевидных (как для профессионального сообщества, так и для простых граждан) критериев для разграничения природы гражданско-правовых и административных дел, на наш взгляд, совершенно необходимо предусмотреть процессуальный механизм исправления ошибки (административного) истца в определении порядка рассмотрения дел при подаче (административного) искового заявления. Представляется оптимальным решение вопроса процессуальной конструкцией, предполагающей проактивное положение суда, что вполне соответствует констатации заведомо слабейшего положения физического лица в административных отношениях в целом и в рамках административно-процессуальной формы в частности.

Предлагаю дополнить норму об отказе в принятии (административного) искового заявления: «Если причиной для отказа в принятии (административного) искового заявления явилась невозможность рассмотрения и разрешения заявления в порядке гражданского (арбитражного, административного) судопроизводства, судья выносит мотивированное определение, в котором указывает, в какой суд следует обратиться заявителю, если дело неподсудно данному суду».

Представляется, что статус суда после принятия (административного) искового заявления иной, поэтому норма о действиях суда в случае прекращения производства по делу должна предусматривать следующее: «Если причиной для прекращения производства по делу явилась невозможность рассмотрения и разрешения заявления в порядке гражданского (арбитражного, административного) судопроизводства, судья выносит мотивированное определение, в котором указывает о передаче настоящего дела для рассмотрения по существу в ином процессуальном порядке».

Такое процессуальное решение согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 11 ноября 2014 г. № 28-П о том, что институциональные и процедурные условия осуществления права на доступ к механизмам правосудия должны не только предотвращать неоправданные задержки при рассмотрении дел, но и отвечать требованиям процессуальной эффективности, экономии в использовании средств судебной защиты и тем самым обеспечивать справедливость судебного решения.

Библиографический список

1. Боннер А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность или спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 6. С. 24–26.
2. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Ф. Яковлева, М.К. Юкова. М.: Городец, 2003. С. 512–514.
3. Научно-практический комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.М. Жуйкова, В.К. Пучинского, М.К. Треушникова. М.: Городец, 2003. С. 514–515.
4. Новиков А.В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии // Административное право и процесс. 2015. № 11.
5. Ильин А.В. К вопросу об обосновании перераспределения бремени доказывания // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 3. С. 27–30.
6. Михайлова Е.В. Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4.
7. Немцева В.Б. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции // Вестник гражданского процесса. 2016. № 1. С. 190–208.

References

1. Bonner A.T. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: mif ili real'nost' ili spor protsessualista s administrativistom* [Administrative legislation in the Russian Federation: myth or reality or the argument between processualist and administrativist]. *Zakon* [Law], 2016, no. 6, pp. 24–26 [in Russian].
2. *Kommentarii k Arbitrazhnomu protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)*. Pod red. V.F. Iakovleva, M.K. Iukova [Commentary to the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation (article-by-article)]. V.F. Yakovlev, M.K. Yukov (Eds.). M.: Gorodets, 2003, pp. 512–514 [in Russian].
3. *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Grazhdanskomu protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)*. Pod red. V.M. Zhuikova, V.K. Puchinskogo,

M.K. Treushnikova [Scientific practical commentary on the Civil Procedure Code of the Russian Federation (article-by-article). V.M. Zhuykov, V.K. Puchinsky, M.K. Treushnikov (Eds.)]. M.: Gorodets, 2003, pp. 514–515 [in Russian].

4. Novikov A.V. *Administrativno-protsessual'naiia forma: nauchnye i pravovye realii* [Administrative and procedural form: scientific and legal realias]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Procedure], 2015, no. 11 [in Russian].

5. Il'in A.V. *K voprosu ob obosnovanii pereraspredeleniia bremeni dokazyvaniia* [On the issue about justification of reversal of the burden of proof]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess* [Arbitrazh and Civil Procedure], 2011, no. 3, pp. 27–30 [in Russian].

6. Mikhailova E.V. *Administrativnoe sudoproizvodstvo kak protsessual'naiia forma zashchity narushennykh publichnykh prav* [Administrative legal proceedings as a procedural form of protection of violated public rights]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess* [Arbitrazh and Civil Procedure], 2016, no. 4, p. 37 [in Russian].

7. Nemtzeva V.B. *Nekotorye problemy sootnosheniia grazhdanskogo i administrativnogo sudoproizvodstva v sudakh obshchei iurisdiktsii* [Some problems of correlation of civil and administrative legal proceedings in the courts of general jurisdiction]. *Vestnik grazhdanskogo protsessa* [Herald of Civil Procedure], 2016, no. 1, pp. 190–208 [in Russian].

*I.M. Beltyukova**

PROBLEMS OF DELIMITATION OF JURISDICTION OF CIVIL AND ADMINISTRATIVE CASES CONSIDERED BY COURTS OF GENERAL JURISDICTION

In the article critical view on the reform of procedural legislation is presented. The issue about the criteria on the basis of which the plaintiffs and the court solve the question about the procedural order of adjustment is viewed; the conclusion about the absence of appropriate criteria is made. The consequences of misqualification of procedural order are viewed: rejecting of acceptance of legal claim or the termination of proceedings in case resulting in the unconditional refusing in the defense of right. The newest judicial practice that gave rise to the tendency of successive breakdowns of courts in hearing of cases as well as in the process of Administrative Procedure Code of the Russian Federation and Code of Civil Procedure of the Russian Federation is analyzed. The addition of norms about the refusal in accepting (administrative) bill of complaint and on termination of proceedings in case of proactive position of court is suggested.

Key words: administrative and other public relations, administrative legal proceedings, civil legal proceedings, Administrative Procedure Rules, proceedings on cases originated from public law, refusal to accept bill of complaint, refusal to accept an administrative bill of complaint, termination of proceedings.

* *Beltyukova Irina Mikhailovna* (irina@beltyukova.mobi), Department of Civil Procedural and Entrepreneurial Law, Samara National Research University, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.