

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС, АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 347.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-2-222-226

ЗАКОННЫЙ ИНТЕРЕС КАК ПРЕДМЕТ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

КЛЯУС Николай Валерьевич*

✉ nklyaus75@mail.ru

Пр. Мира, 55а, Омск, 644077, Россия

***Аннотация.** Статья посвящена изучению законного интереса как предмета судебной защиты. Рассматриваются гарантии защиты данного интереса в административном судопроизводстве. В результате исследования правовой базы автор высказывает ряд предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве, направленных на защиту законных интересов.*

***Ключевые слова:** суд, административное судопроизводство, гражданское судопроизводство, предмет судебной защиты, законные интересы.*

Legal Interest as a Matter of Judicial Protection in the Administrative Proceedings

Klyaus Nikolai V.**

✉ nklyaus75@mail.ru

55a Mira pr., Omsk, 644077, Russia

***Abstract.** The article is devoted to the study of legitimate interest as an object of judicial protection. Here are considered the guarantees of protection of this interest in administrative proceedings. As a result of the study of the legal framework, the author makes a number of proposals for the further improvement of legislation on administrative proceedings aimed at protecting legitimate interests.*

***Keywords:** court, administrative proceedings, civil proceedings, the subject of judicial protection, legal interests.*

В отечественном законодательстве права, свободы и законные интересы человека и гражданина на определены высшим авторитетом, критерием и мерой оценки правомерности всех нормативных правовых актов, действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, что обеспечивается

правосудием (ст.ст. 2, 18, 46, 118 Конституции Российской Федерации).

Здесь сразу же можно отметить, что реализация законных интересов граждан и организаций в правовой практике нередко нуждается в процессуальном продолжении. Поэтому следует посмотреть, как нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации

* Доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук.

** Docent of the Department of Civil and Arbitration Proceedings at Dostoyevsky Omsk State University, Candidate of Legal Sciences.

(далее – КАС РФ) гарантируют судебную защиту нарушенных либо оспариваемых законных интересов граждан и организаций, какие резервы имеет при этом законодатель.

Такой шаг продиктован необходимостью учета категории «законные интересы», обладающей несомненной спецификой, обусловленной ее сущностью, содержанием и структурой, что не может не отразиться на процессуальных особенностях рассмотрения соответствующих категорий административных дел, поскольку важны «процедурные формы реализации охраняемых законом интересов, которых имеется огромное количество, гораздо большее, чем субъективных прав» [3, с. 172].

Законный интерес как предмет судебной защиты сформировался в результате отечественной кодификации российского гражданского процессуального законодательства на различных исторических этапах.

Первоначально в Уставе гражданского судопроизводства Российской империи 1864 г. (далее – Устав) отсутствовали нормы, предусматривающие возможность судебной защиты законных интересов. Например, в ст.ст. 1, 2 Устава допускалась возможность обращения в суд лишь в отношении права гражданского [4, с. 17]. В русской доктрине дореволюционного периода отмечалось, что «процесс имеет целью разрешение в судебном порядке требований или споров о гражданском праве, которые почему-либо не могут быть разрешены мирным путем без посредничества судебной власти» [1, с. 371].

Первым упоминанием о судебной защите законного интереса стала ст. 5 Гражданского процессуального кодекса РСФСР (далее – ГПК РСФСР) 1923 г.¹ [2, с. 6]. КАС РФ вслед за ГПК РСФСР 1923 г., ГПК РСФСР 1964 г.² (ст. 3) и действующим Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – ГПК РФ) (ч. 1 ст. 3) рецепировал идею о законном интересе как самостоятельном предмете судебной защиты. В настоящее время подготовлен проект единого ГПК РФ³, в котором также будут предусмотрены гражданско-процессуальные нормы о судебной защите законных интересов.

Защита законного интереса в административном судопроизводстве осуществляется через определенную совокупность процессуальных отношений – от стадии возбуждения административного дела, принятия соответствующего решения по делу, а также возможности его последующего обжалования в установленном процессуальным законодательством порядке. Это требует установления всех обстоятельств административного дела, а также закрепления и оформления соответствующих процессуальных результатов его рассмотрения и разрешения в виде процессуальных актов суда.

В силу ч. 1 ст. 19 и ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации лица, обращающиеся за защитой прав, свобод и законных интересов, равны перед законом и судом, рассмотрение дел об их защите должно осуществляться в соответствии с принципами состязательности и равноправия сторон. Поэтому немаловажное значение в конституционно-правовом статусе лица занимает гарантия реализации его права на обращение в суд за защитой своих нарушенных либо оспариваемых прав, свобод и законных интересов в порядке административного судопроизводства (ч. 1 ст. 4 КАС РФ). При этом право на обращение в суд понимается как абсолютное право, сформулированное в виде общего дозволения: каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой законных интересов. Данной статье корреспондируют положения ч. 2 ст. 8 КАС РФ, предусматривающие процессуальную деятельность суда, направленную на обеспечение судебной защиты прав, свобод и законных интересов всех лиц, участвующих в деле.

Подобная регламентация административной процессуальной деятельности необходима для сохранения разумного баланса взаимных процессуальных прав и обязанностей участников возникающего процессуального отношения, обеспечения пределов защиты прав, свобод и законных интересов в административном судопроизводстве.

КАС РФ содержит ряд других процессуальных гарантий защиты законных интересов

¹ *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР* : принят ВЦИК 10 июля 1923 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1923. № 46–47, ст. 478.

² *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР* : утв. Верхов. Советом РСФСР 11 июня 1964 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ *Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации* : одобрена решением Комитета по граждан., уголов., арбитраж. и процессуал. законодательству Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 8 дек. 2014 г. № 124 (1). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в административном судопроизводстве. Например, важной юридической гарантией реализации законных интересов граждан и организаций по административным делам является то, что их защита отнесена к задачам административного судопроизводства (п. 2 ст. 3 КАС РФ). Это соответствует принципу доступности судебной защиты. На основании ч. 2 ст. 4 КАС РФ принуждение к отказу от права на обращение в суд является недопустимым.

Защита законных интересов обеспечивается и через институт подведомственности административных дел судам (ст. 17 КАС РФ). В КАС РФ закреплена возможность возбуждения дела на основании административного искового заявления (ст.ст. 127, 128) законных представителей граждан о защите их прав, свобод и законных интересов (ст. 5), прокурора о защите прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 39), иных лиц в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, КАС РФ и другими федеральными законами, в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц (ст. 40).

В соответствии со ст. 46 КАС РФ суд не принимает отказ административного истца от иска, признание иска административным ответчиком административного иска, если это противоречит КАС РФ, другим федеральным законам или нарушает права других лиц (ч. 5). Суд не утверждает соглашения сторон о примирении, если заключение соглашения прямо запрещено законом, противоречит существу рассматриваемого административного дела или нарушает права других лиц (ч. 6). Согласно правилам ч. 6 ст. 39 КАС РФ, в случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения, если гражданин, его представитель или законный представитель не заявит об отказе от административного иска. В случае поддержания административного иска суду следует рассмотреть принятый к производству административный иск по существу (п. 13 постановления Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36)⁴.

Наряду с указанными гарантиями защиты законных интересов в административном судопроизводстве следует отметить наличие в КАС РФ закрытого перечня оснований для отказа судьей в принятии административного искового заявления (ст. 128).

Вместе с тем необходимо отличать два взаимосвязанных аспекта: возможность обращения заинтересованного лица в суд за защитой нарушенных или оспариваемых законных интересов и эффективность реализации административного процессуального механизма регулирования по обращению указанного лица. Для полной реализации вышеприведенные гарантии защиты законных интересов должны подкрепляться иными процессуальными нормами КАС РФ, а также согласовываться с ними. Административные процессуальные нормы, устанавливающие соответствующие гарантии защиты законных интересов, делают наиболее вероятным возможность реализации этой дозволенности (разновидности правового интереса) в правовой сфере. Важно, чтобы процессуальные нормы КАС РФ учитывали особенности и специфику защиты не только субъективных прав, но и законных интересов. Без четкого понимания данного вопроса сложно будет получить представление о том, что именно защищается: субъективное право либо законный интерес. В конечном итоге это может привести к нивелированию задач административного судопроизводства (п. 2 ст. 3 КАС РФ) и предмета судебной защиты в данном виде судопроизводства.

Представляется необходимым изменить положения ст. 47 КАС РФ, допускающие вступление в административное дело заинтересованных лиц, если судебный акт по данному делу может повлиять на их *права или обязанности* по отношению к одной из сторон. Найти обоснование такому подходу невозможно, поскольку удаление из сферы судебной защиты законных интересов заинтересованного лица не корреспондируется с задачами административного судопроизводства (п. 2 ст. 3 КАС РФ). Любое заинтересованное лицо должно иметь возможность участвовать в административном деле, в котором затрагиваются его законные интересы, а не только субъективные права.

При описании формы и содержания административного искового заявления учтено требо-

⁴ *О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

вание о защите наряду с правами и свободами также законных интересов лица, обратившегося за защитой в суд (п. 3 ч. 1 ст. 124, п. 4 ч. 2 ст. 125 КАС РФ). По общему правилу, установленному в ч. 1 ст. 178 КАС РФ, суд принимает решение по заявленным административным исковым требованиям. Согласно п. 4 ч. 2 ст. 125 КАС РФ, в административном исковом заявлении должны быть указаны сведения о том, какие *права, свободы и законные интересы* лица, обратившегося в суд, или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о причинах, которые могут повлечь за собой их нарушение. При этом в ч. 2 ст. 178 КАС РФ акцентируется внимание суда при принятии решения по административному делу на установление *прав и обязанностей* лиц, участвующих в деле. Исходя из этого, суд решает, подлежит ли административный иск удовлетворению.

На наш взгляд, данное законоположение фактически выступает мощным барьером на пути к реализации гарантии судебной защиты законных интересов в административном судопроизводстве. Полагаем, что такой подход может повлечь необоснованный отказ в удовлетворении административных исковых заявлений при рассмотрении конкретных административных дел о признании нормативного правового акта недействующим, об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, а также их должностных лиц, о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Для принятия законного и обоснованного решения по административному делу суду следует также устанавливать наличие законных интересов лиц, участвующих в деле (ч. 2 ст. 178 КАС РФ).

Обращают на себя внимание положения ч. 2 ст. 295 КАС РФ, предоставляющие право апелляционного обжалования решения суда лицам,

участвующим в деле, а также лицам, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос *о правах и обязанностях* которых был разрешен судом. Справедливости ради хотелось бы отметить, во-первых, что на основании ч. 2 ст. 8 КАС РФ суд обязан обеспечить равную судебную защиту прав, свобод и законных интересов всех лиц, участвующих в деле, а во-вторых, эти лица имеют право обжаловать судебные акты в части, касающейся их *прав, свобод и законных интересов* (п. 11 ч. 1 ст. 45 КАС РФ).

Таким образом, создается нормативная предпосылка для оставления без изменения решения суда первой инстанции, не вступившего в законную силу (ч. 1 ст. 295 КАС РФ), которым разрешен вопрос о законных интересах лиц, участвующих в деле, а также лиц, которые не были привлечены к участию в административном деле. Уточнение права апелляционного обжалования решения суда, по аналогии с правом на обращение в суды кассационной (ч. 1 ст. 318 КАС РФ) и надзорной (ч. 1 ст. 332 КАС РФ) инстанций, на наш взгляд, повысит гарантии защиты законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве.

С учетом предварительных суждений будет правомерной постановка следующего вопроса: можно ли в настоящее время говорить о том, что в КАС РФ содержатся достаточные гарантии защиты законных интересов в административном судопроизводстве? Видимо, нет. Эта гипотеза подтверждается и тем, что приведенные законоположения о защите законных интересов в недостаточной степени согласованы друг с другом.

Законодатель имеет резервы для повышения эффективности судебной защиты законных интересов в административном судопроизводстве. Важным представляется устранение в КАС РФ отмеченных недостатков путем совершенствования процессуальных норм в сторону их дополнения или изменения.

Список литературы

1. Малышев К. И. Курс гражданского судопроизводства : в 3 т. СПб. : : Тип. М. М. Стасюлевича, 1874. Т. 1. 437 с.
2. Малько А. В. Законные интересы советских граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1985. 20 с.
3. Малько А. В., Субочев В. В. Законные интересы как правовая категория : моногр. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. 359 с.
4. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / отв. ред. Б. В. Виленский ; под общ. ред. О. И. Чистякова. М. : Юрид. лит., 1991. Т. 8: Судебная реформа. 496 с.

References

1. Malyshev K. I. *Kurs grazhdanskogo sudoproizvodstva*. T. 1 [Course of Civil Proceedings. Vol. 1]. St. Petersburg, Printing

House of M. M. Stasyulevich, 1874. 437 p.

2. Mal'ko A. V. *Zakonnye interesy sovetskikh grazhdan*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [The Legitimate Interests of Soviet Citizens. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Saratov, 1985. 20 p.

3. Mal'ko A. V., Subochev V. V. *Zakonnye interesy kak pravovaya kategoriya* [Legal Interests as a Legal Category]. St. Petersburg, Yuridicheskii Tsentr Press Publ., 2004. 359 p.

4. O. I. Chistyakov (Ed.) *Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov. T. 8: Sudebnaya reforma* [Russian Legislation of the 10th–20th Centuries. Vol. 8: Judicial Reform]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1991. 496 p.