

УДК 347.92

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Л.В. Туманова

Тверской государственный университет

Раскрываются проблемы производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и даются предложения по совершенствованию гражданского судопроизводства.

***Ключевые слова:** публичные правоотношения, процессуальный порядок разрешения дел.*

Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, развивается достаточно интенсивно в последнее время. Это обусловлено не только тем, что все больше возникает ситуаций, когда граждане спорят с властью, но и осознанием значимости основных прав и свобод человека и гражданина и необходимостью применения гражданского процессуального механизма их защиты. Но многие вопросы еще не решены, и данный вид гражданского судопроизводства нуждается в дальнейшем совершенствовании. Это особенно актуально в связи с изменением структуры судебной системы. То, что теперь Верховный суд Российской Федерации является высшей судебной инстанцией как для судов общей юрисдикции, так и для арбитражных судов, вселяет надежду в возможность принятия единого кодекса гражданского судопроизводства. То обстоятельство, что дела, возникающие из публичных правоотношений, имеют различный процессуальный порядок их разрешения в арбитражном суде и суде общей юрисдикции, нельзя признать обоснованным.

Процессуальный порядок рассмотрения дел данного вида гражданского судопроизводства должен обеспечить рассмотрение всех дел, возникающих из публичных правоотношений, и исключить необходимость принятия кодекса административного судопроизводства. За основу должны быть взяты нормы действующего ГПК и две главы действующего АПК и учтены те пробелы, которые уже выявлены судебной практикой.

Необходимо расширить перечень дел, отнесенных к данному виду гражданского судопроизводства, с учетом тех категорий дел, которые имеют публично-правовую природу и нуждаются в определении процессуального порядка их рассмотрения, а также предусмотреть возможность обращения в суд в защиту неопределённого круга лиц.

Так, ст. 24 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» предусматривает, что в судебном порядке организация может быть признана террористической и ликвидирована. Эти дела относятся к сфере публичных правоотношений и, следовательно, должны быть отнесены к данному виду судопроизводства. В названом ФЗ указаны только основания признания организации террористической, а также по чьей инициативе может быть возбуждено дело в суде и возможность применения такой меры, как конфискация имущества. Необходимо урегулировать другие процессуальные особенности.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» судья принимает решение о госпитализации лиц, больных заразными формами туберкулеза и неоднократно нарушающих санитарно-противоэпидемический режим, в медицинские противотуберкулезные организации.

Процессуальный порядок не определен, закон содержит только указание на субъекта, имеющего право обращаться в суд, и обязательное участие прокурора, представителя медицинской организации и самого больного или его законного представителя. Другие процессуальные вопросы не решены. Вызывает сомнение и обязательность участия самого больного без каких-либо оговорок. Здесь можно учесть опыт ГПК Украины, где участие в процессе зависит от того, не создает ли это опасности для окружающих.

Хотя эти дела сходны с недобровольной госпитализацией лица в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, есть серьезные основания относить их к делам, возникающим из публичных правоотношений, так как здесь речь идет о защите других лиц от распространения туберкулеза, т.е. о защите публичного интереса.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в гл. III устанавливает, что помещение несовершеннолетнего в специальные учебно-воспитательные учреждения производится на основании постановления судьи. Сложилась ничем не оправданная практика применения норм УПК при решении этого вопроса. Необходимо предусмотреть особенности рассмотрения этих дел в рамках судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Здесь следует учесть ГПК Беларуси. Права несовершеннолетних нуждаются в особой защите, а уголовно-процессуальный порядок не может обеспечить это.

Действующий ГПК определяет подсудность дел об оспаривании решений экзаменационных комиссий по приему квалификационных эк-

заменов на должность судьи, но не содержит никаких процессуальных особенностей. Специфика этих дел заслуживает специального процессуального регулирования в рамках гл. 25 ГПК «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Дисциплинарная коллегия Верховного суда Российской Федерации в соответствии с законом о Верховном суде РФ рассматривает дела по жалобам на решения квалификационных коллегий судей о досрочном прекращении полномочий и наложении дисциплинарных взысканий на судей. Особая значимость этих дел требует четкого процессуального регулирования. Эта категория дел должна быть названа в гл. 25 ГПК.

Необходимо учитывать, что в делах, возникающих из публичных правоотношений, в зависимости от заявителя должны устанавливаться правила распределения обязанности по доказыванию и другие особенности.

С этих позиций можно говорить о трех категориях дел: первая – заявитель – гражданин или организация – защищает свои права (гл. 24 ГПК «Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части», гл. 24 АПК «Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов МСУ, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц», гл. 25 ГПК «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов МСУ, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»); вторая – там, где государство применяет меры принуждения к гражданам (гл. 26.1 ГПК «Временное размещение иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении» и гл. 26 АПК «Рассмотрение дел о взыскании обязательных платежей и санкций»); третья группа смешанная, где заявителем может быть как орган власти, так и гражданин или организация (гл. 26 ГПК «Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и гл. 26.2 ГПК «Производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»).

Учитывая значимость участия в деле представителя органа власти и должностных лиц, следует увеличить размер штрафа за их неявку в суд, а также за непредставление доказательств хотя бы до двух тысяч рублей.

Вызывает определенное сомнение правило об оставлении заявления без рассмотрения в случае по основаниям ч. 3 ст. 247 ГПК РФ, так как практически невозможно установить наличие спора о праве в момент принятия заявления. Практика позывает, что нередки случаи, когда выясняется, что суд ошибочно принял решение о наличии такого спора.

Из общих положений должно быть изъято правило об оставлении заявления без движения, если имеет место спор о праве. Это правило может быть применено только к делам гл. 24 АПК «Производство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов МСУ, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц» и гл. 25 ГПК «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов МСУ, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»), а учитывая ст. 120 Конституции РФ, можно говорить о возможности одновременного возмещения вреда в определенных случаях.

Нуждается в уточнении вопрос об основаниях прекращения производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Представляется, что многие основания прекращения не могут применяться, а также следует учитывать своеобразие возможного правопреемства. Так, по делам о нормоконтроле даже смерть лица не должна влечь прекращения производства по делу.

Принцип активности суда должен предполагать, что суд по всем делам не связан доводами сторон и может истребовать любые доказательства по своей инициативе.

Необходимо дополнить и статью о законной силе судебных решений по этим делам, так как она не ограничивается только свойством исключительности. Важное значение имеет общеобязательность и исполнимость. У суда должно быть право обращать решение к немедленному исполнению.

Целесообразно предусмотреть обязательное участие прокурора для дачи заключения по всем делам, возникающим из публичных правоотношений, а также право прокурора и государственных органов в определенных случаях возбуждать дело в защиту прав неопределённого круга лиц, а также участие государственных органов, обладающих контрольными функциями, для дачи заключения по делу и по делам о защите избирательных прав вышестоящих избирательных комиссий.

Публично-правовой характер не исключает возможность применения примирения и процедуры медиации, если это не противоречит закону.

Недостаточно урегулирован вопрос об оставлении заявления без движения. Учитывая сокращенные сроки рассмотрения дел, невозможно применение этого процессуального правила, а все недостатки должны устраняться в порядке подготовки дела к судебному разбирательству.

Представляется, что предложенные изменения обеспечат большую активность суда в делах, возникающих из публичных правоотношений.

PROCEEDINGS ARISING FROM PUBLIC RELATIONS

L.V. Tumanova

Tver State University

The article describes the problems of the cases arising from public relations, and offers suggestions for improving the civil justice.

Keywords: *public relations, remedial order resolving cases.*

Об авторе:

ТУМАНОВА Лидия Владимировна – заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, зав. кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: gpipd@tversu.ru

Туманова Л.В. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2014. № 4. С. 274 – 278.