



**Елена Сергеевна
СМАГИНА**

кандидат юридических
наук, доцент,
заведующий кафедрой
гражданского
процессуального
и трудового права
Южного федерального
университета
esmagina@yandex.ru
344002, Россия, г. Ростов-
на-Дону, ул. М. Горького, 88,
каб. 204

Сопоставление гарантий реализации принципа состязательности в гражданском и административном судопроизводстве

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы обеспечения реализации принципа состязательности в гражданском и административном судопроизводстве. Различные средства достижения состязательности в гражданском и административном судопроизводстве во многом базируются на необоснованном и произвольном отнесении сходных дел, в которых гражданин противопоставит публично-правовому образованию в лице его органов, к административным или к гражданским. Предлагается более последовательное разграничение названных категорий дел и создание системы повышенных гарантий состязательности при их рассмотрении в рамках гражданского судопроизводства

Ключевые слова: состязательность, принципы, гражданское судопроизводство, административное судопроизводство, административные дела, гарантии.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.88.12.128-132

E. S. SMAGINA,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Head of the Department of Civil Procedure
and Labor Law of the Southern Federal University
esmagina@yandex.ru
of. 204, 88, ul. M. Gorky, Rostov-on-Don, Russia, 344002

Comparison of Guarantees for the Implementation of the Principle of Competitiveness in Civil and Administrative Proceedings

Abstract. The article deals with the problems of ensuring the implementation of the principle of competitiveness in civil and administrative proceedings. Various means of achieving competitiveness in civil and administrative proceedings are based on the largely unjustified and arbitrary classification of similar cases in which a citizen opposes public bodies, to administrative or civil. A more consistent delimitation of the named categories of cases and the creation of a system of increased guarantees of competition in their consideration in the framework of civil proceedings are proposed

Keywords: Competition, principles, civil proceedings, administrative proceedings, administrative cases, guarantees.

Начала состязательности и равноправия сторон наиболее чувствительны к любой дифференциации правового регулирования, тем более столь масштабной, которая существует в ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ. Зиждаться такая дифференциация должна на столь же масштабных основаниях необходимости защиты всех групп прав, интересов и правовой определенности в обосновании и введении различий.

Как совершенно справедливо отмечал А. Т. Боннер, принцип состязательности гражданского судопроизводства является отражением ярко выраженного диалектического строения гражданского правоотношения, в котором права и обязанности корреспондируют друг другу при противоположности интересов; эти особенности гражданского правоотношения в сочетании с государственными и общественными интересами в осуществлении и охране субъективных гражданских прав, а также с демократическими правами личности в государстве и обществе предопределяют состязательное построение гражданского судопроизводства¹.

Подчеркнутая профессором Боннером важность соотношения государственных, общественных и личных интересов в рамках состязательного строя гражданского судопроизводства приобретает особое значение в свете наличия судопроизводства административного и наиболее обостряется в связи с необходимостью установить, имеется ли принципиальная разница между гарантиями состязательности в спорах, в которых сталкиваются частные и публичные интересы, а гражданин противостоит публично-правовому образованию в обоих названных видах судопроизводства.

Одной из ключевых провозглашаемых целей принятия КАС РФ как раз и было установление повышенных гарантий защиты частных лиц в спорах с публично-правовым образованием, потребность в котором связывалась с обладанием последним властными функциями, несравненно большими возможностями и ресурсами, полномочиями, субординационным характером публичных правоотношений. Для граждан необходимо было создать реальные, а не формальные, декларативные возможности судиться с властью на равных, что в целом нашло отражение в ряде общих положений КАС РФ, таких как активная роль суда в состязании и доказывании, истребование доказательств по инициативе суда, признание явки органов обязательной, определение и замена ненадлежащего ответчика и др. Главы КАС РФ, посвященные производству по отдельным категориям дел, представляют собой более или менее подробную инструкцию по подготовке и рассмотрению весьма разнородных административных дел, в которых указывается, какие обстоятельства должен установить суд, с помощью каких доказательств они должны быть подтверждены, каким образом эти доказательства необходимо собрать.

Задачи же обеспечения состязательности при противостоянии частных и государственных, публичных интересов в гражданском судопроизводстве продолжают решаться в рамках традиционных подходов.

Появившаяся в сжатые сроки и существующая ныне как данность дифференциация гражданской процессуальной формы, очевидно, с течением времени стала все резче обозначать потребность во взвешенном подходе к отнесению

¹ Боннер А. Т. Принцип диспозитивности советского гражданского процессуального права : учебное пособие. М., 2017. С. 21.



соответствующих категорий дел к рассматриваемым по правилам КАС РФ или ГПК РФ (АПК РФ в меньшей степени) именно в свете обеспечения равноправия и состязательности. Этот подход основан на правовой определенности², констатировать наличие которой в настоящее время не приходится. Е. Е. Уксусова совершенно верно указывает, что «законодатель в настоящее время придал категории “административные дела” надстроечный искусственный характер... по КАС РФ рассматриваемая категория “административные дела” получила иное, более широкое наполнение... Такое регламентирование находится в явном противоречии с правовой определенностью такой специальной процессуальной формы, как административное судопроизводство, и пределами ее действия... В предметном плане в итоге законодатель по сравнению с гражданским судопроизводством, с одной стороны, ее расширил, охватив не только дела публичного производства, но и другие, а с другой — сузил, выведя за скобки дела, возникающие из публичных правоотношений и рассматриваемые в порядке гражданского судопроизводства в такой его процессуальной организации, как арбитражный процесс»³.

Нетрудно заметить, что при определении дел, рассматриваемых по правилам КАС РФ (ч. 2 и ч. 3 ст. 1), законодатель исходит из широкого спектра споров с участием публично-правовых образований, властных субъектов. Правовая природа отношений, из которых возникают эти дела, во многих случаях носит сложный, комплексный характер, что становится очевидным, если выделить в КАС РФ две различные группы дел: 1) административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, и 2) административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям.

К административным делам стали относиться дела, ранее рассматривавшиеся в порядке искового и особого производства в гражданском процессе, перечень их продолжает расширяться за счет в определенной степени соответствующих идее защиты граждан перед лицом власти (относительно свежие примеры — дела о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, — гл. 27.1 КАС РФ, дела о признании информационных материалов экстремистскими — гл. 27.2 КАС РФ).

Иные же дела, в которых гражданин или организация защищают свои права, интересы перед лицом властного субъекта, не указанные в ст. 1 КАС РФ, а также в разделе III АПК РФ и не поименованные «административными», за редким исключением, подлежат рассмотрению в общем порядке цивилистического

² Неоднократно значение и содержание принципа правовой определенности подчеркивал Конституционный Суд РФ. См., например: постановления Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П; от 08.04.2014 № 10-П; от 22.06.2017 № 16-П.

³ Уксусова Е. Е. Гражданское судопроизводство как процессуальная форма и потенциал возможностей с позиций специализации на современном этапе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 9. С. 31.

процесса, в котором частные лица на равных противостоят государству в лице его органов. К таким делам, например, относятся дела о назначении, перерасчете пенсий, страховых выплат, иных социальных выплат, дела об обеспечении жильем детей-сирот, молодых семей и семей государственных служащих по соответствующим федеральным и региональным программам.

В качестве «пограничных» дел в литературе называются и дела, возникающие в связи с нарушением бюджетного, налогового, приватизационного, санитарно-эпидемиологического, экологического, таможенного законодательства, законодательства о лицензировании, о защите конкуренции и др.⁴ Хотя, по сути, общего у таких дел с административными (тем более в их «расширительной» интерпретации КАС РФ) гораздо больше, чем с классическими гражданскими: присутствие властного субъекта, фактическое неравенство субъектов материальных правоотношений, наличие в основе властно-распорядительного акта. А значит, при рассмотрении таких дел, в не меньшей степени, чем административных, необходимо создание повышенных гарантий защиты частных лиц в противостоянии с публично-правовым образованием, и прежде всего гарантий реальной, а не презюмируемой состязательности.

В названных и иных гражданских делах с участием публично-правового образования в лице его органов неизбежно реализуется функция суда по косвенному нормоконтролю актов власти. Как верно указывается в исследованиях, «специфика заключается в том, что нормы административного права часто регулируют общественные отношения во взаимосвязи с нормами других отраслей права... речь идет о межотраслевом анализе возникающих правовых ситуаций, поэтому для формирования безупречной правовой позиции по спорным правоотношениям, возникающим на основании норм публичного права, требуются такие процедуры, которые не используются в исковом производстве, например учитывающие своеобразие проблемы состязательности»⁵.

Одновременно со сложностью защиты своих прав и интересов частными лицами в споре с государством в режиме цивилистического процесса, в административном судопроизводстве возникает «зеркальная» проблема невозможности одновременного разрешения спора об имущественных последствиях действия акта органа власти.

Сложнейшую проблему разграничения категорий дел, рассматриваемых в порядке ГПК РФ и КАС РФ, законодатель в 2018 г. предложил разрешать в рамках ст. 33.1 ГПК РФ и ст. 16.1 КАС РФ, вернувшись к приоритету гражданского судопроизводства и тем самым фактически признав не вполне удавшуюся попытку дифференциации. Заведомая невозможность перечислить в разъяснениях все многообразные «пограничные» категории и отчетливая нецелесообразность разделения тесно связанных между собой «цивилистических» и «административных»

⁴ См., например: *Тихомиров Ю. А.* Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8 ; *Панова И. В.* Административное судопроизводство или административный суд // Административное право и процесс. 2013. № 5.

⁵ См.: *Правосудие в современном мире* / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М., 2012.



требований привела, таким образом, к возвращению нормы, решающей проблему разово, но не системно. В системе же обладающие существенным сходством категории дел произвольно, с точки зрения состязательности и в целом эффективности судебной защиты, отнесены к различным судопроизводствам.

Решением проблемы могло бы стать отнесение всех дел с участием государства к рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, а в дальнейшем — к компетенции административных судов, в случае завершения создания системы административной юстиции. Однако нынешнее состояние административного судопроизводства (отсутствие научно обоснованного и скорректированного единой судебной практикой нормативного регулирования) и формирования административной юстиции (отсутствие полноценных административных судов, специализации судей, повышенных гарантий независимости), которое можно назвать лишь начальным, не позволяет надеяться на действительную эффективность этой меры.

Реалистичным в нынешних условиях представляется иное решение, основанное на дифференциации уже норм гражданско-процессуальных кодексов в зависимости от характера спорного правоотношения, в частности правоотношения с участием публично-правового, властного субъекта. Комплексный подход способен дать необходимый эффект самоограничения государства в сфере гражданского процесса, недостижимый ныне при прямом, без каких-либо отчетливых исключений, применении норм гражданского процессуального законодательства в делах с участием государства и, что главное, создать надлежащие гарантии состязательности для частных лиц в спорах с властью. Основой такого подхода должны стать дополнительные обязанности, обременения и ограничения публично-правового субъекта на всех этапах гражданского процесса, облегчающие отстаивание своей позиции в состязательной парадигме для субъекта частного.

Так или иначе движение в направлении укрепления гарантий состязательности в процессе в делах с участием субъектов, чье неравенство в материальных правоотношениях бесспорно, совершенно необходимо в рамках демократизации и повышения эффективности правосудия в государстве, которое провозглашает себя правовым.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боннер А. Т. Принцип диспозитивности советского гражданского процессуального права : учебное пособие. — М., 2017.
2. Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд // Административное право и процесс. — 2013. — № 5.
3. Правосудие в современном мире / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. — М., 2012.
4. Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития // Российская юстиция. — 1998. — № 8.
5. Уксусова Е. Е. Гражданское судопроизводство как процессуальная форма и потенциал возможностей с позиций специализации на современном этапе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 9.