

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS623963>

Научная статья



Административное судопроизводство как способ защиты субъективных публичных прав и законных интересов

О.С. Рогачева

Воронежский государственный университет, Воронеж, Россия

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется предмет судебной защиты в административном судопроизводстве. Автором рассматриваются субъективные права, законные интересы, публичные интересы как предмет судебной защиты, обозначаются перспективы расширения предмета судебной защиты в порядке административного судопроизводства.

Ключевые слова: предмет судебной защиты; административное судопроизводство; принцип законности; субъективные права; законные интересы; публичные интересы; административные акты; административные процедуры.

Как цитировать

Рогачева О.С. Административное судопроизводство как способ защиты субъективных публичных прав и законных интересов // Российский журнал правовых исследований. 2023. Т. 10. № 4. С. 65–74. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS623963>

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS623963>

Research article

Administrative Proceedings as a Way to Protect Subjective Public Rights and Legitimate Interests

O.S. Rogacheva

Voronezh State University, Voronezh, Russia

ABSTRACT

The article analyzes the subject of judicial protection in administrative proceedings. The article examines subjective rights, legitimate interests and public interests as the subject of judicial protection, outlines the prospects for expanding the subject of judicial protection in administrative proceedings.

Keywords: subject of judicial protection; administrative proceedings; principle of legality; subjective rights; legitimate interests; public interests; administrative acts; administrative procedures.

To cite this article

Rogacheva OS. Administrative proceedings as a way to protect subjective public rights and legitimate interests. *Russian journal of legal studies*. 2023;10(4):65–74. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS623963>

Received: 01.10.2023

Accepted: 10.11.2023

Published: 20.12.2023

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹ создает судебный процесс разрешения Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных споров, «сформировавшихся в области осуществления органами публичного управления действий и принятия решений», и полноценно определяет «процессуальные порядки судебной деятельности по осуществлению контроля за публичным управлением» [1, с. 110].

Органы публичной администрации и их должностные лица в отношениях с гражданами и организациями действуют путем принятия различных административных актов (правовых актов управления), как благоприятствующих (позитивных), так и обременяющих (негативных). Из принципа правового государства вытекает принцип презумпции законности административных актов (издан в пределах полномочий и на то имелись основания, соблюдена форма акта, процедура принятия и опубликования), презумпции обоснованности и правильности. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы публичной власти должны быть заинтересованы в объективной правильности принимаемых органами публичной администрации решений и действий. Гражданин или организация должны иметь возможность потребовать проверки правомерности действий (бездействий) публичной администрации независимым, не связанным с органами публичной администрации судом.

Защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в случае нарушения их административными актами должны осуществлять административные суды в порядке административного судопроизводства. В одной из своих фундаментальных научных работ «От административной юстиции к административному судопроизводству» профессор Ю.Н. Стариков характеризует административное судопроизводство как фундамент юридической конструкции судебного-правовой защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. По мнению ученого, на административный процесс необходимо смотреть с позиций, позволяющих увидеть в структуре юридического процесса «административно-юстиционные (судопроизводственные) элементы и институты, т. е. такие правовые средства, которые характерны для судебной власти, осуществляющей судебный нормоконтроль и контроль за действиями и решениями органов публичного управления и их должностных лиц» [2, с. 34]. Полагаем, что именно судебную деятельность по рассмотрению административных дел мы можем называть судебным административным процессом, а совокупность норм, ее регламентирующих, административным процессуальным правом.

Проверка судами правильности административных актов приводит к тому, что вырабатываются принципы

надлежащего публичного управления, укрепляющие правовую надежность, принципы толкования действующего законодательства, которым руководствуется публичная администрация и ее должностные лица, сохраняется важнейшая конституционная ценность — доверие граждан к закону и государству.

Качество правового государства, необходимость усиления внешнего государственного (судебного) контроля за исполнительной властью, устранения из административной практики произвола, административных ошибок, незаконных действий (бездействия), предупреждения злоупотреблений при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, по мнению Ю.Н. Старилова, коррелируют с качеством организации и функционирования судебной власти, выполняющей функции защиты права, устанавливающей законность практической деятельности, разрешающей возникающие споры между гражданами и субъектами публичной администрации [3, с. 288–289].

Первооснова административного судопроизводства — это судебная деятельность (административных судов), направленная на защиту субъективных публичных прав и законных интересов граждан и организаций.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) был принят восемь лет назад. Получили ли мы желаемую в результате принятия КАС РФ модель административного судопроизводства, отвечающую потребностям правового государства и формирования практики надлежащего (хорошего) публичного управления? Чтобы частично ответить на этот вопрос, считаем необходимым рассмотреть предмет судебной защиты в административном судопроизводстве [4, с. 18–22; 5, с. 36–39; 6, с. 21–26; 7, с. 12–30; 8, с. 222–226; 9, с. 34–41].

Административный иск, «исковая модель защиты» (как существо административного судопроизводства) учеными относится к безусловному достоинству КАС РФ. Рассматриваемый процессуальный закон существенно расширил горизонты судебной деятельности по защите прав и законных интересов граждан и организаций, предоставил процессуальные гарантии участникам административного судопроизводства, в том числе в виде закрепления принципа активной роли суда, предоставления административному истцу права подачи заявления о применении мер предварительной защиты, предоставления права суду по своей инициативе заменять ненадлежащего административного ответчика, даже при отсутствии согласия административного истца, введения мер процессуального принуждения, и др.

Субъективные права и свободы граждан как предмет судебной защиты

Профессор Ю.Н. Стариков совершенно справедливо рассматривает субъективные публичные права как правомочия, направленные на развитие правового государства,

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 17.02.2023) // СПС «КонсультантПлюс».

ограничение публичной власти, уменьшение ее «могущества и всесильности», усиление социальной функции государства [10, с. 76–77].

В советское время профессор В. Кобалевский полагал, что «под субъективным правопритязанием понимается обеспеченная положительным правом возможность требовать чего-либо от другой стороны юридического отношения» [10, с. 179]. Если возможность вытекает из публично-правовой нормы, говорят о субъективном публичном праве. В административном праве гражданин чаще всего выступает в качестве правообязанного субъекта; в этом случае у субъекта государственного управления есть требование, соответствующее правовой обязанности гражданина. Правовое требование носителя государственного управления к гражданину является его служебной обязанностью, должностной функцией и не может быть субъективным правопритязанием [10, с. 180–181]. Правопритязание гражданина к носителю государственного управления является правом, так как последний имеет возможности использовать или не использовать его по своему усмотрению.

К субъективным публичным правам в различные исторические периоды предлагали относить: право на публичные услуги и политические права (А.И. Елистратов), право публичных служб (услуг), публичные вещные права (О. Майер), право на услуги государства и политические права, например права участия населения в государственном властвовании (А.А. Рождественский) [11, с. 207].

Следует согласиться с Э.В. Талапиной, определяющей субъективное публичное право как гарантированную «возможность удовлетворения частным лицом своего законного интереса в публично-правовой сфере, реализации которой должны способствовать или не препятствовать государство и иные субъекты» [12, с. 79].

Б.С. Эбзеев предлагает в зависимости от степени участия государства выделять следующие группы субъективных прав. В первую группу входят права, характеризующиеся тем, что «государство признает за личностью определенную сферу отношений, которая отдана на усмотрение индивида и не может быть объектом притязаний государства» (права личной свободы и неприкосновенности) [13, с. 114]. Вторая группа включает права на публичные услуги, то есть возможность требовать исполнения публичных функций. Третья группа — права граждан на участие в управлении государством.

А.Б. Зеленцов юридическую защиту субъективных публичных прав видит в качестве «прав частных лиц (граждан и организаций) в плоскости их соприкосновения с субъектами, действующими как административная власть». Указанные права, по мнению ученого, «трактуются как своего рода граница, определяющая не только сферу свободы частных лиц, но и пределы использования полномочий публичной администрации» [14, с. 22–37]. Ученый выделяет права властвования и права свободы. Права властвования предстают

«как властные полномочия и сопряжены с обязанностью их осуществления», «властное полномочие носит императивный и неотчуждаемый характер»; «обязательность осуществления властных полномочий исключает возможность освобождения частных лиц от их публично-правовых обязанностей, корреспондирующих этим полномочиям» [15, с. 23]. Права свободы А.Б. Зеленцов определяет «как субъективные публичные права частных лиц по отношению к государству и его органам»; «установленную законом меру и вид возможных действий ради достижения определенного социального блага, осуществление которых в сфере публичного управления обеспечено нормативно закрепленной обязанностью органов публичной власти совершить определенные действия или воздержаться от них» [15, с. 24].

В рамках административного судопроизводства подлежат защите следующие субъективные права граждан: права на участие во власти (например, избирательные права, право петиций, свобода собраний); права на свободу от власти или права личной свободы; право на содействие власти, помощь и положительные услуги со стороны государства (например, право на судебную защиту, право на разумный срок судопроизводства и исполнение судебного акта в разумный срок).

Статья 1 КАС РФ перечисляет дела, которые относит к административным делам, подразумевая под ними дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных или иных публичных полномочий.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 административные дела — это дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций (ч. 1 и 2 ст. 1 КАС РФ); дела, связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных и иных публичных полномочий, в том числе 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 (ч. 1 и 3 ст. 1 КАС РФ)².

Далее Пленум Верховного Суда РФ пояснил, что к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их

² О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

участников, в рамках которых один участник правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

При построении категориального аппарата теории субъективного публичного права следует в первую очередь остановиться на категориях, используемых отечественным законодателем в одном понятийном ряду. Так, к числу дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, он относит «административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов» (ч. 2 ст. 1 КАС РФ). По мнению А.Б. Зеленцова, законодатель называет термином «свободы» совокупность публичных свобод, обозначаемых также как политические свободы [16, с. 74–83].

Право на свободу и личную неприкосновенность

По мнению Н.А. Бурашниковой, в административном судопроизводстве функция защиты права на свободу и личную неприкосновенность выполняется судами при рассмотрении административных дел о защите нарушенного права на свободу и личную неприкосновенность, а также при рассмотрении административных дел в рамках судебного контроля о проверке законности и обоснованности действий органов и должностных лиц публичной администрации, наделенных полномочиями по применению административных мер публичного принуждения, ограничивающих права граждан на свободу и личную неприкосновенность [17, с. 75].

Право на свободу и личную неприкосновенность является объектом судебного контроля по следующим категориям административных дел:

- о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии (гл. 28 КАС РФ);
- о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке; о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке; иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, если федеральным законом предусмотрен судебный порядок рассмотрения соответствующих требований (гл. 30 КАС РФ);
- о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (гл. 31 КАС РФ);

- о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным в случае отказа законного представителя, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица (гл. 31.1 КАС РФ);
- о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания (гл. 31.2 КАС РФ);
- административные дела, связанные с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа (гл. 31.3 КАС РФ).

Предмет судебной защиты по указанным категориям административных дел можно определить как права человека на свободу и личную неприкосновенность, право на свободу передвижения, а также законные интересы государства. Здесь обратимся к правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой принудительная изоляция от общества лиц, страдающих психическим расстройством, по причине их предполагаемой опасности для себя и (или) окружающих происходит путем фактического удержания в психиатрическом стационаре, а следовательно, затрагивает такие закрепленные Конституцией Российской Федерации права, как право на свободу передвижения и право на свободу и личную неприкосновенность. При этом законные интересы государства проявляются в том, что надлежащее состояние психического здоровья человека — одно из необходимых условий функционирования личности в качестве полноценного представителя человеческого общества. Лица, страдающие психическим расстройством, неминуемо оказываются исключенными из системы общественных связей, поскольку не могут надлежащим образом участвовать в социальных отношениях, а потому данная категория лиц нуждается в повышенной правовой и социальной защите³. И эту защиту обязано обеспечить государство, при неуклонном соблюдении надлежащей судебной процедуры. Предварительный характер решения об изоляции таких лиц, сложность оценки их фактического состояния и отсутствие у них возможности в полном объеме осуществлять защиту своих интересов в суде диктуют необходимость установления особой судебной процедуры и ее строгого соблюдения при рассмотрении такого рода дел.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 544-О-П «По жалобе гражданки Хорошавцевой Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав рядом положений Закона Российской Федерации „О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании“ и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2020 № 2330-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки И. на нарушение ее конституционных прав пунктом 5 части 2 статьи 180, частью 3 статьи 276, частью 6 статьи 277 и статьей 278 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также частью четвертой статьи 11, частями первой и третьей статьи 28, пунктом «а» статьи 29 и частями первой и второй статьи 32 Закона Российской Федерации „О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании“» // СПС «КонсультантПлюс».

Права граждан на предоставление публичных услуг и исполнение функций должностными лицами органов публичного управления

Защита прав граждан осуществляется в рамках главы 22 КАС РФ, посвященной производству об оспаривании решений, действий (бездействия) должностных лиц публичной администрации. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» суды разрешают споры о правах, свободах и законных интересах граждан, организаций, неопределенного круга лиц в сфере административных и иных публичных правоотношений (споры в сфере публичных правоотношений), осуществляя проверку законности решений, действий (бездействия) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями⁴. Таким образом, принцип законности решений, действий (бездействий) должностных лиц и субъективные права индивида — мерило и отправная точка правового государства и административного права.

Проверка судами правильности административных актов приводит к тому, что вырабатываются принципы надлежащего публичного управления, укрепляющие правовую надежность, принципы толкования действующего законодательства, которым руководствуется публичная администрация и ее должностные лица, сохраняется важнейшая конституционная ценность — доверие граждан к закону и государству. Составляющие такого доверия, по мнению Конституционного Суда РФ: правовая определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость правотворческой политики.

Р.О. Опалев относит к предмету судебной защиты права индивидуальных и коллективных субъектов, вытекающие из административных, налоговых, избирательных и иных публичных правоотношений, свободы и законные интересы, публичные интересы в соответствующих сферах общественных отношений. При этом делает оговорку, что это лишь поверхностный взгляд на содержание данного определения [18, с. 18], поскольку права из публичных правоотношений неразрывно связаны с правами из гражданских и иных частных правоотношений и любое решение о первых неминуемо оказывает влияние на вторые.

Проблема также может быть выражена в ошибочной квалификации публично-правового спора, вытекающего из публичного правоотношения, основанного на равенстве сторон, как частноправового. В этом случае суд может не счесть необходимым проверить, каким образом

результат разрешения спора или завершения дела путем признания иска, отказа от иска, заключения мирового соглашения отразится на интересах неопределенного круга лиц, интересах общества.

Следует согласиться с мнением Р.О. Опалева, что позиция, согласно которой «осложнение публично-правовых споров теми или иными частноправовыми вопросами само по себе влечет необходимость рассмотрения этих споров по правилам гражданского судопроизводства, не основана на действующем законодательстве (сегодня нет нормы процессуального права, в связи с которой эта позиция была сформирована)», «такая позиция деструктивна, так как ее применение ведет к необоснованному ограничению процессуальных прав граждан и организаций, предусмотренных процессуальной формой административного судопроизводства» [18, с. 20–21].

В любом случае исходить нужно из определения правового характера возникшего спора, сама судебная практика постепенно «выравнивает» ситуацию. Например, закрепление следующего положения в Постановлении Пленума — яркое тому подтверждение. По итогам рассмотрения дел данной категории судами могут приниматься решения, влекущие имущественные последствия для граждан и организаций, если в соответствии с законодательством это необходимо для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, организации, например, требуется возратить излишне уплаченные (взысканные) налоговые, таможенные платежи, страховые взносы, исполнительский сбор; выплатить компенсацию за незаконные решения, действия (бездействие) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями⁵.

Законный и публичный интересы как предмет судебной защиты

В юридической литературе «законный интерес — это отраженная в объективном праве либо вытекающая из его общего смысла и в определенной степени гарантированная государством юридическая дозволенность, выражающаяся в стремлениях субъекта пользоваться определенным социальным благом, а также в необходимых условиях обращаться за защитой к компетентным структурам — в целях удовлетворения своих интересов, не противоречащих общегосударственным» [19, с. 73].

Например, Н.В. Кляус рассматривает законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве, определяя его как «простую юридическую дозволенность (фактическую возможность) субъекта, вытекающую из материально-правовой нормы либо выводимую из общих начал и смысла законодательства, не обеспеченную установлением конкретной юридической обязанности иных лиц, но в то же время обладающую гарантированной возможностью

⁴ О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Там же.

(правомочием) обращения в суд за защитой в случае ее нарушения либо ущемления этими лицами» [20, с. 7].

Законные интересы как предмет защиты в административном судопроизводстве характеризуются лишь двумя правомочиями — правом-поведением и правом-притязанием. При этом основной формой проявления законного интереса является именно правопритязание. В силу этого он обозначается в современной литературе как «усеченная правовая возможность», «усеченное право» и выражается, как правило, не в требовании, а в просьбе [21, с. 74–83]. Представляется, что законные интересы возникают в той сфере административной деятельности, где должностные лица обладают дискрецией в принятии административных актов (административное усмотрение), действуют исходя из принципа целесообразности. Поэтому суды при рассмотрении административных дел о признании незаконными действий, решений должностных лиц органов публичной администрации исходят из того, что решения, действия (бездействие), затрагивающие права, свободы и законные интересы гражданина, организации, являются законными, если они приняты, совершены (допущены) на основании Конституции РФ, международных договоров Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов, во исполнение установленных законодательством предписаний (законной цели) и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий, в том числе если нормативным правовым актом органу (лицу) предоставлено право или возможность осуществления полномочий тем или иным образом (усмотрение). Например, «при рассмотрении дела суд должен установить, изменится ли объем прав административных истцов как владельцев земельных участков в связи с прохождением через них коллектора, чтобы определить обеспечен ли справедливый баланс между общественными интересами и правами частных лиц путем согласования этих прав и интересов, поскольку ограничительные меры должны отвечать настоятельной общественной потребности и не превышать грань необходимого для достижения этой цели, обеспечивать разумную пропорциональность между используемыми средствами и целью, которую государство стремится реализовать посредством любой меры, лишаящей человека контроля за использованием его имущества»⁶.

При этом суд должен также исходить из принципа пропорциональности (соразмерности) в принятии управленческих решений. Например, «необходимость защиты жизни и здоровья граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций или угрозе их возникновения и осуществлении мер по борьбе с эпидемиями и ликвидацией их последствий предполагает принятие таких правовых актов, которые не исключают возможности ограничения прав и свобод человека, в том числе и свободы передвижения,

но только в той мере, в какой это соответствует поставленным целям при соблюдении требований соразмерности и пропорциональности»⁷. «Доводы о произвольном ограничении прав граждан оспариваемыми положениями нормативных правовых актов не нашли своего подтверждения, при принятии оспариваемых актов Губернатором Красноярского края были соблюдены требования соразмерности, пропорциональности и обоснованности установленных ограничений прав и свобод»⁸.

Административное судопроизводство использует правовую конструкцию «публичный интерес» в административных процессуальных нормах, регулирующих основания для отмены или изменения судебных актов в кассационном и надзорном порядке (ч. 1 ст. 328; ст. 341 КАС РФ), а также в нормах, определяющих случаи участия в административном судопроизводстве государственных органов, должностных лиц, уполномоченных по правам, иных органов, прокурора (ст. 39, ст. 40 КАС РФ). Статья 4 КАС РФ гарантирует право на обращение в суд с административным иском заявлением в защиту публичных интересов.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах⁹.

ГК РФ в ч. 2 ст. 31 закрепляет, что опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия¹⁰.

В соответствии со ст. 20 ЖК РФ орган жилищного надзора (контроля) вправе обратиться с административным иском в защиту прав и законных интересов собственников помещений в многоквартирном доме, нанимателей и других пользователей жилых помещений по их обращению или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в случае выявления нарушения обязательных требований¹¹.

⁶ Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12.02.2020 № 88а-2251/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 24.01.2022 № 88а-2088/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.01.2022 № 88А-1640/2022 по делу № 3а-116/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 07.10.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации¹².

Общественные объединения (организации) и иные некоммерческие организации, в том числе международные объединения (организации) в лице своих отделений в Российской Федерации, осуществляют свою деятельность по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Указанные объединения (организации) вправе в судебном порядке оспаривать неправомерные ущемляющие или нарушающие права детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, действия должностных лиц органов государственной власти, организаций, граждан, в том числе родителей (лиц, их заменяющих), педагогических, медицинских, социальных работников и других специалистов в области работы с детьми¹³.

Уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных имеет право обращаться в суд с исковыми заявлениями в защиту прав субъектов персональных данных, в том числе в защиту прав неопределенного круга лиц, и представлять интересы субъектов персональных данных в суде¹⁴.

В защиту прав и законных интересов лишенных свободы лиц в суд с требованиями, связанными с нарушением условий содержания этих лиц, могут обратиться Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации¹⁵.

¹² Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 47 // СПС «КонсультантПлюс».

По мнению С.А. Бурмировой, «публично-правовые интересы, независимо от того, принадлежат они публичным или частным субъектам, реализуются в правоотношении, основанном на подчинении или на равенстве, порождают процессуальные особенности рассмотрения и разрешения споров об их защите. Такие особенности должны быть сосредоточены в административном судопроизводстве, которое, если понимать его как производство по защите всех публично-правовых интересов (кроме тех, что получают защиту в порядке конституционного и уголовного судопроизводства), должно обеспечивать защиту от нарушений, происходящих на любых этапах реализации указанных интересов» [22, с. 66–83]. На наш взгляд, следует согласиться с указанной точкой зрения, поскольку надлежащая судебная правовая защита в сфере административных и иных публичных правоотношений должна иметь одни и те же процессуальные правила, гарантии, принципы и процедуры.

Резюмируя изложенное, сделаем следующие выводы.

Административный иск устанавливает пределы судебного разбирательства, указывает суду границы административного дела, индивидуализируя его.

Административный иск содержит указание на нарушенные, по мнению административного истца, субъективные права, свободы и законные интересы.

В предмет судебной защиты в порядке административного судопроизводства входят следующие субъективные права: права на участие во власти (например, избирательные права, право петиций, свобода собраний); права на свободу от власти или права личной свободы (право на свободу передвижения, личную неприкосновенность); право на содействие власти, помощь и положительные услуги со стороны государства (например, право на судебную защиту, право на разумный срок судопроизводства и исполнение судебного акта в разумный срок).

Предмет защиты в административном судопроизводстве также составляют законные интересы административного истца, под которыми предлагается понимать юридическую дозволенность субъекта административных и иных публичных правоотношений, вытекающую из установленной законом возможности свободного усмотрения органа публичной власти, не корреспондирующую с прямыми юридическими обязанностями должностных лиц органов публичного управления, не обеспеченную установлением конкретной юридической обязанности удовлетворить законный интерес, но в то же время обладающую гарантированной возможностью (правомочием) обращения в суд за защитой в целях устранения препятствий в осуществлении законных интересов, пресечения, предупреждения их нарушения, восстановления баланса частных и публичных интересов и компенсации понесенного ущерба.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Стариллов Ю.Н. Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав: сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой / под ред. Д.Г. Фильченко. Москва: Инфотропик Медиа, 2020. С. 96–124.
2. Стариллов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Серия «Юбилеи, конференции, форумы». Вып. 1 Воронеж: Издательство ВГУ, 2003. 144 с.
3. Стариллов Ю.Н. Административная юстиция в России в 2012 году: начало нового этапа дискуссии и реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2013. С. 288–310.
4. Опалев Р.О. Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 4. С. 18–22.
5. Опалев Р.О. К вопросу об особом административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 2. С. 36–39.
6. Никитин С.В. Предмет судебной защиты по делам об оспаривании нормативных правовых актов // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 5. С. 21–26.
7. Никитин С.В. Судебная защита прав и интересов от незаконных нормативных правовых актов // Вестник гражданского процесса. 2022. № 2. С. 12–30.
8. Кляус Н.В. Законный интерес как предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Вестник Омской юридической академии. 2018. № 2. С. 222–226. DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-2-222-226
9. Стахов А.И. Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2021. № 6. С. 34–41.
10. Стариллов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 27–210.
11. Кобалевский В. Советское административное право // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия. Ч. 2. Воронеж: Издательство ВГУ, 2004. С. 179–224.
12. Хорунжий С.Н. Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность: механизмы его обеспечения и регулирования. Воронеж, Издательский дом ВГУ, 2019. 526 с.
13. Талапина Э.В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70–83. DOI: 10.21128/1812-7126-2016-6-70-83
14. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. Москва: Проспект, 2015. 656 с.
15. Зеленцов А.Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.
16. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Москва: Статут, 2017. 768 с.
17. Зеленцов А.Б. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции: юридическая природа и виды // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 74–83.
18. Бурашникова Н.А. Судебный контроль за соблюдением права на свободу и личную неприкосновенность в административном судопроизводстве. Москва: Проспект, 2021. 224 с.
19. Опалев Р.О. Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 4. С. 18–22.
20. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 357 с.
21. Кляус Н.В. Законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2007.
22. Бурмистрова С.А. Система основных производств по защите публично-правовых интересов: какой ей быть // Вестник гражданского процесса. 2020. № 6. С. 66–83.

REFERENCES

1. Starilov YuN. Administrativnoe sudoproizvodstvo i KAS RF: k prekrashcheniyu diskussii o ego otraslevoi protsessual'noi prinadlezhnosti, unikal'nosti, samostoyatel'nosti, izbytochnosti ili nesostoyatel'nosti. In: Sudebnye i nesudebnye formy zashchity grazhdanskikh prav: sbornik statei k yubileyu doktora yuridicheskikh nauk, professora Eleny Ivanovny Nosyreyvoi. Ed. by D.G. Fil'chenko. Moscow: Infotropik Media; 2020. P. 96–124. (In Russ.).
2. Starilov YuN. Ot administrativnoi yustitsii k administrativnomu sudoproizvodstvu. In: Seriya «Yubilei, konferentsii, forumy». Vol. 1 Voronezh: Izdatel'stvo VGU; 2003. (In Russ.).
3. Starilov YuN. Administrativnaya yustitsiya v Rossii v 2012 godu: nachalo novogo etapa diskussii i realizatsii konstitutsionno-pravovoi normy ob administrativnom sudoproizvodstve. In: Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva. Seriya «Yubilei,

- konferentsii, forumy». Vol. 7. Voronezh: Izdatel'stvo VGU; 2013. P. 288–310. (In Russ.).
4. Opalev RO. Predmet sudebnoi zashchity v administrativnom sudoproizvodstve. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*. 2021;(4): 18–22. (In Russ.).
5. Opalev RO. K voprosu ob osobom administrativnom sudoproizvodstve. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*. 2022;(2): 36–39. (In Russ.).
6. Nikitin SV. Predmet sudebnoi zashchity po delam ob osparivani normativnykh pravovykh aktov. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*. 2020;(5):21–26. (In Russ.).
7. Nikitin SV. Sudebnaya zashchita prav i interesov ot nezakonykh normativnykh pravovykh aktov. *Vestnik grazhdanskogo protsessa*. 2022;(2):12–30. (In Russ.).
8. Klyaus NV. Legal interest as a matter of judicial protection in the administrative // *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii*. 2018;(2):222–226. (In Russ.). DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-2-222-226
9. Stakhov AI. Sudebnaya zashchita chastnykh lits v administrativnom protsesse posredstvom administrativnogo sudoproizvodstva. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2021;(6):34–41. (In Russ.).
10. Starilov YuN. Administrativnaya yustitsiya: problemy teorii. In: *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: razvitiye teorii i formirovaniye administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva*. Ed. by Yu.N. Starilov. Voronezh: Izdatel'stvo VGU; 2013. P. 27–210. (In Russ.).
11. Kobalevskii V. Sovetskoe administrativnoe pravo. In: *Administrativnaya yustitsiya: konets XIX – nachalo XX veka: khrestomatiya*. Ch. 2. Voronezh: Izdatel'stvo VGU; 2004. P. 179–224. (In Russ.).
12. Khorunzhii SN. Pravovoi balans kak samostoyatel'naya yuridicheskaya tsennost': mekhanizmy ego obespecheniya i regulirovaniya. Voronezh, Izdatel'skii dom VGU; 2019. (In Russ.).
13. Talapina EV. Right to information in the light of the subjective rights theory. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*. 2016;(6): 70–83. (In Russ.). DOI: 10.21128/1812-7126-2016-6-70-83
14. Ebzeev BS. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionno stroe Rossiiskoi Federatsii. Moscow: Prospekt; 2015. (In Russ.).
15. Zelentsov AB. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii kak predposylka smeny paradigmy v teorii administrativnogo prava. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2015;(11):22–37. (In Russ.).
16. Zelentsov AB, Yastrebov OA. Sudebnoe administrativnoe pravo: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsial'nosti «Yurisprudentsiya». Moscow: Statut; 2017. (In Russ.).
17. Zelentsov AB. Subektivnye prava i zakonne interesy kak predmet pravovoi zashchity v sisteme administrativnoi yustitsii: yuridicheskaya priroda i vidy. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2017;(6):74–83. (In Russ.).
18. Burashnikova NA. Sudebnyi kontrol' za soblyudeniem prava na svobodu i lichnyuyu neprikosnovennost' v administrativnom sudoproizvodstve. Moscow: Prospekt; 2021. (In Russ.).
19. Opalev RO. Predmet sudebnoi zashchity v administrativnom sudoproizvodstve. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*. 2021;(4): 18–22. (In Russ.).
20. Mal'ko AV, Subochev VV. Zakonne interesy kak pravovaya kategoriya. Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press; 2004. (In Russ.).
21. Klyaus NV. Zakonnyi interes kak predmet sudebnoi zashchity v grazhdanskom sudoproizvodstve [abstract dissertation]. Novosibirsk; 2007. (In Russ.).
22. Burmistrova SA. Sistema osnovnykh proizvodstv po zashchite publichno-pravovykh interesov: kakoi ei byt'. *Vestnik grazhdanskogo protsessa*. 2020;(6):66–83. (In Russ.).

ОБ АВТОРЕ

Ольга Сергеевна Рогачева, доктор юридических наук, доцент, профессор; eLibrary SPIN: 8135-4517; e-mail: olga_rogacheva@mail.ru

AUTHOR INFO

Olga S. Rogacheva, doctor of law, associate professor, professor; eLibrary SPIN: 8135-4517; e-mail: olga_rogacheva@mail.ru