

Дела по спорам при предоставлении государственных и муниципальных услуг в контексте принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации

Харинов Илья Николаевич

Студент (магистр)

Уральская государственная юридическая академия, Екатеринбург, Россия

E-mail: kharinov.ilya@gmail.com

9 марта 2015 года Президент РФ подписал Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС России; Кодекс).

В связи с этим представляется целесообразным обратить внимание на предметную сферу действия Кодекса, а именно на категории административных дел, подведомственные судам, и подлежащие рассмотрению в порядке административного судопроизводства. Полагаем, что обособленное место среди таких категорий должны занимать дела по спорам в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг (далее также - публичных услуг). Указанная группа споров отдельно не выделяется в Кодексе, несмотря на имеющиеся к тому основания.

1. Общественные отношения, складывающиеся при предоставлении государственных и муниципальных услуг носят публично-правовой характер

Комплексное формирование в России в настоящее время института публичных услуг проходит в условиях серьезной «трансформации» предмета административного права, который переживает снижение удельного веса отдельных групп отношений (в первую очередь складывающихся при государственном управлении) и наполнение новыми. В научном сообществе к последним все чаще стали причислять общественные отношения, связанные с предоставлением (оказанием) публичных услуг и включать такую группу отношений в качестве самостоятельного блока в предмет административно-правового регулирования.

В данном случае уместно замечание А.В. Винницкого, который подчеркивает, что характеристика административных правоотношений как отношений власти-подчинения - весьма распространенное заблуждение, которое не соответствует современным реалиям. Значительная часть отношений, которая складывается в сфере публичного администрирования, на сегодняшний день возникает по инициативе и в интересах частных лиц либо по обоюдной инициативе частных лиц и публичной администрации, что не меняет сущности этих отношений - в них реализуются публичные функции.[1]

В самом деле, при предоставлении государственных и муниципальных услуг органом или должностным лицом не возникает сомнений в публично-правовом (преимущественно административно-правовом) характере складывающихся при этом общественных отношений, поскольку властный субъект в данном случае выполняет государственную функцию на основании запроса получателя услуг.

Вместе с тем, обоснованные вопросы могут возникнуть в случаях, когда для выполнения функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг привлекаются «агенты публичной власти» - государственные и частные организации, которым делегированы отдельные публичные полномочия -, а предоставление услуг осуществляется с использованием частноправовых конструкций (заключение гражданско-правового договора; создание юридических лиц с государственным участием).

В любом случае необходимо установить связано ли единое в целом правоотношение с выполнением публичной функции: при положительном ответе наличие частноправовых

конструкций будет выступать в качестве необходимого элемента реализации государством государственной функции по предоставлению публичных услуг, и само по себе не будет придавать правоотношению частноправового характера.

2. Материально-правовая природа споров обуславливает рассмотрение дел в порядке административного судопроизводства

Учитывая публично-правовую природу анализируемой категории споров представляется, что эта категория дел необоснованно «выпадает» из предметной сферы регулирования КАС России.

Согласно ч. 1 ст. 133 АПК РФ одной из задач подготовки дела к судебному разбирательству является определение характера спорного правоотношения и подлежащего применению законодательства. Несмотря на отсутствие аналогичной нормы в ГПК РФ и в Кодексе, полагаем, что верное определение судом характера спорного правоотношения на стадии подготовки дела к судебному разбирательству направлено на исключение использования при рассмотрении дела ненадлежащей процедуры.

Более того, важность правильности определения вида судопроизводства, в котором подлежат защите права и свободы заявителей, несогласных с решениями и действиями субъектов публичной администрации, подчеркивалась и Верховным Судом РФ.[2]

Вместе с тем, определенной спецификой отличается рассмотрение дел по спорам в сфере предоставления публичных услуг, возникшим на основании юридического состава, осложненного частноправовым элементом. Особенностью защиты получателей публичных услуг в таком случае является то, что оспаривание административного решения или действия осуществляется по правилам административного судопроизводства, а оспаривание, к примеру, гражданско-правового договора, на основании которого предоставляется услуга, производится по общим правилам искового производства.

Однако, действующим законодательством прямо не запрещено рассмотрение одновременно нескольких требований, возникающих из административных и гражданских правоотношений. Отметим, что в каждом конкретном случае правоприменительная практика нередко занимает различные подходы при рассмотрении в делах нескольких требований с различной правовой природой, при этом либо допуская соединение таких требований[3], либо, напротив, признавая совместное рассмотрение требований невозможным ввиду отсутствия между ними материально-правовой взаимосвязи[4].

Полагаем, что именно первый подход заслуживает одобрения, поскольку обусловлен принципом процессуальной экономии, а также способствует наиболее полному исследованию обстоятельств дела в условиях сложносоставного характера спорных материальных отношений.

Таким образом, имея в виду активное развитие в настоящее время института публичных услуг в России, а также то, что в чистом виде споры в сфере публичных услуг всегда носят административно-правовой характер, данная категория дел подлежит включению в КАС России в качестве отдельной разновидности, разумеется с учетом процессуальных особенностей рассмотрения (статус сторон, средства защиты и пр.).

Источники и литература

- 1) Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 90.

- 2) Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих // РГ. № 27. 18.02.2009.
- 3) Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.01.2012 по делу № А57-9370/2011; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 25.08.2014 по делу № 33-13137/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
- 4) Апелляционное определение Брянского Областного суда от 20.08.2013 по делу № 33-2706/2013 // СПС «КонсультантПлюс».