

Обжалование и законный интерес

В данной статье рассматривается проблема обжалования решений об оспаривании нормативных актов. По мнению автора, наличие законного интереса позволяет заинтересованному лицу подать жалобу в ординарную (апелляционную) инстанцию.

Ключевые слова: обжалование; законный интерес; оспаривание нормативного акта.

– Вы должны заявить о своем законном интересе, и только после этого мы сможем обсудить детали дела.
– Каждый гражданин имеет законный интерес в правильном отправлении правосудия по отношению к любому другому гражданину.

Ли Чайлд. Никогда не возвращайся.

Права суть защищенные интересы.
Рудольф Иеринг

Вопрос о праве обжалования лицами, не привлеченными к рассмотрению дела, долгое время был дискуссионным [7; 8; 29; 20; 17; 19; 24; 11; 26; 27].

Процессуалисты давно обращали внимание на необходимость законодательного определения понятий и установления критериев для разграничения двух категорий субъектов: не участвовавших в деле лиц, чьи права и законные интересы нарушены судебным актом, и лиц, о правах и обязанностях которых суд принял судебный акт, и четкое определение группы лиц, имеющей право обжалования судебных актов [20]. Как замечал М. З. Шварц, это не одно и то же, а нарушение прав и интересов – понятие более широкое, а потому гораздо чаще встречающееся в практике, чем решение о правах и обязанностях [28, с. 29].

Впрочем, не так давно, даже возможность обжалования в ординарную инстанцию для лиц, не привлеченных к рассмотрению дела, законодательно не была закреплена.

Лишь после вынесения Постановления Конституционного Суда РФ от 20.02.2006 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения ст. 336 ГПК РФ в связи с жалобами граждан К. А. Инешина, Н. С. Никонова и ОАО «Нижнекамскнефтехим» в ГПК РФ были внесены изменения, согласно которым «апелляционную жалобу вправе подать также лица, которые не были привлечены к участию в деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом» (ч. 3 ст. 320 ГПК РФ).

Надо отметить, что при рассмотрении данного дела в Конституционном Суде РФ поднимался вопрос о праве обжалования лиц, чьи законные интересы нарушены. Один из судей Конституционного Суда РФ задал вопрос о том, было ли решение суда первой инстанции вынесено о правах и обязанностях лица, не привлеченного к рассмотрению дела, нарушены (затронуты) ли были решением законные интересы. Поскольку судебный акт, послуживший основанием для обращения ОАО «Нижнекамскнефтехим» в Конституционный Суд РФ, был вынесен в порядке рассмотрения публичных споров, то, конечно же, данным решением были затронуты законные интересы ОАО «Нижнекамскнефтехим», однако в решении суд также признал недействительным договор, подписанный ОАО «Нижне-

* **Айдар Рустэмович Султанов**, начальник юридического управления ПАО «Нижнекамскнефтехим», член Ассоциации по улучшению жизни и образования (г. Нижнекамск).

камскнефтехим», соответственно, решение было вынесено одновременно и о правах и обязанностях ОАО «Нижнекамскнефтехим». Решение, послужившее основанием для обращения граждан К. А. Инешина, Н. С. Никонова в Конституционный Суд РФ, было из области корпоративных отношений, но являлось причиной для их увольнения, т. е. опять же судебный акт одновременно затрагивал законные интересы этих граждан и одновременно касался их прав и обязанностей.

Соответственно, в данном деле вопрос дифференциации различных групп, имеющих право обжалования, не был рассмотрен, а законодатель не пошел дальше Конституционного Суда РФ.

Этот недорешенный вопрос снова возник в нашей практической деятельности, теперь уже при применении норм Кодекса административного судопроизводства РФ (далее КАС РФ). Так, узнав, что 01.02.2016 Верховным Судом РФ было принято Решение по делу № АКПИ15-1383, которым было отказано ООО «Минводокровля» в удовлетворении требования о признании недействующим абз. 12 письма Минфина РФ от 18.10.2012 № 03-01-18/8-145 «О применении положений ст. 105.3 Налогового кодекса РФ», мы решили подать апелляционную жалобу, считая, что данное Решение нарушает наши законные интересы на установление налогов только законом. Минфин РФ в оспоренном письме преодолел установленную законодателем в Налоговом кодексе РФ неопровержимую презумпцию рыночности цен в сделках, где стороны не являются взаимозависимыми, и расширил компетенцию налоговых инспекций.

В качестве основания для допустимости нашей жалобы, мы указывали на нарушение постановленным судебным решением нашего законного интереса.

Определением Верховного Суда РФ от 29.04.2016 наша жалоба была возвращена со ссылкой на ст. 295 КАС РФ, что решение вынесено не о правах и обязанностях... Частная жалоба, в которой мы указывали, что по данной категории дел предметом защиты является законный интерес, а не субъективные права, определением № АПЛ16-210 от 31.05.2016, была отклонена. Кассационной инстанции по данному роду дел не существует, поданная надзорная жалоба определением № ПП16-107 от 29.06.2016 была отклонена.

Итак, Верховный Суд РФ во всех вышеуказанных актах ограничивался лишь указанием, что решение вынесено не о правах и обязанностях ПАО «Нижнекамскнефтехим», хотя во всех жалобах ставился вопрос о нарушении законных интересов судебным решением, – ни в одном из актов Верховный Суд РФ не указывал на отсутствие у ПАО «Нижнекамскнефтехим» законных интересов в оспаривании судебного акта. То есть Верховный Суд РФ последовательно толкует оспариваемые нормы как не допускающие защиту законного интереса в апелляционной (ординарной) инстанции.

ПАО «Нижнекамскнефтехим» всегда во всех инстанциях ставило вопрос о нарушении **законных интересов** судебным решением, и свое право на обжалование последовательно обосновывало через системное толкование ст. 217 КАС РФ со ст. 295 КАС РФ. Ведь именно в ст. 217 КАС РФ законодатель предусмотрел защиту **законных интересов**.

Судебное решение по делу об оспаривании нормативного акта выносится не о правах и обязанностях субъектов права, а о законности или незаконности нормативного акта.

В делах о нормоконтроле ставится и разрешается вопрос о нарушении объективного права (а не субъективного), но поскольку государством обеспечивается ликвидация этих нарушений путем признания в судебном порядке нормативного акта недействительным или недействующим, постольку и в этих случаях в процессе реализуются охранительные правоотношения [3; 18, с. 68].

Специфика дел о нормоконтроле проявляется в отсутствии спора о субъективных правах и обязанностях, а также отсутствии необходимости установления фактических обстоятельств, не связанных с законностью проверяемого акта [10; 12, с. 5–6; 1, с. 194; 3].

Соответственно, когда предметом судебной защиты является только законный интерес, а не нарушение прав и обязанностей, ставить в качестве основания для предоставления права на обжалование в ординарную инстанцию именно нарушение прав и обязанностей судебным решением, означало бы просто возведение непреодолимого барьера и ограничение доступа к суду ординарной инстанции (апелляции).

Полагаем, что именно таковым и является толкование оспариваемых норм Верховным Судом РФ.

В то же время такой подход отчасти является следствием неаккуратного использования юридической техники при создании КАС РФ.

К сожалению, замечания ученых, обращавших внимание на отождествление в проекте КАС РФ категорий «субъективные права» и «законные интересы», высказывания о том, что «на протяжении всего проекта Кодекса следует соблюдать устойчивость использования категорий “права”, “свободы” и “законные интересы”, иное “приводит к нивелированию предмета судебной защиты в административном судопроизводстве”» [6, с. 22–23].

Полагаем, что законодатель при принятии КАС РФ не учел замечания ученых и упустил в ст. 295 КАС РФ упоминания права на обжалование нормативных актов лицами, чьи законные интересы затронуты (нарушены) судебным постановлением.

В результате этого упущения появилась возможность толковать ст. 295 КАС РФ как обязывающую для подачи апелляционной жалобы доказывать, что решение вынесено о правах и обязанностях лица, не привлеченного к рассмотрению дела. Однако такое толкование ст. 295 КАС РФ противоречит тому факту, что ст. 295 КАС РФ должны действовать в системной взаимной связи со ст. 217, ст. 208 и 62 КАС РФ.

Согласно ч. 1 ст. 208 КАС РФ право обжалования нормативного правового акта предоставлено **лицам, являющимся субъектами отношений, регулируемых нормативным актом, и при этом законные интересы этих лиц нарушаются нормативным правовым актом.**

Системное толкование ст. 295 и 208 КАС РФ позволило бы увидеть, что **круг апеллянтов должен совпадать с кругом заявителей по делам об оспаривании нормативных актов, поскольку права апеллянтов не могут быть уже, чем у заявителей.**

В ст. 62 КАС РФ также указан круг доказательств, подлежащих исследованию при оспаривании нормативных правовых актов. Так, в пп. 2, ч. 2 ст. 62 КАС РФ указано, что в обязательный круг исследований входит не только вопрос о том, какие права и свободы нарушаются нормативным правовым актом, **но и какие законные интересы заявителя нарушаются.**

Соответственно, требовать от апеллянта доказывать, что решение вынесено о его правах и обязанностях при том, что предмет спора – защита законных интересов, а не субъективного права, просто требование невыполнимого условия. Суд апелляционной инстанции с учетом того, что повторно рассматривает дело, должен исследовать вопрос о том, какие права, свободы и законные интересы нарушаются нормативным правовым актом (ст. 62, 208 КАС РФ).

Как отмечают исследователи «законного интереса», «защита законных интересов отличается от защиты субъективных прав. Значительная часть процессуальных актов посвящена защите субъективных прав, а не законных интересов. Более

того, отсутствие легальной дефиниции законного интереса, четкого понимания его содержания создает у правоприменителя иллюзию малозначительности рассматриваемого феномена. Заявителю бывает трудно доказать даже наличие у себя правомочий, вытекающих из юридически допускаемых стремлений. Поэтому часть законных интересов неизбежно лишается должной защиты» [9, с. 110–111].

Специфика же рассмотрения административных исков об оспаривании нормативных актов требует учета правовой природы спора – спора об объективном праве, учете того, что предмет защиты – законный интерес.

Фактически ст. 295 КАС РФ является неудачным слепком с положений ГПК РФ, где рассматриваются гражданские дела, а законная сила судебного решения обладает субъективными границами. В гражданских делах, где спор идет о праве субъективном, а не объективном, можно и нужно требовать от апелланта доказывания, что судебное решение вынесено о его правах и обязанностях.

При оспаривании нормативного акта решение не обладает субъективными границами и препятствует повторному обращению всем субъектам права, оставляя им возможность защитить свои законные интересы только путем обжалования судебного решения.

Однако толкование Верховным Судом РФ ст. 295 и 217 КАС РФ фактически лишает права на судебную защиту в ординарных инстанциях. Конечно же, такое толкование нарушает требования ст. 46 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ в п. 2 определения от 18 июля 2006 г. № 376 «О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Е. Е. Тихонова на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 125 УПК РФ» констатировал, что **ст. 46 Конституции РФ, гарантирующая каждому право на судебную защиту и обжалование в суд решений и действий (бездействия), нарушающих права и свободы, предусматривает возможность защиты законных интересов граждан.**

Доктрина еще в начале XX века отмечала, что «нарушение не только прав граждан, но и интересов, может дать основание для обжалования решения» [5, с. 25].

Советская процессуальная доктрина не изучала вопроса защиты законного интереса при оспаривании нормативных актов, поскольку такой процедуры не существовало. Однако в доктрине можно найти, что «у лица, чьи права или охраняемые законом интересы должны быть защищены, имеется мощный источник активности – заинтересованность. Его нет необходимости стимулировать возложением обязанности, тем более что само возникновение процесса, **как правило**, обязано заинтересованности. Однако его интерес направлен на достижение конечной цели – получение положительного судебного решения. Проявлением этого интереса является, в частности, обжалование судебного решения...» [4].

Наличие заинтересованности для оспаривания нормативного акта, на наш взгляд, является предпосылкой не только для возбуждения процесса об оспаривании нормативного акта, но и для его обжалования в апелляционной (ординарной) инстанции, где дело рассматривается заново.

ЕСПЧ в Решении по делу «Abramyan and Yakubovskiye v. Russia» (Applications Nos. 38951/13 and 59611/13 от 12.05. 2015, § 95), рассматривая вопрос эффективности инстанционного обжалования, затронул вопрос эффективности доступа к Верховному Суду, указав, что он должен быть практическим, а не только теоретическим. Бремя доказывания эффективности этого средства правовой защиты ЕСПЧ возложил на Россию. Пока мы видим, что Верховный Суд РФ пытается быть недоступным, толкуя оспариваемые нормы как исключаящие возможность защиты законных интересов в ординарных инстанциях.

Однако «законный интерес (охраняемый законом интерес)» – правовая категория процессуального права, которая включает в себя все те случаи, когда лицо,

обратившееся за судебной защитой, не является обладателем субъективного права (права требования). Но интересы, существующие вне субъективного права, которые данное лицо намерено защищать в судебном порядке, признаются и поддерживаются законом (объективным правом), потому они обозначаются термином «законный интерес» [21].

На наш взгляд, подача апелляционной жалобы заинтересованным лицом влечет за собой обязанность суда проверить доводы апеллянта, а также соблюсти требования ч. 7 ст. 213 КАС РФ, но не является основанием для безусловной отмены судебного акта, как законодатель предусмотрел для ситуаций, когда дело касается прав и обязанностей лица, не привлеченного к рассмотрению дела.

Исключением может быть ситуация, когда лицо изъявляло свое желание участвовать в процессе, но не было к нему допущено. В этом случае лицо, незаконно не допущенное в суд первой инстанции, в качестве оснований для отмены судебного решения, на наш взгляд, вправе выдвигать доводы об отмене судебного акта в связи с тем, что были нарушены его процессуальные права и лицо было лишено возможности заявлять ходатайства об истребовании документов, проведении экспертизы, привлечения других заинтересованных лиц... [25].

Здесь мы использовали термин «заинтересованное лицо» в качестве привычного обозначения лица, имеющего законный интерес при оспаривании нормативных актов [22]. В практике Конституционного Суда РФ заявители в делах о признании недействующими нормативных правовых актов именуется «заинтересованные лица» [13; 14; 15].

Как справедливо отмечала Н. А. Громошина, законодатель использует термин «заинтересованное лицо» в трех разных смыслах – в качестве всех лиц, имеющих юридический интерес, т. е. лиц, участвующих в деле независимо от категории дела и вида судопроизводства; для обозначения субъектов, которые независимо от категории дела и вида судопроизводства возбуждают дело в защиту своих или чужих интересов; а также самое узкое по объему понятие – заинтересованные лица в особом производстве [2, с. 187]. Мы не можем с ней не согласиться в том, что многозначность терминов в законах может вводить в заблуждение и приводить к ошибкам. Впрочем, до недавнего времени определение «заинтересованного лица» в процессуальных кодексах не приводилось, законодатель оставлял определение этого термина доктрине.

Впервые дефиниция «заинтересованного лица» законодателем была дана в ст. 47 КАС РФ, что, к сожалению, не внесло определенности в применении этого термина.

Согласно ст. 47 КАС РФ «под заинтересованным лицом понимается лицо, права и обязанности которого могут быть затронуты при разрешении административного дела». Из этой «новой» дефиниции следует лишь то, что разработчики не имели цели раскрыть термин «заинтересованные лица», а лишь переименовали в заинтересованные лица лиц, которые были известны в ГПК РФ и АПК РФ как третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора. Положения ст. 47 КАС РФ во многом аналогичны положениям ст. 51 «Третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора» АПК РФ и ст. 43 ГПК РФ, имеющей такое же название, и не имеют отношения к лицам, имеющим законный интерес. Конечно же, это еще больше запутывает и уменьшает юридические возможности для защиты законного интереса. Быть может, правы те, кто называет принятие КАС РФ актом декодификации, поскольку «идея кодификации заключается в создании наиболее простой пониманию и применению системы законодательства, преодоления хаоса источников права. И цель ее – обеспечение верховенства права, правовой определенности...» [23].

Тема защиты законного интереса, на наш взгляд, в КАС РФ должна быть уточнена законодателем, поскольку «обусловленная правом гражданина участвовать в предоставленных законом пределах в принятии и реализации решений, затрагивающих его интересы, и контроле за их исполнением, возможность вступать в диалог с субъектами, осуществляющими функции публичной власти, в целях отстаивания как индивидуального (частного), так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания конституционных основ взаимоотношений личности с обществом и государством и элементом конституционных гарантий защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами... она представляет собой одно из необходимых и важных правомочий комплексного права на участие в управлении делами государства и местном самоуправлении (ст. 32, ч. 1; ст. 130, ч. 1, Конституции РФ) в демократическом обществе, что вытекает из положений Конституции РФ, согласно которым носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3, ч. 1 и 2)» [16].

Поскольку при осуществлении производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов суд выполняет одновременно функции контроля за законностью нормативных актов, то данная функция должна была быть выполнена таким образом, чтобы действительно не допустить продолжения действия незаконных нормативных актов. Суд не должен чинить препятствий в доступе к суду второй инстанции всем заинтересованным лицам. В то же время, безусловно, и сама процедура осуществления данной функции должна быть усовершенствована законодателем.

Литература

1. Баулин О. В. Распределение бремени доказывания при разбирательстве дел, возникающих из публичных правоотношений // Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве / под ред. М. К. Треушников. – М. : Городец, 2004. – С. 192–102.
2. Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. – М., 2010.
3. Громошина Н. А. Исковое производство и производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, с позиций правоприменения // LexRussica. – 2009. – Т. LXVIII, № 4. – С. 873–900.
4. Гукасян Р. Е. Место интересов в регулировании гражданских судопроизводственных отношений // Гукасян Р. Е. Избранные труды. – М., 2008. – С. 233.
5. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб. – М., 1923.
6. Кляус Н. В. Законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Новосибирск, 2007.
7. Лесницкая Л. Ф. Защита в кассационной инстанции прав не привлеченного к участию в деле лица, интересы которого затронуты вынесенным судебным решением суда первой инстанции» // Комментарий судебной практики. – Вып. 11 / под ред. К. Б. Ярошенко. – М., 2005.
8. Лесницкая Л. Ф. Некоторые проблемы пересмотра судебных постановлений в суде общей юрисдикции // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / под ред. Л. Ф. Лесницкой, М. А. Рожковой. – М. : Статут, 2008.
9. Матейкович М. С., Горбунов В. А. Законные интересы в конституционном праве. – М., 2011.
10. Никитин С. В. Судебное оспаривание нормативных правовых актов // АПК РФ и ГПК 2002 г.: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения : мат. Всеросс. науч.-практич. конф. – М., 2004. – С. 161.

11. Никоноров С. Ю. Лица, не участвовавшие в деле, как субъекты обжалования судебных постановлений в порядке надзора по ГПК РФ // Законодательство. – 2008. – № 7.
12. Носенко М. С. Оспаривание нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.
13. Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 244-О «По жалобе граждан Л. А. Вихровой, Е. И. Каревой и В. Н. Масловой на нарушение их конституционных прав п. 1 части первой ст. 134, ст. 220 и 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».
14. Определение Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2004 г. № 31-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина С. П. Кузина на нарушение его конституционных прав п. 1 части первой ст. 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».
15. Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2004 г. № 397-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Д. И. Еделькина на нарушение его конституционных прав ст. 248 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» и др.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П.
17. Приходько И. А. Проблемы судебной защиты прав лиц, не участвовавших в деле, в контексте доступности правосудия // Хозяйство и право. – 2005. – № 1. – С. 18–23.
18. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. – М., 1991.
19. Разинкова М. Н. О праве лиц, не участвовавших в деле, на обжалование решения арбитражного суда // Право и экономика. – 2005. – № 2. – С. 23.
20. Рехтина И. В. Проблемы судебной защиты прав и законных интересов лиц, не участвовавших в деле // Юрист. – 2008. – № 6. – С. 48–53.
21. Рожкова М. А. Защита законного интереса в арбитражном суде // Хозяйство и право. – 2001. – № 6. – С. 53–59.
22. Султанов А. Р. О кассационном производстве по делам об оспаривании нормативных актов // Российский судья. – 2010. – № 1. – С. 44–48.
23. Султанов А. Р. О кодификации законодательства об административных правонарушениях и антимонопольном законодательстве // Закон. – 2007. – № 7. – С. 141–148.
24. Султанов А. Р. О правах лиц, не участвовавших в деле, и процессуальных сроках с точки зрения Конституции РФ // Адвокатская практика. – 2007. – № 5. – С. 14.
25. Султанов А. Р. О праве заинтересованных лиц на обжалование решения по делу об оспаривании нормативного акта // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 5. – С. 87–109.
26. Султанов А. Р. О проблеме кассационного обжалования решения лицами, не участвующими в деле // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / под ред. Л. Ф. Лесницкой, М. А. Рожковой. – М., 2008. – С. 389–391.
27. Султанов А. Р. Применение правовых позиций Конституционного Суда РФ, или преждевременный пессимизм // Закон. – 2009. – № 9. – С. 37–48.
28. Шварц М. З. Систематизация арбитражного процессуального законодательства (проблемы теории и практики применения) : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004.
29. Ярков В. В. Право кассационного обжалования лицами, не участвующими в деле, в гражданском и арбитражном процессе: сравнительный анализ // Арбитражный процессуальный кодекс РФ: осмысление практики и ее возможные коррективы. – М., 2006.

Aydar Rustemovich Sultanov,

Head of the Legal Department of PJSC Nizhnekamskneftekhim,
a member of the Association for Better Living and Education (ABLE) (Nizhnekamsk)

Appeal and Legitimate Interest

The article considers the problem of appealing decisions on challenging normative acts. In the author's opinion, the existence of a legitimate interest allows an interested person to file a complaint with an ordinary (appellate) authority.

Key words: appeal; legitimate interest; challenging normative act.