

Виктория УМАНСКАЯ

БАЛАНС ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Обеспечение и охрана публичных интересов во многом является важнейшей обязанностью государства. В статье рассматривается проблема баланса публичного и частного интереса в праве. В результате нарастания юридических противоречий, нарушения логики правового регулирования, возникновения правовых пробелов и коллизий происходит нарушение баланса интересов государства и личности. Отсутствие баланса публичных и частных интересов подрывает уровень доверия общества к системе государственного управления, снижает общий уровень правосознания. Все это предопределяет необходимость изменения юридических приоритетов, принятия законов, способствующих реализации прав граждан и обеспечивающих реальные механизмы защиты граждан и бизнеса при взаимодействии с органами государственной власти и должностными лицами.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы правового регулирования, публичные и частные интересы

Категория «интерес» занимает центральное место в правовом пространстве, предопределяя появление самого права, динамику и направления его развития¹. Правовой интерес, с одной стороны, является своего рода ценностью, он определяет социально-правовые установки. С другой — выражает притязания, дает правовую оценку политических явлений и действий государственной власти.

Современный этап развития государственно-правовых отношений характеризуется изменением баланса публичных и частных интересов; существенно расширяются сферы правового регулирования, происходят преобразования государственных институтов и правовой системы, трансформируются методы реализации исполнительной власти, усложняются правоотношения в сфере государственного управления и, как следствие, увеличивается удельный вес конфликтов в обществе. В связи с этим первостепенное значение приобретает поиск форм достижения баланса публичных и частных интересов, повышается роль механизмов, обеспечивающих согласие в обществе. Именно право, как важнейший регулятор общественных отношений, располагает набором средств, способных обеспечить баланс публичных и частных интересов.

¹ Согласно философскому словарю интерес (от лат. *interest* — иметь значение) означает причину действий индивидов (социальных общностей, класса, нации, профессиональной группы), определяющей их социальное поведение.

Публичный и частный интерес в праве

Проблемам разделения на публичные и частные интересы уделялось немало внимания еще со времен Древнего Рима. В качестве основания деления права на две составляющие римский юрист Ульпиан применял категорию интереса: «публичное право есть то, которое относится к положению римского государства, частное — то, что относится к интересам частных лиц»². Позднее идея взаимосвязи права с интересом нашла отражение в работах Н. Макиавелли, Т. Гоббса, Г. Еллинека и др. Крупнейший ученый-юрист Р. Иеринг в книге «Борьба за право»³ обосновал подход к праву как законно защищаемому интересу.

Возникая в правовой сфере, интерес признается государством, обеспечивается и охраняется им. Законные интересы — это не только дозволенные, разрешенные, но и не запрещенные стремления граждан к достижению определенных благ, т.к. правовое регулирование пользования гражданами благами осуществляется по формуле: «все, что не запрещено, дозволено»⁴.

Заслуживает внимания определение законного интереса, предложенное А.В. Малько, «как отраженного в объективном праве либо вытекающего из его общего смысла и в определенной степени гарантированного государством юридического дозволения, выражающегося в стремлении субъекта пользоваться конкретным социальным благом и обращаться в некоторых случаях к компетентным органам в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным»⁵.

Законные интересы находят свое закрепление в положениях Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 30, ч. 2 ст. 36, ч. 3 ст. 55). Конституцией РФ закрепляются важнейшие для всего общества интересы, касающиеся охраны достоинства личности, неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, защиты чести и доброго имени (ст. 23 Конституции РФ). Данные интересы получают развитие и детализацию в отраслевом законодательстве. Многие федеральные законы наряду с правами и свободами граждан обеспечивают защиту их законных интересов⁶.

Общая или индивидуальная принадлежность законных интересов свидетельствует о публичном или частном характере. «Публичный интерес — признанная государством и обеспеченная правом потребность социальной общности, удовлетворение которой является условием и гарантией ее существования и развития»⁷. Хотя о степени возможного вмешательства

² См.: Покровский И.А. История римского права. СПб.: Летний сад, 1998. С. 278.

³ Иеринг Р.Ф. Борьба за право / пер. с нем. П.П. Волкова. М.: Изд. К.П. Солдатенкова: тип. Грачева и К, 1874.

⁴ Субочев В.В. Законные интересы в механизме правового регулирования. М.: Юрист, 2007. С. 20–37.

⁵ Малько А.В. Основы теории законных интересов // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 65–72.

⁶ Гражданский кодекс РФ. Ст. 1, 13; Гражданский процессуальный кодекс РФ. Ст. 2; Арбитражный процессуальный кодекс РФ. Ст. 2; Семейный кодекс РФ. Ст. 1, 7; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 1.2 и др.

⁷ Талалина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 3.

государства в различные сферы общественной жизни можно спорить, *удовлетворение публичного интереса во многом является обязанностью именно государства*. Следовательно, интерес «социальной общности» находит свое прямое выражение при реализации функций органа государственной власти. Иначе говоря, для государства «публичный интерес и публичная функция — две стороны одной медали, право и обязанность, желаемое и должное»⁸. Частные интересы, в свою очередь, являются достоянием конкретных субъектов: граждан или юридических лиц.

При этом деятельность государства предполагает наличие у него права ограничения частного в интересах публичного. Приоритет права в обеспечении баланса личных и общественных интересов обусловлен его предназначением, т.к. именно право есть первооснова для разграничения частных и публичных интересов, сталкивающихся между собой, конфликтующих и противоречащих друг другу.

Законодательное обеспечение публичных и частных интересов

Обеспечение баланса публичных и частных интересов осуществляется преимущественно посредством законотворческой и правотворческой деятельности. Законодательная деятельность как основа правового регулирования — это важнейшая составляющая должной самоорганизации системы, имеющей разноуровневые интересы.

В настоящее время происходит расширение сфер правового регулирования, возникают новые правовые регуляторы⁹, попеременно выходят на передний план инструменты воздействия различных отраслей права: конституционного, административного, финансового, гражданского, уголовного.

Особая роль в достижении баланса публичных и частных интересов принадлежит административному праву, поскольку именно оно призвано своими нормами регулировать общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления при взаимодействии государства и общества. Административное право как отрасль публичного права регулирует прежде всего государственно-управленческие отношения. Оно предопределяет категории публичного интереса, государственных потреб-

⁸ Талапина Э., Тихомиров Ю. Указ. соч. С. 4.

⁹ Появляются новые инструменты, при помощи которых осуществляется правовое регулирование. В решении публично-правовых коллизий более активно начинает применяться система правосудия. Например, резонансными судебными решениями являются: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона „О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”»; п. 1, 2 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», ч. 1, 4 ст. 11, п. 4 ч. 4 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации; ч. 1, 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации; ч. 1, 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 ст. 2 Федерального конституционного закона „О Верховном Суде Российской Федерации” и абзаца третьего пп. 1 п. 1 ст. 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества „Газпром нефть”».

ностей, целей, стимулов и норм. Административное право регулирует широкий круг вопросов организации и деятельности системы органов исполнительной власти, создания эффективной и стабильной государственной службы (гражданской, правоохранительной и военной), обеспечения законности в области функционирования исполнительной власти, развития административного нормотворчества, формирования административного нормоконтроля (административной юстиции или административного судопроизводства)¹⁰.

Однако задача обеспечения баланса интересов во многом осложняется тем, что административное законодательство не носит кодифицированный характер. В связи с этим основные принципы, обеспечивающие баланс публичных и частных интересов, формально не находят должного правового закрепления. В частности, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) только в ст. 1.2. указывается на то, что задачами законодательства об административных правонарушениях являются, в числе прочих, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

Вопросы защиты публичных интересов затрагиваются лишь в отдельных законодательных и подзаконных правовых актах¹¹, которые довольно *разрозненно обеспечивают права граждан и юридических лиц при взаимодействии с государством*. Такая ситуация отнюдь не способствует достижению баланса публичных и частных интересов.

Вместе с тем система административного права использует различные правовые средства государственного управления в целях воздействия на интересы частных лиц. Механизмы и способы влияния на общественные отношения зависят от конкретных специфических целей государственного управления.

Зачастую административное право использует общеобязательные, императивные правила, устанавливает ограничения и запреты, ограничивает самостоятельность и инициативу участников регулируемых отношений. Вмешательство государства в сферу законных прав и интересов граждан, ограничение свободы предпринимательской деятельности может носить прямой характер в целях обеспечения безопасности, общественного и государственного порядка. Таким образом, именно государство обеспечивает и гарантирует реализацию публичного интереса.

В системе административного права особая роль принадлежит косвенным механизмам. Именно косвенные регуляторы используются сегодня для решения таких актуальных для инновационной переориентации экономики проблем, как формирование необходимого

¹⁰ См.: *Россинский Б.В.* Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд. М.: Норма, 2009. С. 65.

¹¹ См., напр.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и др.

инвестиционного и предпринимательского климата в регионах и в стране в целом.

К подобным косвенным методам могут быть отнесены административные процедуры в сфере лицензирования¹², государственной регистрации¹³, стандартизации¹⁴ и сертификации¹⁵, механизмы проведения бюджетной и налоговой политики, регулирования цен и тарифов, установления квот.

Границы вторжения государства в общественные отношения определяются преимущественно законодателем, а само административно-правовое регулирование¹⁶ в связи с этим становится *весьма подвижным*. Установление границ административно-правового регулирования и формирование публичных интересов посредством административных норм составляют основную проблему обеспечения баланса публичных и частных интересов.

Административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере взаимодействия государственной власти и частных лиц, призваны закреплять пропорции соотношения публичных и частных интересов. «Учитывая обратное воздействие права на интересы, логично предположить, что частные интересы сообразуются с публичными, уже получившими правовое закрепление»¹⁷. Благодаря наличию баланса между объективными потребностями государства и субъективными правами частных лиц достигается *соблюдение принципа системности правового регулирования*.

Системность права и закономерный характер его развития предопределяет необходимость абстрагироваться от всего субъективного и рассматривать систему административного законодательства (в широком его понимании, как совокупность законодательных и подзаконных актов управления) с позиции кибернетического подхода. Системность правовых актов предопределяет появление у них, как у совокупности, новых функциональных и материальных качеств, которые не свойственны для каждого из элементов системы в отдельности. Система законодательства приобретает новые функциональные свойства, например, формирование правовой культуры правосознания граждан, достижение максимальной законности и т.д. Целостная система правовых актов отражает вектор развития всей правовой системы, уровень и направления развития общества.

¹² Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

¹³ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

¹⁴ Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

¹⁵ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

¹⁶ Под правовым регулированием понимается осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны и развития в соответствии с потребностями общества (см.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1981. С. 289).

¹⁷ *Тюрина Н.Е.* Публичный интерес в праве международной торговли. Казань: Изд-во Казанского университета, 2003. С. 32.

Влияние правоприменительной деятельности на баланс интересов

Обеспечение оптимального соотношения публичных и частных интересов в законодательстве отнюдь не означает достижение баланса интересов на практике. Субъекты исполнительной власти, осуществляя государственное управление, призваны обеспечивать исполнение законов, соблюдение прав и свобод граждан, охрану общественного порядка и безопасности.

Таким образом, органы исполнительной власти, реализуя свои собственные функции и государственно-властные полномочия, по сути, претворяют в жизнь ведомственный интерес. Следует различать позитивный ведомственный интерес, основанный на нормативно установленных положениях, и негативные интересы, которые отклоняют поведение от правовой модели.

Проблема ведомственного интереса очень остра и связана в первую очередь с соотношением интересов общества и тех органов и должностных лиц, на которых возложена реализация публичного интереса. Действительность такова, что *потребности органа государственной власти не всегда совпадают с публичными потребностями*. В этом случае интерес органа исполнительной власти является отклонением от правовой модели и представляет собой негативный ведомственный интерес.

Можно выделить две группы причин, порождающих негативный ведомственный интерес.

Первая — наличие внутри органа государственной власти более частных личных и групповых интересов должностных лиц. Чаще всего эти интересы принимают форму политических.

Вторая — наличие «объективных» предпосылок к тому, чтобы орган государственной власти действовал вопреки публичным потребностям. Эти предпосылки заключаются в несовершенстве норм законодательства, которое фактически провоцирует орган государственной власти на то, чтобы действовать в соответствии с собственным, а не общественным интересом.

Негативный ведомственный интерес возникает прежде всего в результате некачественного правового регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти. О недостатках правового регулирования компетенции говорилось не раз. Среди них бессистемность и неполнота законодательства, смешение правовых понятий функций, полномочий, предметов ведения, несогласованность в действиях органов государственной власти различных уровней, отсутствие механизма реализации полномочий и др. Неполнота правового регулирования в данной сфере во многом способствует появлению в деятельности органов государственной власти более или менее серьезных отклонений. Поэтому *именно негативный ведомственный интерес влияет на изменение законно установленной компетенции*.

Кроме того, причиной искажения законно установленной компетенции может быть материальный интерес должностных лиц. Однако проблема коррупции в органах государственной власти, хотя и связана с проблемой ведомственного интереса, является сложным и комплексным явлением, которое напрямую не связано с рассматриваемой темой.

Во многом искажение публичного интереса происходит при реализации органами исполнительной власти своих нормотворческих функций.

Прежде всего это выражается в затягивании сроков подготовки нормативных правовых актов, предусмотренных федеральными законами. В соответствии с Законом о парламентском контроле¹⁸ Правительство Российской Федерации ежеквартально направляет в палаты парламента информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами¹⁹. Многие ведомственные правовые акты принимаются спустя довольно длительный срок с момента принятия базового федерального закона. Отсутствие на подзаконном уровне правил и процедур реализации норм федерального законодательства не только блокирует действие правовых норм, но и влечет за собой искажение публичных интересов, предусмотренных законодателями. Следует отметить также, что «ведомства реагируют на предписание закона наиболее простым и однолинейным образом», не сопровождая исполнение закона «перестройкой функций, структур и процедур деятельности»²⁰.

В процессе реализации правотворческой функции органы исполнительной власти и их должностные лица активно используют *право усмотрения*. Пределы усмотрения хорошо прослеживаются на примере регионального законодательства и правотворчества. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, согласно ст. 76 Конституции РФ, субъекты Российской Федерации могут принимать региональные законы и правовые акты.

Например, более 55 субъектов Федерации приняли региональные законы, регулирующие виды и порядок издания правовых актов органов государственной власти. В 23 субъектах Федерации законы носят название «О нормативных правовых актах...»²¹. Одновременно в некоторых регионах приняты и действуют правила подготовки (и государственной регистрации) нормативных правовых актов органов исполнительной власти (республики Алтай, Бурятия, Башкортостан, Дагестан, Коми, Ивановская область и др.)²².

¹⁸ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

¹⁹ Перечень таких правовых актов составляет почти 600 наименований подзаконных правовых актов.

²⁰ *Котелевская И.В.* Закон и ведомственный акт // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 33–38.

²¹ Республика Алтай, Республика Башкортостан, Воронежская область, Республика Дагестан, Забайкальский край, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Костромская область, Курганская область, Липецкая область, Республика Марий Эл, Ненецкий автономный округ, Нижегородская область, Новосибирская область, Омская область, Самарская область, Республика Северная Осетия – Алания, Тверская область, Томская область, Республика Хакасия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Челябинская область.

²² См.: Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 1 июня 1998 г. № 111 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1999. № 18. Ст. 1219; Постановление Правительства Республики Бурятия от 08.07.2004 г. № 146 «Об утверждении Правил подготовки и государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия» / Бурятия, 14 июля 2004 г. № 130; Официальный вестник № 38; Указ Президента РД от 09.08.2007 г. № 110 (ред. от 09.03.2011 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Дагестан, их государственной регистрации, опубликования и вступления в силу» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2007. № 11. Ст. 520.

Таким образом, субъекты Федерации *по своему усмотрению* принимают решения прежде всего о необходимости правового регулирования и о формах и способах регулирования вопросов подготовки и издания правовых актов.

В законодательстве достаточно трудно оговорить все жизненные ситуации, с которыми орган исполнительной власти может столкнуться на практике в ходе реализации возложенных на него функций. Поэтому выбор оптимального решения оставляется на усмотрение органа или должностного лица. Возможность принимать решения не только в рамках, определенных законом, но и в рамках собственной компетенции, по вопросам, не урегулированным законодательством, исполнение обязанности в зависимости от усмотрения государственного органа или должностного лица оставляет определенную свободу при определении баланса публичных и частных интересов. Данная ситуация не всегда позволяет отграничить правомерное поведение от противоправного.

Наличие правотворческих полномочий органов исполнительной власти зачастую трактуется как свобода усмотрения в использовании предоставленного права. В связи с этим они уклоняются от обязанности принимать правовые акты.

Между тем обладающие государственно-властными полномочиями органы исполнительной власти одновременно наделены обязанностями их осуществления. Публичная сфера их деятельности предполагает соединенность прав и обязанностей как правообязанность, которую нельзя не реализовывать в публичных интересах.

К попыткам избежать исполнения соответствующих обязанностей приводит также наличие в законодательстве альтернативных норм, например, неоднозначность при регламентации подведомственности²³. Так, в случаях, когда норма допускает двусмысленное толкование, орган государственной власти, скорее всего, будет толковать ее в свою пользу.

Судебная защита публичных и частных интересов

Необходимо подчеркнуть, что возникающие в процессе управления правоотношения между публичными и частными субъектами носят многогранный и во многом непростой характер, что предопределяет существование большого числа административных споров.

В реальной жизни баланс публичных и частных интересов зачастую достигается при участии судебной системы, представляющей собой государственно-правовой институт, при помощи которого государство обязано не только обеспечивать права и свободы человека, но и охра-

²³ Довольно часто при установлении нормотворческих полномочий органов исполнительной власти используются юридические конструкции, шаблоны. Например, вместо прямого указания на конкретное министерство в законодательстве используется шаблон «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере экологического надзора». Такого рода формулировки могут вызвать проблемы в правоприменительной практике, т.к. отсылочный характер правового положения не позволяет точно установить конкретный орган исполнительной власти. Как правило, нормотворческими полномочиями обладают федеральные министерства. Однако в приведенном примере речь идет о федеральной службе (Ростехнадзоре России).

нять общественные интересы, в той мере, насколько в нормах права отражаются публичные интересы. Анализируя практику деятельности Конституционного Суда РФ, направленную на обеспечение баланса интересов, Л.В. Лазарев отмечал, что «баланс интересов, как и равновесие властей, не может быть полным, он является динамическим»²⁴.

8 марта 2015 г. был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации № 21-ФЗ²⁵ (далее – КАС РФ). Как же изменилось за прошедшие два года соотношение публичных и частных интересов в административном судопроизводстве?

Новый кодекс *изменяет соотношение интересов сторон в административном процессе*. Противостояние публичных и частных интересов особенно остро проявляется при производстве по административным делам об оспаривании нормативных и не нормативных правовых актов.

В административном процессе отчетливо прослеживается *неравенство сторон с точки зрения материальных прав*, т.к. административный истец, в отличие от ответчика, не наделен властными полномочиями. При оспаривании правовых актов административный истец, будь то гражданин или юридическое лицо, как правило, лишены возможности в полной мере противостоять ответчику в лице государственных органов и их должностных лиц. Согласно статистике Верховного Суда РФ, в 2016 г. всего было удовлетворено не более 30% административных исков оспаривания нормативных правовых актов²⁶.

Для обеспечения интересов граждан, уравнивания юридических прав сторон в административном процессе, на наш взгляд, административное судопроизводство в обязательном порядке должно предусматривать *возложение бремени доказывания на орган государственной власти*.

По сравнению с ранее действовавшим порядком правовые положения КАС РФ закрепляют данный принцип лишь выборочно. В соответствии с ч. 9 ст. 213 КАС РФ на орган, организацию, должностное лицо возлагается обязанность доказать, соблюдены ли требования, предъявляемые к нормативному правовому акту, а также соответствие его нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. По делам об оспаривании нормативных правовых актов вопрос доказывания факта нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца в КАС РФ остается открытым. В то же время при оспаривании решений и действий публичных органов обязанность доказывания факта нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца, а также факта соблюдения сроков обращения в суд возлагается на лицо, обратившееся в суд (ч. 11 ст. 226 КАС РФ). При этом следует особенно подчеркнуть, что ранее действовавшие нормы ГПК РФ полностью возлагали бремя доказывания на государственные органы.

²⁴ Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Издательство Городец. Формула права, 2003. С. 12.

²⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ / Российская газета, 11 марта 2015 г. № 49.

²⁶ Президиумом Верховного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. утвержден «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016)» / URL: <http://www.vsrfr.ru>.

Таким образом, новое законодательство об административном судопроизводстве *изменяет подход к распределению бремени доказывания и лишь отчасти возлагает его на государственные органы*, одновременно перекладывая отдельные вопросы доказывания на административного истца. Это перевешивает чашу весов в пользу интересов государства в лице его органов.

В отличие от гражданского процесса административное производство не может в полной мере основываться на принципе диспозитивности, предполагающем значительную свободу процессуальных действий сторон. С учетом особенностей административного судопроизводства не допустимо, чтобы рассмотрение административных исков происходило исключительно в рамках состязательной процедуры.

В целях обеспечения баланса интересов и защиты слабого участника административный процесс традиционно предоставляет суду активную роль в судебном процессе.

К сожалению, ранее действовавшая норма ч. 2 ст. 249 ГПК РФ о том, что суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела, нашла лишь частичное отражение в КАС РФ. В ч. 12 ст. 226 КАС РФ установлено ограничение: «суд может истребовать доказательства в случае их непредставления государственным органом или должностным лицом». При этом данное положение касается рассмотрения дел об оспаривании индивидуальных актов и решений государственных органов. В отношении оспаривания нормативных правовых актов органов государственной власти аналогичных норм прямо не установлено.

Несмотря на то что в законодательстве изменился подход к правовому регулированию вопроса истребования доказательств по своей инициативе, на практике суды активно применяют данные положения. Довольно часто в административных делах суд проявляет инициативу в части истребования доказательств, обеспечивая тем самым возможность защиты гражданина в процессе.

Полагаем, что прежний подход к правовому регулированию данного вопроса в большей степени гарантировал возможность реализации прав административного истца и тем самым обеспечивал баланс интересов.

Кроме того, представляется, что баланс публичных и частных интересов в административном производстве нарушается *новыми требованиями к обеспечению доступа к правосудию*. Данный основополагающий принцип КАС РФ теперь рассматривается во взаимосвязи с необходимостью обеспечения профессионального участия сторон в процессе. Ч. 9 ст. 208 и ст. 55 КАС РФ²⁷ предусматривают обязательность наличия высшего юридического образования или ведения дел об оспаривании нормативных правовых актов через представителей. Таким образом, в угоду облегчения взаимодействия судов с административными истцами фактически ограничивается конституционный принцип о «всеобщности обжалования». Установленное КАС РФ требование может стать *препятствием для за-*

²⁷ Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в ст. 55 и 57 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» / Российская газета, 6 июня 2016 г. № 121.

щиты прав тех граждан, у которых нет возможности обратиться к услугам дипломированных специалистов.

Особо следует сказать о новой форме участия прокурора в административном судопроизводстве. Согласно ч. 7 ст. 39 КАС РФ такой формой является вступление прокурора в процесс для дачи заключения по административному делу. В частности, это возможно при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта (ч. 4 ст. 213 КАС РФ). В случае если суд, не согласившись с заключением прокурора в процессе, примет иное решение по административному делу, то при наличии к тому законных оснований прокурор, участвующий в деле, приносит апелляционное представление (ст. 295 КАС РФ)²⁸.

Как свидетельствует анализ практики рассмотрения в 2016 г. Верховным Судом РФ дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, в большинстве случаев (более 85%) прокуроры не поддерживают искивые заявления.

В 2016 г. Верховным Судом РФ рассмотрено 149 дел о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов, из них удовлетворено – 19 исков²⁹. Для сравнения, в 2015 г. Верховным Судом РФ было рассмотрено 222 дела о признании нормативных правовых актов противоречащими федеральному законодательству.

Анализ материалов дел об оспаривании нормативных правовых актов свидетельствует, что если в заключениях Генеральной прокуратуры РФ указывается на нецелесообразность удовлетворения административного искового заявления, то суд отказывает в иске. Также административные дела, по которым в заключениях прокуроры полагали возможным искивое заявление удовлетворить или удовлетворить частично, судом учитывалась высказанная позиция и принимались соответствующие решения. Возможно, сложившаяся ситуация обусловлена особенностью оспариваемых нормативных правовых актов и характером административных дел, подведомственных Верховному Суду РФ. Однако, например, согласно информации органов прокуратуры Камчатского края, в судах субъекта РФ складывается аналогичная картина.

Так, в IV квартале 2015 г. и в первом полугодии 2016 г. прокуроры вступили в судебные процессы для дачи заключения по 153 административным делам. Практически все решения вынесены в соответствии с заключением прокурора.

В целом роль прокурора в административном судопроизводстве состоит в реализации двух важнейших функций. Во-первых, прокурор призван гарантировать интересы частного лица, как участника административного процесса, не наделенного властными полномочиями; он должен обеспечивать соблюдение прав и свобод человека и гражданина

²⁸ Решение Верховного Суда РФ от 18 февраля 2016 г. по делу № АКПИ16-1291; Решение Верховного Суда РФ от 9 июня 2016 г. по делу № АКПИ16-452; Решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2016 г. по делу № АКПИ16-23; Решение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2016 г. по делу № АКПИ15-1417; Решение Верховного Суда РФ от 10 ноября 2016 г. по делу № АКПИ16-857.

²⁹ Президиумом Верховного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. утвержден «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016)» / URL: <http://www.vsrfr.ru>.

государственными органами и их должностными лицами. А во-вторых, он должен гарантировать законность в административном процессе, осуществлять надзор за соблюдением законодательства судом и всеми участниками процесса.

Однако на практике прокуроры, как правило, дают отрицательные заключения по административным искам об обжаловании нормативных правовых актов органов государственной власти. Учитывая это, важно, чтобы надзорная функция по обеспечению законности реализовывалась не в ущерб интересам граждан. В противном случае гражданин может остаться полностью незащищенным не только перед административным ответчиком, но и перед «государственной машиной» — целой системой органов государственной власти в лице суда, прокурора и государственного органа, издавшего оспариваемый акт. В связи с этим участие прокурора в административном судопроизводстве нуждается в мониторинге с целью последующего совершенствования правового регулирования.

Таким образом, к важнейшим задачам, стоящим в сфере российского законодательства в рассматриваемой области, следует отнести:

- обеспечение разумного соотношения публичных и частных интересов;
- минимизирование возникающего дисбаланса;
- формирование механизмов преодоления коллизий.

Достижение баланса интересов в результате законотворческой и правотворческой деятельности задача весьма сложная. Изначально установленная законодателем граница между сферами частного и публичного интересов подвижна. На соотношение личных и общественных интересов значительное влияние оказывает правоприменительная деятельность органов исполнительной власти. В связи с этим особая роль принадлежит системе правосудия, т.к. определение баланса интересов, установление приоритета между конкретными интересами в каждом индивидуальном случае возлагается на суды.

Очевидно, что противоречия интересов личности и государства неблагоприятно сказываются на состоянии общества, подрывают авторитет закона, снижают уровень правосознания и приводят к кризису государственной власти.

Таким образом, при осуществлении законодательной деятельности одной из важнейших задач является проверка законопроектов на предмет обеспечения баланса публичных и частных интересов. Правовое регулирование должно основываться не только на сугубо формализованных нормативных предписаниях, но и на важнейших правовых принципах, презумпциях, обеспечивающих эффективное преломление внешней формы выражения права применительно к законным интересам участников управленческих отношений.