

М. А. Филатова*

«СРОЧНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ» В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

В российском праве отсутствует универсальная концепция «срочных процедур». Тем не менее отдельные примеры процедур, по формальным признакам близких к этому институту, как он понимается во французской правовой системе, встречаются в российском законодательстве довольно часто. В основном это касается различных процедур с «публичным элементом», т.е. предназначенных для разрешения споров гражданина с государством в лице различных его органов и должностных лиц. В то же время существуют подобные процедуры, предназначенные и для разрешения споров сугубо «частноправовой» природы. Более того, с формальной точки зрения споры с участием государства как субъекта властных полномочий могут разрешаться и в гражданском судопроизводстве. Здесь необходимо дать пояснения.

Конституция РФ (ст. 118) закрепляет осуществление судебной власти в Российской Федерации в форме гражданского, уголовного, конституционного и административного судопроизводства. При этом самостоятельная ветвь административных судов (или их аналогов) в российской судебной системе так и не была создана. Более того, концептуально вопрос о создании административной юстиции не был окончательно решен в ходе масштабных судебных реформ 1990–2000-х гг.¹ Поэтому на сегодняшний день функция административного судопроизводства выполняется в Российской Федерации судами общей юрисдикции, а также государственными арбитражными судами (рассматривающими экономические споры) в рамках их компетенции.

Различают также административное судопроизводство в узком и широком смысле. В узком смысле оно предполагает рассмотрение дел об административных правонарушениях, которое осуществляется судами общей юрисдикции на основе Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также арбитражными судами по правилам Арбитражного процессуального кодекса РФ. В широком смысле оно подразумевает рассмотрение споров публично-правового характера с участием государства как властного субъекта, с одной стороны, и частного субъекта — с другой. Эти споры, в зависимости от субъектного состава и специфики правоотношений, могут рассматриваться судами общей юрисдикции или арбитражными судами. Так, споры с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, затрагивающие их права в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются арбитражными судами, а иные — судами общей юрисдикции. Первая категория рассматривается по правилам Арбитражного процессуального кодекса РФ, вторая — Гражданского процессуального кодекса РФ.

Административное судопроизводство в широком смысле включает в себя дела об оспаривании нормативных правовых актов (ниже уровня федерального закона; дела об оспаривании актов более высокого ранга отнесены к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ), дела об оспаривании индивидуальных актов (ненормативных актов, а также действий и бездействия государственных органов и должностных лиц), дела о защите изби-

¹ Среди многочисленных примеров обсуждения перспектив создания административной юстиции см., например: Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция 2001. № 1; Ярцев А. А. Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических журналов) // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 10.

© Филатова М. А., 2016

* Филатова Мария Анатольевна, доцент кафедры процессуального права Всероссийской академии внешней торговли, доцент кафедры судебной власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

рательных прав и некоторые другие категории. Для рассмотрения отдельных из этих категорий установлены процедуры, схожие по своей сути со срочными процедурами, как они понимаются во французском праве. Кроме того, такого рода процедуры установлены также для столь «традиционных» в этом смысле категорий дел, как дела о реадмиссии иностранных граждан, а также о помещении гражданина в психиатрический стационар.

За основу выделения срочных процедур как особой формы юрисдикционной (судебной или внесудебной) защиты прав мы предлагаем взять такой их признак, как ускоренный (оперативный) характер. В то же время очевидно, что в каждом случае собственно «срочность» той или иной процедуры связана с ее особой природой и предназначением. Несмотря на отсутствие какой-либо генерализации этих мер в российской правовой науке, можно классифицировать данные виды процедур по признаку стадии их применения на том или ином этапе судопроизводства (или иного юрисдикционного процесса). По признаку срочности к условно «срочным» процедурам можно отнести и такие классические процессуальные институты, как принятие обеспечительных мер или обращение судебного решения к немедленному исполнению.

С указанной точки зрения можно выделить следующие типы процедур, имеющих признаки «срочных»:

- судебные процедуры рассмотрения отдельных категорий дел с сокращенными сроками;
- обращение решения к немедленному исполнению;
- сокращенные сроки (апелляционного) обжалования;
- сокращенные сроки рассмотрения апелляционных жалоб.
- Рассмотрим подробнее категории дел, для которых устанавливаются сокращенные сроки судебного (административного) рассмотрения и соответствующие процедуры.

МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИСКА

Принятие обеспечительных мер по своей сути ближе всего к срочным мерам во французском праве. Хотя в российском законодательстве отсутствует прямой аналог процедур, именуемых *l'ordonnance de référé*, предусмотренных гл. II разд. II ГПК Франции, процессуальные кодексы традиционно предусматривают полномочия суда распорядиться о принятии обеспечительных мер, когда это необходимо для обеспечения эффективности будущего судебного решения; их принятие предусмотрено ГПК и АПК РФ для споров как частноправовой, так и публично-правовой природы, в том числе при решении срочных вопросов².

В силу ст. 141 ГПК РФ, заявление об обеспечении иска рассматривается в день его поступления в суд без извещения ответчика, других лиц, участвующих в деле; определение суда об обеспечении иска приводится в исполнение немедленно (ст. 142 ГПК РФ). По общему правилу, такие меры могут быть приняты после предъявления иска. Однако при рассмотрении экономических дел государственными арбитражными судами, а также в делах о защите исключительных прав на фильмы (в судах общей юрисдикции) допускается подача заявления о принятии предварительных обеспечительных мер до предъявления иска (ст. 144.1 ГПК РФ). Возможность принятия судом предварительных обеспечительных мер связывается именно со срочностью вопроса, необходимостью превентивного принятия мер для того, чтобы обеспечить дальнейшее исполнение судебного решения.

Помимо этого, проект Кодекса административного судопроизводства, внесенный в Государственную Думу в 2013 г., предусматривает полномочия административного суда (создание которого задумано в проекте) распорядиться об обеспечительных мерах до принятия решения по административному делу, если:

- 1) существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или не-

² Так, ст. 91 АПК РФ предусматривает обеспечительные меры в виде наложения ареста на имущество ответчика, находящееся как у него, так и у других лиц; запрета ответчику совершать определенные действия; возложение на ответчика обязанности совершать определенные действия; передача спорного имущества на хранение другому лицу и др. Схожий перечень мер устанавливает ст. 140 «Меры по обеспечению иска» ГПК РФ.

определенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление;

- 2) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер (ст. 87 указанного проекта).

Обеспечительная мера принимается исходя из принципа соразмерности. Среди прочих мер суд может распорядиться о приостановлении действия оспариваемого решения или о запрете совершения определенных действий. Заявление рассматривается без уведомления сторон и без проведения судебного заседания. Лицо, в отношении которого вынесено такое решение, может обжаловать его в установленный законом срок.

ВЫДАЧА СУДЕБНОГО ПРИКАЗА

Российское процессуальное законодательство устанавливает упрощенную процедуру рассмотрения бесспорных требований гражданско-правового характера, получившую название «судебный приказ». Эта процедура носит несостязательный характер, так как заявление рассматривается без проведения слушания, без вызова сторон и даже без уведомления ответчика (должника), в короткие сроки.

Согласно ст. 121 ГПК РФ судебный приказ — судебное постановление, вынесенное судьей единолично на основании заявления о взыскании денежных сумм или об истребовании движимого имущества от должника по требованиям, предусмотренным ст. 122 ГПК РФ. Требования, по которым может быть выдан судебный приказ, носят бесспорный характер. Судебный приказ выносится в течение 5 дней со дня поступления заявления о вынесении судебного приказа в суд, без проведения судебного разбирательства и вызова сторон для заслушивания их объяснений. После вынесения судебный приказ направляется должнику, который в течение 10 дней со дня его получения имеет право представить немотивированные возражения относительно его исполнения. При получении таких возражений должника судья отменяет судебный приказ без какой-либо дополнительной проверки по существу. При этом заявитель вправе обратиться в суд с иском в порядке обычно-

го искового производства. Если возражений относительно вынесенного судебного приказа в установленный срок от должника не поступает, судебный приказ обращается к исполнению; он не подлежит обычному (апелляционному) обжалованию, вступает в законную силу немедленно и может быть обжалован только в экстраординарных процедурах (кассации).

В процедуре выдачи судебного приказа снижено действие принципов состязательности и равноправия сторон, непосредственности и устности, поскольку должник не оповещается о поданном в отношении него заявлении и узнает о вынесенном судебном акте постфактум³. Таким образом, он лишен возможности влиять на ход рассмотрения заявления и выдачи судебного приказа. С другой стороны, этот недостаток процессуальных прав должника компенсируется возможностью заявления им немотивированных возражений, которые служат основанием для автоматической отмены вынесенного судебного приказа судьей. Данная процедура имеет ряд достоинств: быстрота, простота и дешевизна. Заявление рассматривается в течение пяти дней, оно составляется в максимально простой форме, поскольку речь идет о требованиях, подтвержденных надежными доказательствами; здесь нет сложных вопросов доказывания, а значит, сведена к минимуму необходимость профессиональной юридической помощи, что значительно удешевляет рассмотрение дела. Наконец, процедура проста и для заявителя, и для судьи. Таким образом, данный вид процедуры эффективен с точки зрения современных измерений правосудия: его стоимости, сроков и сложности. В то же время, если из представленных документов усматривается наличие спора о праве, судья отказывает в выдаче судебного приказа и разъясняет заявителю его право обратиться с обычным иском. Кроме того, небольшое число оспоренных судебных приказов (всего около 7 %) дает основания для признания этой процедуры эффективной с точки зрения ее сроков, затратности и результата. По данным судебной статистики, в отношении более чем 62 % всех гражданских дел, рассматриваемых мировыми судьями, применяется данная процедура. При этом в целом на мировых судьях приходится около 2/3 всех гражданских дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции.

³ На это обращается внимание в российской процессуальной литературе; см., например: Бакулин О. В., Носырева Е. И., Филъченко Д. Г., Шеменова О. Н. Виды гражданского судопроизводства. М., 2012.

ОСПАРИВАНИЕ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Данная категория дел относится к «административному судопроизводству» в широком его понимании, так как возникает из публичных правоотношений.

Хотя формально процедуры рассмотрения споров граждан и юридических лиц с государством регулируются общими процессуальными кодексами⁴, закон устанавливает довольно существенные особенности разрешения таких дел. Эти особенности в целом соответствуют признанной специфике административного судопроизводства в его широком смысле, как оно признается в основных процессуальных системах. В частности, это касается распределения бремени доказывания между сторонами, которое в делах публично-правовой природы перекладывается на государственный орган или должностное лицо, выступающих на стороне ответчика. Именно эта сторона должна доказать законность меры или принятого акта, предположительно затрагивающего права заявителя. Второй существенной особенностью рассмотрения такого рода дел являются расширенные полномочия суда, который, в отличие от классических дел «частного» характера, имеет право по своей инициативе истребовать доказательства, в том числе от стороны процесса — государственного органа. Для рассмотрения некоторых из данных категорий дел закон устанавливает также сокращенные сроки рассмотрения. По этому признаку мы можем охарактеризовать данные процедуры как аналог «срочных процедур» во французском праве.

Как отмечалось, хотя с формальной точки зрения рассмотрение данных категорий дел регулируется «обычными» процессуальными кодексами (ГПК РФ и АПК РФ), для производства по делам публично-правовой природы характерна большая активность суда, перенесение бремени доказывания на «защищающуюся» сторону (государственный орган или должностное лицо), так как здесь присутствует больше элементов следственного процесса, чем в классическом частноправовом (исковом) производстве. В данных процедурах используются другие средства защиты: оспаривание нормативных правовых актов (и как результат — утра-

та ими юридической силы), отмена вынесенных решений властного характера (например, в области защиты избирательных прав). В то же время для защиты иных прав заявителя (например, для возмещения материального ущерба, причиненного вследствие нарушения прав заявителя) будут использоваться «классические» средства (например, гражданский иск). Существуют и другие процессуальные особенности рассмотрения той или иной категории дел в данном виде судопроизводства, в том числе касающиеся сроков рассмотрения дел.

Так, для рассмотрения заявления об оспаривании решения, действия или бездействия государственного органа, должностного лица, закон устанавливает срок в 10 дней (в Верховном Суде РФ для дел, рассматриваемых в рамках его компетенции, — 2 месяца). В данном случае сокращенный срок рассмотрения дела связан, во-первых, со значимостью индивидуального оспариваемого акта для заявителя и, во-вторых, с малой доказательственной базой по данным делам: в них практически не доказываются вопросы факта, но преимущественно вопросы права.

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ О ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РФ

Наиболее ярко особая природа процедур, которые могут быть охарактеризованы как «срочные», проявляется в делах о защите избирательных прав. Порядок рассмотрения данной категории дел регулируется отдельной главой ГПК РФ (гл. 26). Причиной выделения норм о порядке рассмотрения дел о защите избирательных прав в отдельную главу ГПК РФ являются, на наш взгляд, несколько моментов, главным образом — характер защищаемых правоотношений, из которых возникает потенциальный спор, и особые временные рамки, в которых данные правоотношения возникают, развиваются и прекращаются.

Указанная категория правоотношений, как известно, привязана во времени к срокам проведения избирательной кампании, поэтому временной предел их существования ограничен датой выборов (проведения референдума). Особый характер материальных право-

⁴ По состоянию на 2014 г. речь шла о ГПК РФ и АПК РФ.

отношений, подлежащих защите в порядке, установленном гл. 26 ГПК РФ, определяет и специфику процессуальных способов их защиты, главным из которых является установление сокращенных сроков:

- 1) для обжалования в судебном порядке нарушений, допущенных во время проведения избирательной кампании (кампании референдума);
- 2) рассмотрения данных дел судом, причем как первой, так и кассационной инстанции⁵.

Особенности рассмотрения данной категории дел, сугубо публично-правовой по своей природе, установлены главой 26 ГПК РФ. Очевидно, что их специальный характер и процессуальные особенности рассмотрения обусловлены в первую очередь привязкой к определенному событию (выборам или референдуму) и четкому моменту во времени. Соответственно, для обеспечения надлежащей реализации избирательных прав особое значение приобретают оперативность рассмотрения жалоб на нарушения избирательного законодательства.

ГПК РФ устанавливает общий срок рассмотрения дел о защите избирательных прав: 3 месяца со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении законодательства о выборах, его избирательных прав или права на участие в референдуме. Этот срок совпадает с общим сроком на обжалование индивидуальных публичных актов.

Однако для периода избирательной кампании ГПК РФ устанавливает иные сроки: заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации или об отказе в регистрации кандидата, может быть подано в течение 10 дней со дня принятия обжалуемого решения, а заявление об отмене регистрации кандидата — не позднее чем за 8 дней до дня голосования (ч. 2 ст. 260).

В период избирательной кампании, кампании референдума заявление, поступившее в суд до дня голосования, должно быть рассмотрено и разрешено в течение 5 дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. В случае

если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, заявление должно быть рассмотрено и разрешено не позднее чем через 10 дней со дня его подачи (ч. 6 ст. 260 ГПК РФ).

Заявление о неправильности в списках избирателей, участников референдума должно быть рассмотрено и разрешено в течение 3 дней со дня его поступления в суд, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования — немедленно (ч. 7 ст. 260 ГПК РФ).

Решение по заявлению об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) принимается судом первой инстанции не позднее чем за 5 дней до дня голосования (ч. 9 ст. 260 ГПК РФ).

Таким образом, действующее законодательство предусматривает как общий порядок рассмотрения дел о защите избирательных прав (не в период избирательной кампании, а, например, сразу после нее), так и специальный, используемый именно в период избирательной кампании. Этот порядок отличается сжатыми сроками обжалования тех или иных действий избирательных комиссий в ходе кампании, а также оперативностью рассмотрения судами таких жалоб. Очевидно, что для эффективной защиты избирательных прав предпочтительнее вторая группа, ведь защитить нарушенное право до проведения выборов или референдума легче, чем после.

Апелляционная жалоба на решение (определение) суда по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, вынесенные в период избирательной кампании, кампании референдума, могут быть поданы в течение 5 дней со дня принятия судом соответствующего решения (ч. 3 ст. 261 ГПК РФ).

Действующее законодательство оставляет немало вопросов относительно последствий пропуска или нарушения таких специальных сроков для обращения в суд. Более того, судебная практика показывает, что в ряде случаев суды намеренно затягивали рассмотрение дела, с тем чтобы решение (даже в пользу заявителя) не успело вступить в законную силу до даты выборов, референдума. Ведь в случае, если выборы прошли, остается неясным способ восстановления нарушенных прав заявителя. В принципе, после даты выборов таковым

⁵ Более подробно по этому вопросу см.: *Филатова М. А.* Проблемы применения процессуальных сроков по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (глава 26 ГПК РФ) // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 3, 4.

может являться только отмена их результатов, однако очевидно, что далеко не каждое нарушение избирательных прав, даже подтвержденное судом, на практике может повлечь столь серьезные последствия. Понятно, что отмена итогов голосования — самый радикальный, зачастую политизированный и поэтому нежелательный для рассматривающего дело суда вариант устранения допущенных нарушений. В то же время возможны (и достаточно распространены) ситуации, когда допущенные нарушения не влекут отмены, так как не препятствуют выявлению действительной воли избирателей, тем не менее могут оказаться существенными для конкретного лица. Именно поэтому установление сокращенных сроков для обжалования нарушений избирательных прав, как и сокращенных сроков рассмотрения таких дел, направлено на соразмерное, дифференцированное и разумное восстановление нарушенных прав.

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ О ВРЕМЕННОМ РАЗМЕЩЕНИИ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА, ПОДЛЕЖАЩЕГО РЕАДМИССИИ, В СПЕЦИАЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ

Вопросы о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении, также регулируются ГПК РФ (гл. 26.1), хотя по своей сути эта мера близка к административному или уголовно-правовому ограничению свободы и связана со значительным ограничением прав лица. Реадмиссия (как и другие схожие меры — экстрадиция и выдворение) практически невозможна без предварительного временного размещения гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении, а это, в свою очередь, является существенным ограничением его прав, требующим санкции суда. В этом случае суды выполняют функции не правосудия в его гражданско-правовом значении (разрешение спора), а охранения. Данная процедура имеет особое значение в свете подписанного в 2007 г. Соглашения о реадмиссии между Россией и Европейским сообществом⁶.

При применении данной процедуры важнейшей задачей становится обеспечение баланса интересов государства и его граждан —

с одной стороны, и прав лица, подвергаемого реадмиссии, — с другой.

Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации в соответствии с действующей редакцией ч. 3 ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» может быть принято:

- а) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации;
- б) в отношении лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию;
- в) в случае если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения.

Отличие реадмиссии от депортации и экстрадиции лица заключается в том, что две последних процедуры применяются при наличии запроса иностранного государства о выдаче его гражданина или иного лица, совершившего преступление на территории данного государства.

Заявление о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении подается в суд в течение 48 часов с момента помещения иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение (ч. 1 ст. 261.2 ГПК РФ).

Данное положение в целом соответствует общему конституционному принципу о допустимости ограничения свободы лица без судебного решения на срок не более 48 часов. Заявление рассматривается судьей в течение 5 дней со дня возбуждения дела; судебное заседание проводится в помещении суда (ч. 1 ст. 261.3 ГПК РФ).

ОБРАЩЕНИЕ РЕШЕНИЯ К НЕМЕДЛЕННОМУ ИСПОЛНЕНИЮ

В качестве отдельного подвида срочных мер, отличающегося по своему характеру от описанных выше, можно выделить процедуру

⁶ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии вступило в силу 01.06.2007 (Федеральный закон от 03.03.2007 № 26-ФЗ).

обращения решения к немедленному исполнению. По общему правилу решение суда обращается к исполнению после его вступления в законную силу, что происходит, как правило, после его обжалования в апелляционной инстанции или по истечении срока на такое обжалование. В то же время ГПК РФ устанавливает ряд случаев, когда решение может быть исполнено немедленно, т.е. еще до вступления в законную силу (ст. 211): это решение о взыскании алиментов, о выплате работнику заработной платы в течение 3 месяцев, о восстановлении на работе, о включении гражданина РФ в список избирателей, участников референдума. В указанных случаях срочность исполнения обусловлена особой значимостью рассматриваемых дел для истца, а также их социальной значимостью. Кроме того, в силу ст. 212 ГПК РФ,

суд вправе обратить решение к немедленному исполнению по просьбе истца, если вследствие особых обстоятельств замедление его исполнения может привести к значительному ущербу для взыскателя или исполнение может оказаться невозможным.

В глобальном процессуальном контексте наблюдается тенденция к обращению решения к немедленному исполнению, что рассматривается сегодня как способ ускорения отправления правосудия; это делается непосредственно в законе или по решению суда. Российское законодательство, следуя этой тенденции, применяет ее дифференцированным способом — в делах повышенной социальной значимости или в тех, где необходимость срочного принятия мер подтверждена истцом с помощью необходимых доказательств.