
ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

Административные иски общественных объединений в защиту чужих интересов

А. Ф. Васильева

Сибирский федеральный университет,
Российская Федерация, 660041, Красноярск, пр. Свободный, 79

Для цитирования: Васильева, Анна Ф. 2018. «Административные иски общественных объединений в защиту чужих интересов». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 291–309. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.302>

В статье исследуется одна из форм коллективной защиты прав частных лиц в спорах с государством. Институт защиты чужих прав в административном судопроизводстве испытывает дефицит доктринального познания, что обусловило обращение как к науке гражданско-процессуального права, так и к немецкому опыту. Цель исследования состояла в поиске научной основы допустимости защиты общественными объединениями прав других лиц, в анализе практического использования общественными объединениями права на защиту других лиц в отношениях с государством. В результате исследования было установлено, что право общественных объединений на защиту других лиц является отступлением от общего принципа защиты нарушенного субъективного права. Основанием для отхода от общего правила защиты нарушенного права выступают осуществляемые общественными объединениями общественно значимые функции или характер защищаемого ими блага. В обоих случаях достигается реализация принципа кооперации государства и общества в совместном достижении публично-значимых задач. Реализация права общественных объединений на судебную защиту чужих интересов часто затруднительна в связи не только с недостаточной зрелостью таких объединений, отсутствием в действующем законодательстве каких-либо требований, соответствием которым обеспечивало бы эффективную реализацию защитной функции, но и с неполным регулированием прав подобных объединений во взаимоотношениях с органами исполнительной власти (например, права на участие в принятии властных решений; права на ознакомление с документами, лежащими в основе принятия решения; права на дачу заключения (выражение мнения)). Наибольшие перспективы реализации общественными объединениями права

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2018

на подачу административного иска в защиту чужих прав находятся в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: административный иск, субъективное публичное право, защита чужих интересов, общественное объединение, защита экологических прав, административные процедуры.

1. Введение. Административный иск общественных объединений в защиту чужих интересов предусмотрен ст. 40 Кодекса административного судопроизводства РФ¹ и является одним из средств коллективной судебной защиты прав наряду с обращением в суд группы лиц с коллективным административным исковым заявлением (ст. 42 КАС РФ; подробно о коллективной защите прав см.: Карева 2008, 164; Кодолова 2015, 95–99; Ярков 2015). Иски общественных объединений в защиту чужих интересов известны и гражданско-процессуальному праву (ст. 46 Гражданского процессуального кодекса РФ²), в научной литературе выделяется самостоятельный правовой институт защиты чужих прав, свобод и законных интересов в рамках гражданского процессуального права (Томилов 2011; Кулакова 2012, 12). Одновременно признается, что процессуальная деятельность по защите прав, свобод и законных интересов другого лица является «одной из лакун юридической науки» (Томилов 2017, 48). Относительно практической реализации института защиты общественными объединениями чужих прав на примере защиты экологических прав отмечается, что практика защиты прав общественными объединениями формируется с большим трудом; это объясняется отсутствием надлежащей правовой традиции, а также качеством законодательства, регулирующего данную сферу (Томилов 2008, 49; Трудова, Яковлев 2012, 6; Федотова 2013, 22; Хлуденева 2015).

Административный иск общественных объединений известен не только российскому, но и немецкому административно-процессуальному праву, согласно которому под административным иском общественных объединений (*Verbandsklage*) понимается административный иск, поданный общественным объединением в защиту не своих, а чужих интересов (Hufen 2016, § 14, Rn. 93). Следует отметить, что коллективный административный иск в немецком административно-процессуальном законодательстве, в отличие от российского, отсутствует. Немецкая наука административно-процессуального права располагает довольно серьезными доктринальными разработками административного иска общественных объединений в сфере охраны окружающей природной среды (Ziekow, Siegel 2000; Radespiel 2006), законодательство развивается в сторону расширения возможностей общественных объединений предъявлять административные иски, а общественные объединения достаточно активно пользуются правом на предъявление административного иска. В рамках научно-практического исследования «Иски общественных объединений по законодательству в сфере экологии и охраны окружающей среды в 2011 и 2012 годах с учетом развития в 2007 и 2010 годах», проведенного по заказу

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ в ред. от 28.12.2017 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018 (далее — КАС РФ); здесь и далее все ссылки на российские нормативные и правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 2 февраля, 2018. <http://www.consultant.ru>.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ в ред. от 28.12.2017 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018 (далее — ГПК РФ).

Федеральной службы по охране окружающей среды ФРГ, изучался вопрос о том, в каком объеме и с какими результатами объединения в сфере защиты окружающей среды реализуют право на иск в период с 2007 по 2012 г. Так, среднегодовая численность рассмотренных дел по искам объединений составляет 48,8 дел, что в общем количестве дел, рассматриваемых административными судами, составляет очень незначительную долю. При этом доля удовлетворенных исков объединений составляет 45% по сравнению с 10–12% удовлетворенных административных исков (Schmidt, Zschesche 2013). Наличие схожей конструкции коллективной защиты субъективного публичного права в российском и немецком административном судопроизводстве позволяет использовать при исследовании административного иска общественных объединений в защиту чужих интересов сравнительно-правовой метод. Целесообразность использования сравнительно-правового метода обусловлена еще и тем, что российская и немецкая системы административного судопроизводства строятся на сопоставимых юридических конструкциях, принципах административного судопроизводства (Мицкевич, Васильева 2017, 82–83).

Таким образом, административные иски общественных объединений в защиту чужих прав нуждаются в научном осмыслении с применением междисциплинарного подхода, а также с учетом доктрины гражданско-процессуального права и зарубежного опыта.

2. Основное исследование. Правовые основания права общественных объединений на подачу административного искового заявления. Общее правило. По общему правилу возникновение судебного дела возможно только по заявлению заинтересованного лица, т. е. лица, обратившегося в суд за защитой *своих* прав, свобод и законных интересов (Жуйков 2003, 14; Гриценко 2017б, 71). В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ административное процессуальное законодательство, конкретизирующее положения ст. 46 Конституции РФ, исходит из того, что любому лицу судебная защита гарантируется *только при наличии оснований предполагать, что: 1) права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом 2) указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения*³. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 218 КАС РФ гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, если полагают, что *нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности*. Согласно ч. 1 ст. 208 КАС РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых *применен этот акт*, а также лица, которые являются *субъектами отношений*, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом *нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы*.

Специальное правило. Право общественных объединений обращаться в суд в защиту чужих интересов, т. е. при отсутствии нарушения собственного субъективного права, представляет собой исключение из общего правила допустимости

³ Определения Конституционного Суда РФ от 26.05.2016 № 1145-О; от 28.01.2016 № 109-О.

судебной защиты только нарушенного субъективного права. А. Ю. Томилов полагает, что право на защиту прав, свобод и законных интересов со стороны другого лица — это не исключение из общего порядка, а антиномия — противоречие между взаимоисключающими положениями (Томилов 2017, 48). Обращение в суд *в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц* регулируется ст. 40 КАС РФ. Согласно ч. 3 ст. 40 КАС РФ общественное объединение может обратиться в суд в защиту *общих прав, свобод и законных интересов всех членов этого общественного объединения в случаях, предусмотренных федеральным законом*. Как отмечает В. Ю. Кулакова, интересы общественной организации производны от интересов граждан, входящих в ее состав, и представляют собой некое обобщенное благо, учитывающее потребности всех входящих в его состав субъектов и отраженное в целях деятельности организации. Уставные цели выступают той движущей силой, которая направляет организацию на использование права в защиту общих интересов или интересов своих членов (Кулакова 2012, 14). Отдельно в ч. 2 ст. 208 КАС РФ предусмотрено право общественных объединений обратиться в суд с административным иском с заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в защиту прав, свобод и законных интересов *всех членов данного общественного объединения* в случае, если это предусмотрено *федеральным законом*. Следовательно, для обращения в суд недостаточно закрепления такого права в уставе общественного объединения, а также «выявления ими необходимости защиты “чужих” интересов» (Ярков 2016, ст. 40).

Отступлением от правила ч. 2 § 42 Закона об административном судопроизводстве⁴, согласно которому с административным иском вправе обратиться лицо, чье субъективное право нарушено, является возможность обращения объединения с административным иском и в случае отсутствия нарушения субъективного права истца, если это допускается законом Федерации или законом субъекта Федерации (Корп, Schenke 2017, § 42, Rn. 180). При отсутствии специального указания в законе право общественных объединений на защиту чужих интересов не может быть непосредственно обосновано ст. 9 Основного закона ФРГ, а также положением устава объединения, которым задачей объединения предусмотрена защита прав своих членов (Корп, Schenke 2017, § 42, Rn. 174; Schenke 2014, § 14, Rn. 526). Административный иск общественных объединений и в немецкой административно-процессуальной науке оценивается как нарушение установленной Законом об административном судопроизводстве системы административных исков, направленных на защиту нарушенного субъективного права (*System der Verletzenklage*) (Hufen 2016, § 25, Rn. 49; о системе немецких административных исков на русском языке см.: Пуделька 2015). Такое изменение концепции судебной защиты только субъективного публичного права в сторону введения отдельных форм коллективной судебной защиты прав происходит под влиянием процессов интернационализации, прежде всего благодаря влиянию права Европейского союза (Должиков, Проскуракова 2017, 130–131).

Доктринальное обоснование допустимости защиты чужих прав. Обращение в суд за защитой прав других лиц рассматривается в отечественной доктрине

⁴ Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO, Code of Administrative Court Procedure; здесь и далее все ссылки на немецкие нормативные и правовые акты приводятся по “Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz”. Accessed February 2, 2018. <https://www.gesetze-im-internet.de>.

как важное действие по оказанию помощи, реализация *принципа активной помощи в защите права* (Гукасян 2017, 511, 516); как дополнительный механизм защиты публичных интересов (Бочарова 1997), позволяющий разрешить вопрос о правах достаточно большой группы лиц с достижением *эффекта процессуальной экономики* (Томилов 2008).

Основания для участия в защите чужого интереса от своего имени обусловлены: 1) компетенцией (функциями) общественного объединения в материально-правовых отношениях; 2) особым в силу прямого указания закона общественным характером защищаемого блага, спецификой общественных отношений (Сахнова 2014, 298, 301).

Компетенция общественного объединения в материально-правовых отношениях. Функции саморегулируемых организаций (далее — СРО) определены в ст. 6 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Основное предназначение СРО состоит в осуществлении функции контроля, переданной государством. Для этого СРО по отношению к своим членам наделены правами: устанавливать требования к деятельности; осуществлять контроль (как предварительный, так и последующий); привлекать к дисциплинарной ответственности (Талапина 2003; Васильева 2013). Исходя из характера компетенции, СРО в соответствии с п. 4 ст. 4 указанного Закона от своего имени и в интересах своих членов вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействующим не соответствующего федеральному закону нормативного правового акта, обязанность соблюдения которого возлагается на членов саморегулируемой организации, в том числе нормативного правового акта, содержащего не допускаемое федеральным законом расширительное толкование его норм в целом или в какой-либо части.

Пример 1. СРО перевозчиков в интересах своих членов обратилась в областной суд с административным иском о признании недействующим областного закона, устанавливающего обязанность перевозчиков по предоставлению уполномоченным органам информации о параметрах движения и местоположения транспортного средства, поскольку возложение такой обязанности *нарушает права перевозчиков — членов СРО*, исполнение данной обязанности повлечет за собой дополнительные затраты рабочего времени и денежных средств перевозчиков⁵. В приведенном примере СРО участвует от своего имени в защиту чужого интереса в силу характера возложенных на СРО функций. Примечательно, что в анализируемом судебном решении отсутствует проверка судом полномочия СРО перевозчиков на обращение в суд в защиту прав третьих лиц; представляется, что в ситуации обращения лица в защиту чужих интересов во всех случаях подлежит исследованию вопрос о полномочиях лица на обращение в суд с отражением соответствующих выводов в судебном решении.

Пример 2. Несколько СРО оценщиков обратились в Верховный Суд РФ с административным иском о признании недействующими приказа

⁵ Решение Омского областного суда от 12.05.2016 № 3а-19/2016 об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими п. 2 ст. 5 и ст. 7 Закона Омской области от 27.11.2015 № 1824-ОЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в муниципальном и межмуниципальном сообщении, водным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Омской области», оставленное без изменения апелляционным определением Верховного Суда РФ от 21.09.2016 № 50-АПГ16-9.

Минэкономразвития, регулирующего порядок сдачи квалификационного экзамена в области оценочной деятельности, в том числе устанавливающего правило о раскрытии вопросов из перечня экзаменационных вопросов для проведения квалификационного экзамена в области оценочной деятельности только в ходе квалификационного экзамена путем их включения в индивидуальное задание. Административные истцы в обоснование иска полагали, что отсутствие доступа к информации, распространение которой не ограничено федеральным законом, *нарушает права лиц, претендующих на сдачу квалификационных экзаменов*, на доступ к информации, затрагивающей возможность реализации права на труд и на занятие предпринимательской деятельностью⁶. Из анализируемого дела видно, что СРО обратились в защиту не своего, а чужого интереса, при этом интереса не своих членов, а неопределенного круга лиц, претендующих когда-либо получить допуск на осуществление оценочной деятельности. Суд принял к производству данный иск, рассмотрел дело по существу, хотя исходя из смысла п. 4 ст. 4 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» весьма проблематичным представляется наличие в этой ситуации у СРО права на обращение в суд с требованием в защиту неопределенного круга лиц. Однако так же, как и в примере 1, судом не исследовался вопрос о праве СРО на обращение в суд с таким иском.

Особый в силу прямого указания закона общественный характер защищаемого блага. Общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, согласно п. 12 ст. 11, п. 1 ст. 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» вправе: обращаться в суд с исками по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду; подавать в суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. При этом согласно п. 11 ст. 12 указанного Закона граждане не обладают правом обращаться с такими требованиями в суд. Подобный подход законодателя, допускающего только коллективную защиту некоторых прав, исключаящего при этом индивидуальную защиту прав, объясняется в научной литературе коллективным характером экологических прав, коллективным общественным интересом (Клюканова 2014). Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ различие в правах и обязанностях граждан (ст. 11 указанного Закона) и общественных объединений (ст. 12 указанного Закона) в области охраны окружающей среды не свидетельствует о намерении государства ограничить законный интерес и права граждан на благоприятную окружающую среду и не противоречит системе конституционных принципов (ст. 41, 42 и 58 Конституции РФ) в области охраны окружающей среды. Такое различие обусловлено *особенностями нормативного содержания экологических прав граждан*, которые реализуются в данной сфере во взаимодействии с публичными субъектами в силу наличия общего интереса в пре-

⁶ Решение Верховного Суда РФ от 16.11.2017 № АКПИ17-733 об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими Приказа Минэкономразвития России от 29.05.2017 № 257 и п. 13 и 14 утвержденного им Порядка формирования перечня экзаменационных вопросов для проведения квалификационного экзамена в области оценочной деятельности.

дотвращении негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации его последствий⁷. Таким образом, общественные объединения в области охраны окружающей природной среды наделены правом выступать в защиту чужих интересов в силу общественного характера защищаемого блага (подробнее о роли общественных объединений в защите окружающей среды см.: Чеботарев, Фархутдинов и Гладун 2017).

Пример 3. Общественная организация по защите прав потребителей и охране окружающей среды в *интересах неопределенного круга лиц* обратилась в суд с заявлением о признании недействующим постановления областного правительства, которым был изменен вид разрешенного использования земельного участка категории «земли особо охраняемых территорий и объектов» с разрешенного использования «для строительства санатория-профилактория» для строительства многоэтажной жилой застройки. Организация полагала, что такое изменение разрешенного использования нарушает законные экологические интересы и конституционные права граждан на охрану здоровья и благополучную окружающую среду, право на защиту окружающей среды от негативного воздействия, на приоритет охраны жизни и здоровья человека. Судом исследовался вопрос о наличии у общественной организации права обратиться в суд в защиту неопределенного круга лиц. Такое право, по мнению суда, вытекает из ст. 46 ГПК РФ (сейчас такое право предусмотрено ч. 1 ст. 208 КАС РФ); Устава организации, в соответствии с которым целью ее деятельности является охрана окружающей среды, для реализации уставных целей предусмотрено право обращения в суд с исками по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду; ст. 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», предусматривающей право общественной организации, осуществляющей деятельность в области окружающей среды, на обращение в суд с иском в интересах неопределенного круга лиц⁸.

Немецкий опыт допуска общественных объединений к судебной защите чужих прав. Правовые основания для защиты чужих прав в сфере охраны окружающей среды. Немецкий Закон об административном судопроизводстве не предусматривает норм, позволяющих общественным объединениям обращаться в суд в защиту чужих прав. На федеральном уровне право объединений предъявлять иски было предусмотрено в 2002 г. в § 64 Федерального закона о защите природы⁹ (указанный параграф действует в ред. 2010 г.), и в 2006 г. право на иск было расширено § 2 Закона о защите экологических прав¹⁰ (о развитии административной юстиции в Германии см., напр.: Дёриг 2015, 71). Значительное влияние на развитие немецкого законодательства в части обеспечения доступа к правосудию объединений в области защиты окружающей среды оказала ч. 2 ст. 9 Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии обще-

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2016 № 1003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кузнецова Валентина Николаевича, Муртазина Загита Асхатовича и Олейник Натальи Георгиевны на нарушение их конституционных прав ст. 11 и 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»».

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 25.12.2013 № 4-АПГ13-16.

⁹ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz — BNatSchG).

¹⁰ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz — UmwRG).

ственности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г.¹¹ (далее — Орхусская конвенция). Орхусская конвенция гарантирует доступ представителей общественности, отвечающей предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде (подробно о Конвенции см.: Солнцев 2014, 130–135; Хлуденева 2015).

Условия обращения объединения с административным иском в защиту прав чужих лиц. Объединения в области охраны окружающей среды умеренно и при этом эффективно реализуют право на административный иск в целях сокращения дефицита практической реализации экологических требований (*Abbau von Vollzugsdefiziten*), разрыва между нормативным регулированием и реальностью. Как отмечается в научной литературе, именно необходимость сокращения указанного дефицита является основой для законодательного допуска участия признанных в установленном порядке объединений в области охраны окружающей среды в административных процедурах принятия актов, затрагивающих экологические требования, с возможностью их последующего судебного оспаривания. Такое участие призвано сократить дефицит, а также благодаря специальным познаниям подобных объединений обеспечить максимальное информирование административных органов, что способствует принятию обоснованных решений. Кроме того, участие объединений является формой реализации принципа кооперации в экологическом праве, согласно которому государственные органы и общественность должны совместными усилиями обеспечивать экологические интересы (Ziekow, Siegel 2000, 32, 35).

Наличие субъективного публичного права на участие в административной процедуре принятия решений, затрагивающих экологические требования. Законодатель предусмотрел для объединений самостоятельное субъективное публичное право на участие в административной процедуре по принятию административных актов в сфере охраны окружающей среды, через которое обосновал правомочие на подачу иска. Первоначально право объединения на подачу иска возникало только при условии нарушения его субъективного публичного права на участие в административной процедуре по принятию административного акта. Действующая редакция закона не связывает право на подачу иска с наличием такого нарушения (Schenke 2014, § 14, Rn. 527).

Такая концепция была обоснована в решении Федерального административного суда Германии от 31.10.1990¹². Согласно факту дела административный истец — квалифицированное объединение в сфере охраны окружающей среды — обратился в административный суд с иском о признании недействительным и отмене разрешения органа местного самоуправления на расширение гавани для яхт и гон-

¹¹ Организация объединенных наций. “Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция]”. Дата обращения 30 января, 2018. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml.

¹² Jurion. “Bundesverwaltungsgericht Urt. v. 31.10.1990, Az.: BVerwG 4 C 7.88 (BVerwGE 87, 62, 69)”. Accessed February 2, 2018. <https://www.jurion.de/urteile/bverwg/1990-10-31/bverwg-4-c-788>.

дол в г. Фридрихсхафен. В обоснование своего иска истец ссылаясь на непредоставление ему достаточной возможности для выражения своего мнения, а также для ознакомления с экспертным заключением в рамках административной процедуры выдачи оспариваемого разрешения. Административный ответчик полагал, что у объединения нет права на подачу иска о признании незаконным и отмене административного акта. В соответствии с правовой позицией Федерального административного суда Германии § 29 ч. 1 Nr. 4 Федерального закона о защите природы (BNatSchG), предусматривая формы участия признанных объединений в административной процедуре принятия актов планирования в сфере охраны окружающей среды в виде выражения своего мнения, а также ознакомления с заключением экспертизы, тем самым устанавливает не только *объективную обязанность уполномоченного органа* с целью принятия обоснованного решения заслушать объединение и предоставить ему возможность участия в административной процедуре, но и *субъективное публичное право объединений на участие в административной процедуре*. Таким образом, судом установлена корреспонденция между обязанностью органа и правом объединения.

При этом не всякое объединение обладает субъективным публичным правом на участие в административной процедуре, а только квалифицированное, т. е. прошедшее процедуру признания Федеральным министерством экологии и защиты природы путем издания соответствующего административного акта. Признание объединения возможно при соответствии его ряду формальных и содержательных требований: 1) согласно уставу объединение осуществляет деятельность по охране окружающей среды на постоянной основе, а не фрагментарно; 2) к моменту подачи заявления о признании осуществляет деятельность не менее чем три года, причем эта деятельность направлена на защиту окружающей среды; 3) оно гарантирует правильную реализацию своих функций, прежде всего надлежащим участием в административных процедурах принятия решений в области экологии; при этом во внимание принимаются вид и объем его предыдущей деятельности, состав членов и эффективность объединения; 4) оно реализует некоммерческие, общественно полезные цели согласно § 52 Положения о налогах и сборах (*Abgabenordnung*); 5) устав объединения должен предусматривать возможность вступления в объединение новых членов, разделяющих цели создания и деятельности объединения, а также право объединения представлять интересы лиц с ограниченными возможностями на федеральном уровне (Ziekow, Siegel 2000, 37–47). Процедура признания обеспечивает участие в административной процедуре принятия актов планирования только таких объединений, от которых можно ожидать, что они будут осуществлять свою деятельность компетентно, на должном профессиональном уровне. посредством издания административного акта о признании объединение наделяется субъективным публичным правом на участие в административной процедуре принятия решений, затрагивающих экологические права. Суд отмечает, что Федеральный закон о защите природы (BNatSchG) гарантирует признанным объединениям не только чисто формальное участие в административной процедуре, но и защиту, в рамках которой объединение в связи с наличием процедурных дефектов вправе в судебном порядке требовать признания незаконным и отмены административного акта (адресатом которого объединение не является). Эффективная реализация предоставленного объединению права на участие в административной процедуре

возможна только тогда, когда носитель этого права в случае, если оно не было реализовано или реализовано в недостаточной мере, вправе оспорить соответствующий административный акт в судебном порядке. Такой административный акт, изданный без надлежащего участия признанного объединения, содержит в себе правовой дефект. Поскольку особенностью правовой природы административной процедуры по принятию актов планирования является взвешивание различных интересов, нельзя исключать, что при надлежащем проведении административной процедуры могло бы быть принято иное решение (административный акт). Если принятый административный акт незаконен в связи с допущенными нарушениями прав объединения на участие, то отказ объединению в праве на судебное оспаривание подобного акта повлек бы оставление нарушения безнаказанным. Таким образом, возможность объединений оспаривать в суде административные акты в чужих интересах вытекает из субъективного публичного права объединений участвовать в процедуре принятия административного акта (адресатом которого они не являются). Помимо того, что субъективное публичное право носит процедурный характер, оно имеет и материально-правовую характеристику, которая также служит обоснованию защиты права на участие в административной процедуре. Законодатель через регулирование участия признанных объединений в административной процедуре субъективировал публичный интерес в защите окружающей среды. В научной литературе критикуется позиция Федерального административного суда в части обоснования материально-правовой природы субъективного публичного права, поскольку если бы данное процедурное право обладало и материально-правовой характеристикой, не требовалось бы специального указания в законе о праве объединений обращаться с административным иском в защиту прав чужих лиц (Ziekow, Siegel 2000, 100–101). В российской научной литературе предлагаются различные обоснования права на иск в защиту чужих интересов. Так, А. Ю. Томилов обосновывает подобное право через формальную заинтересованность в праве на иск с целью защиты чужих прав, которая аналогична праву на защиту своих собственных прав, свобод и законных интересов (Томилов 2017, 51).

Надлежащая реализация субъективного публичного права на участие в административной процедуре принятия решений. Важно, что объединение вправе обратиться в суд только при условии надлежащей реализации субъективного публичного права на участие в административной процедуре (ч. 3 § 64 Федерального закона о защите природы (BNatSchG)). В случае если объединение не реализовало право на участие в административной процедуре, право на подачу административного иска является погашенным в результате *преклюзии* (*Präklusion*). Преклюзия представляет собой форму утраты субъективного права, разновидностью которой является нереализация прав в административной процедуре (Schenke 2014, § 14, Rn. 502f.). Кроме того, преклюзия, как отмечает Е. В. Гриценко, представляет собой разновидность ограничения права на судебную защиту и доступ к правосудию, ее существование обосновывается необходимостью поиска баланса между принципами добросовестности участников процесса, своевременности и эффективности судебного разбирательства (Гриценко 2017б, 74).

Хотя ст. 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает *право общественных объединений участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений*, реализация кото-

рых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан, действенная процедура доступа общественности к принятию решений по экологически значимым вопросам не предусмотрена (Хлуденева 2015). Отсутствие действенной процедуры проявляется в том, что законодательство в целом не регулирует общую процедуру издания индивидуальных правовых актов, в том числе процедурные права лиц, что значительно затрудняет реализацию данного права (можно сказать, делает его реализацию фактически невозможной). Также и конструкция субъективного публичного права пока не стала неотъемлемым элементом научной доктрины, законодательства и судебной практики (подробнее о конструкции субъективного публичного права в российской системе права см.: Гриценко 2017а; Талапина 2016).

Защита прав лиц с ограниченными возможностями. Еще одним примером являются административные иски общественных объединений в защиту прав лиц с ограниченными возможностями. В соответствии с § 15 I Закона о равном правовом положении лиц с ограниченными возможностями¹³ предусмотрена возможность признанных в установленном порядке объединений обращаться в суд с административными исками при отсутствии нарушения собственных прав в целях установления нарушения запрета на дискриминацию (*Benachteiligungsverbot*) со стороны субъектов публичного управления и обязанности Федерации по созданию безбарьерной, доступной среды (*Barrierefreiheit*). Признание в соответствии с п. 3 § 15 указанного Закона осуществляется решением Федерального министерства труда и социальной защиты путем принятия индивидуального правового акта по заявлению соответствующего объединения, при условии что объединение отвечает следующим требованиям: 1) согласно уставу объединение осуществляет поддержку интересов лиц с ограниченными возможностями на постоянной основе, а не фрагментарно; 2) уполномочено представлять интересы лиц с ограниченными возможностями на федеральном уровне; 3) к моменту подачи заявления о признании осуществляет деятельность не менее чем три года, при этом эта деятельность направлена на поддержку интересов лиц с ограниченными возможностями; 4) гарантирует правильную реализацию своих функций; 5) при этом во внимание принимаются вид и объем его предыдущей деятельности, состав членов и эффективность объединения; 6) должно быть освобождено от налога на корпорации (налог на прибыль) в связи с реализацией некоммерческих, общественно полезных целей согласно § 5 ч. 1 Nr. 9 Закона о налоге на корпорации (*Körperschaftsteuergesetz*). При этом административный иск допустим, если властным актом или бездействием затронута сфера деятельности объединения. Если лицо с ограниченными возможностями может (могло бы) самостоятельно осуществлять защиту своих прав путем подачи административного иска (*Gestaltungs- oder Leistungsklage*), административный иск может быть подан общественным объединением лишь в том случае, когда оспариваемый властный акт или бездействие имеют общее значение. Речь идет о такой ситуации, когда существует множество типовых случаев. Перед подачей административного иска объединение должно пройти примирительные процедуры (*Schlichtungsverfahren*) в соответствии с § 16 Закона. Административный иск допустим только в том случае, если в рамках примирительных процедур не удалось прийти к согласию. Примирительные про-

¹³ Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz — BGG).

цедуры заменяют досудебный порядок оспаривания властного акта (бездействия) (*Vorverfahren*). Этот пример интересен не только с точки зрения правомочия на защиту прав третьих лиц, но и тем, что одним из условий допустимости иска является прохождение примирительной процедуры между властным и невластным субъектом. Действующее процессуальное законодательство предусматривает примирительные процедуры в рамках судебного разбирательства. Например, ст. 137 КАС РФ допускает примирение сторон, которое возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон; при этом общественные объединения, действующие в защиту чужих прав, не наделены правом заключать соглашения о примирении (ч. 5 ст. 40 КАС РФ). Однако примирительные процедуры в российском публичном праве широко не применяются, судебной практикой воспринимаются очень сдержанно, поскольку считается, что в отношениях власти и подчинения нет оснований для заключения каких-либо примирительных соглашений. Примирительные процедуры как альтернатива обязательному досудебному урегулированию спора не предусмотрены действующим законодательством.

Условия обращения общественного объединения с административным иском *заявлением и последствия их несоблюдения.* В отличие от немецкого законодательства, российское законодательство не предъявляет каких-либо дополнительных требований к общественному объединению для того, чтобы общественное объединение имело право предъявить административный иск. Достаточно, чтобы объединение было зарегистрировано в установленном порядке, имело права юридического лица. Ключевой характеристикой административного иска общественных объединений является характеристика условий, при выполнении которых у общественного объединения возникает право на обращение с административным иском заявлением в чужих интересах.

Законные основания для обращения в суд в защиту чужих прав. Общественное объединение вправе обратиться в суд в защиту чужих интересов только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Такой подход согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ с одной стороны, согласуется с ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, но при этом не обязывает федерального законодателя предоставлять любому объединению право обращения в суд в защиту интересов его участников, поскольку отсутствие у того или иного объединения таких процессуальных прав не умаляет право каждого обратиться в суд самостоятельно¹⁴. В. Ю. Кулакова отмечает, что «отражение такой властной воли в нормах права фрагментарно, достаточно скудно и не всегда последовательно» (Кулакова 2012, 15). Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» не относит общественные объединения к лицам, имеющим безусловное право обращения в суд в интересах граждан, неопределенного круга лиц. КАС РФ содержит норму, которая также сама по себе не порождает права общественного объединения обратиться в суд; необходимо также, чтобы иной федеральный закон предусматривал подобное право. Необходимость предусмотреть правомочие на защиту чужих интересов в федеральном законе, по мнению некоторых ученых, обеспечи-

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 21.06.2011 № 816-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы регионального общественного фонда по Республике Татарстан «ВЕЛЕС» на нарушение конституционных прав и свобод ч. 1 ст. 46 ГПК РФ и ст. 27 Федерального закона «Об общественных объединениях»».

вается действие *принципа диспозитивности*, отражающего свободу сторон в распоряжении процессуальными средствами защиты нарушенных прав и законных интересов, согласно которому именно заинтересованное лицо само решает, обратиться ли ему в суд за защитой права (Сахнова 2014, 135, 303). Хотя КАС РФ прямо не закрепляет принцип диспозитивности, его существование и применимость в административном судопроизводстве выводятся из смысла ст. 24, 41, 46 и др. КАС РФ (Зеленцов, Ястребов 2017, 128). Так, согласно п. 3 ч. 3 ст. 26 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественные объединения на основании результатов общественного контроля вправе оспаривать нормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) различных органов власти и лиц, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Пример 4. Общество защиты прав потребителей обратилось в Верховный Суд РФ с административным иском о признании недействующим Указа Президента РФ от 29.07.2015 № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности РФ», а также Постановления Правительства РФ от 31.07.2015 № 774 «Об утверждении Правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество Лихтенштейн и которые по 31 декабря 2018 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию», указывая на то, что оспариваемые нормативные правовые акты нарушают права и законные интересы неопределенного круга потребителей, имеющих намерение приобрести продовольственные товары, включенные в перечень сельскохозяйственной продукции. Право общественных объединений потребителей на обращение в суд с требованиями об оспаривании нормативных правовых актов не предусмотрено ни КАС РФ, ни Законом о защите прав потребителей (п. 2 ст. 45 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»). Суд прекратил производство по делу, поскольку административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица организацией, которой данным Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право¹⁵.

Обращение в суд возможно только в интересах всех членов общественного объединения. Общественные объединения не вправе обращаться в защиту интересов как части своих членов, так и неопределенного круга лиц, т.е. публичных интересов. Кроме того, правом обратиться в суд обладают не все общественные объединения, а только те, которые основаны на членстве (Туманов 2016).

Пример 5. Общероссийская ассоциация общественных объединений охотников и рыболовов, действуя в защиту прав и интересов других лиц, обратилась в Верховный Суд РФ с административным иском о признании недействующими п. 1.3 и 2 Перечня ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней, утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 10.11.2010 № 491, в части возложения на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей функций

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 11.11.2015 по делу № АКПИ15-1007.

по контролю за размещением подкормочных площадок, поскольку оспариваемые нормативные правовые положения нарушают права конкретных юридических лиц — членов Ассоциации. Однако ст. 27 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» не содержит норм о праве общественного объединения на подачу административного иска о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в защиту прав, свобод и законных интересов его членов, в том числе других юридических лиц. Производство по делу было прекращено¹⁶.

Приведенные примеры показывают, что расплывчатые нормы федеральных законов, предоставляющих общественным объединениям для осуществления своих уставных целей общее право осуществлять защиту прав своих членов, создают у таких организаций иллюзию наличия права быть административным истцом.

Правовые последствия. Как было показано выше, при обращении общественного объединения с административным иском при отсутствии выполнения условий, установленных в ст. 40 КАС РФ, наступают следующие правовые последствия: 1) на стадии принятия административного искового заявления — отказ в принятии административного искового заявления (ч. 2 ст. 128 КАС РФ); 2) на стадии рассмотрения дела — прекращение производства по делу.

3. Выводы. Административный иск общественных объединений и в российской, и немецкой правовой науке оценивается как отступление от принципа судебной защиты нарушенного субъективного права (нарушение этого принципа). Для обращения общественного объединения в суд с административным иском в защиту чужих интересов и в России, и в Германии необходимо специальное указание в федеральном законе (в Германии такое указание допускается и законом субъекта Федерации).

Административный иск общественных объединений в защиту прав других лиц представляет собой дополнительный механизм защиты публичных интересов в таких сферах, как экология, защита прав лиц с ограниченными возможностями и т. д. Согласно отечественной доктрине основаниями для допуска общественных объединений к судебной защите прав других лиц являются возложенные на них общественно значимые функции или защищаемое ими общественно значимое благо.

Наиболее интересным и продуктивным представляется сопоставление российского и немецкого институтов административного иска в защиту чужих прав в сфере охраны окружающей среды. Это обусловлено в том числе тем, что на настоящий момент немецкий законодатель предусматривает в административном судопроизводстве возможность защиты общественными объединениями прав других лиц, прежде всего в сфере экологии и в сфере обеспечения прав лиц с ограниченными возможностями; именно в этих сферах активно развиваются законодательство, доктрина и судебная практика. В российском законодательстве есть много других случаев наделения общественных объединений правом предъявлять административные иски в защиту тех прав других лиц, которых нет в немецком законодательстве. В науке верно отмечается, что логику такого наделения не всегда можно объяснить, а об эффективности реализации подобного права в каждом случае пока не представлено каких-либо статистических данных, аналитических докладов.

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 19.01.2017 по делу № АКПИ16-1187.

Немецкие ученые в качестве основания для законодательного допуска общественных объединений в области охраны окружающей среды к защите чужих прав называют необходимость сокращения дефицита практической реализации экологических требований, разрыва между нормативным регулированием и реальностью. Логика немецкой конструкции допуска к участию общественных объединений выглядит следующим образом: 1) общественное объединение для участия в защите прав третьих лиц должно соответствовать определенным требованиям, обеспечивающим профессиональное (на должном уровне) участие такого объединения; «квалификация» общественного объединения проверяется федеральным министерством, при ее подтверждении издается административный акт о признании; 2) «квалифицированное» общественное объединение наделяется субъективным публичным правом участвовать в принятии властных решений, затрагивающих экологические требования; реализация этого права обеспечивается судебной защитой вплоть до отмены акта, изданного с процедурными нарушениями (например, объединению было отказано в доступе к заключению, положенному в основу издания административного акта); 3) из субъективного публичного права объединения на участие в процедуре принятия властных решений вытекает право на оспаривание таких решений, при условии, если право на участие в административной процедуре было реализовано надлежащим образом.

В настоящий момент в российском законодательстве не установлены какие-либо специальные требования, которым должно соответствовать общественное объединение для защиты чужих прав; тем самым к участию допускаются все общественные объединения. В этом аспекте российское законодательство является более мягким. Однако такая мягкость может сказываться на качестве защиты чужих прав общественными объединениями. Наделив общественные объединения правом на участие в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан, законодатель не установил надлежащий порядок реализации такого права в процедуре принятия властных актов и тем самым не создал реальных условий для реализации этого права (эффект «парящего» права). Также в российском праве не установлена обусловленность права объединения на административный иск в защиту чужих интересов надлежащей реализацией права на участие в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан.

Проведенный сравнительно-правовой анализ института защиты чужих прав в административном судопроизводстве (на примере общественных объединений) позволил выявить весьма обоснованные причины его существования не только в российском, но и в зарубежном и международном праве, оценить практическую сторону его реализации, а также с учетом зарубежного опыта и особенностей российской правовой системы возможных направлений его совершенствования.

Библиография

- Бочарова, Светлана Н. 1997. «Роль общественных объединений в защите прав человека». *Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право* 1: 98–100.
- Васильева, Светлана В. 2013. «Саморегулирование как способ правовой децентрализации в России». *Вопросы государственного и муниципального управления* 4: 191–202.

- Гриценко, Елена В. 2017а. «Доступ к защите субъективных прав в рамках административного судопроизводства в России в контексте универсальных стандартов доступа к правосудию». *Журнал конституционного правосудия* 6: 13–20.
- Гриценко, Елена В. 2017б. «Защита субъективных публичных прав в России: универсальные стандарты доступа к правосудию». *Сравнительное конституционное обозрение* 6: 65–77.
- Гукасян, Рафаэль Е. 2017. «Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве». *Научное наследие кафедры гражданского и административного судопроизводства (гражданского процесса): сборник научных трудов*. М.: Проспект.
- Дёриг, Харальд. 2015. «Развитие административной юстиции в Германии». *Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс*. М.: Инфотропик Медиа.
- Должиков, Алексей В., Мария И. Проскурякова, 2017. «Schkola Juridicum: субъективные публичные права. Введение». *Сравнительное конституционное обозрение* 5: 128–131.
- Жуйков, Виктор М. 2003. «Принцип диспозитивности в гражданском судопроизводстве». Дата обращения 30 января, 2018. <http://www.consultant.ru>.
- Зеленцов, Александр Б., Олег А. Ястребов. 2017. *Судебное административное право*. М.: Статут.
- Карева, Татьяна Ю. 2008. «Иски в защиту неопределенного круга лиц». *Известия высших учебных заведений. Правоведение* 4: 163–171.
- Клюканова, Лариса Г. 2014. «Эколого-правовой статус личности в нормах Конституции Российской Федерации». *Экологическое право* 2: 3–7.
- Кодолова, Алена В. 2015. «Особенности защиты интересов группы лиц при причинении вреда экологическим правонарушением». *Хозяйство и право* 8: 95–99.
- Кулакова, Виктория Ю. 2012. «К вопросу о специальных основаниях обращения в суд в защиту чужих интересов государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций». *Законы России: опыт, анализ, практика* 9: 11–19.
- Мицкевич, Людмила А., Анна. Ф. Васильева. 2017. «Круглый стол “Судебный контроль за законностью ненормативных правовых актов (решений) субъектов, осуществляющих публичные полномочия”». *Административное право и процесс* 9: 82–86.
- Пуделька, Йорг. 2015. «Виды иска в административном судопроизводстве на примере Германии». *Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс*. М.: Инфотропик Медиа.
- Сахнова, Татьяна В. 2014. *Курс гражданского процесса*. М.: Статут.
- Солнцев, Александр М. 2014. «Вклад Охрусской Конвенции 1998 года в защиту прав человека». *Современное право* 7: 130–135.
- Талапина, Эльвира В. 2003. «О правовом статусе саморегулируемых организаций». *Право и экономика* 11: 28–36.
- Талапина, Эльвира В. 2016. «Право на информацию в сфере теории субъективного публичного права». *Сравнительное конституционное обозрение* 6: 70–83.
- Томилов, Александр Ю. 2008. *Защита чужих прав и интересов общественными организациями в гражданском процессе*. Дата обращения 30 января, 2018. <http://www.consultant.ru>.
- Томилов, Александр Ю. 2011. «Право на защиту чужих прав, свобод и законных интересов в классификационной структуре гражданского процессуального права». *Вестник Челябинского государственного университета. Право* 19: 54–59.
- Томилов, Александр Ю. 2017. «Формальная заинтересованность как основание для защиты прав, свобод и законных интересов другого лица в гражданском судопроизводстве». *Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право* 1: 48–51.
- Трудова, Олеся В., Эдуард Ю. Яковлев. 2012. «Структура и содержание конституционно-правового механизма обеспечения и защиты экологических права человека в современной России». *Экологическое право* 3: 6–9.
- Туманов, Дмитрий А. 2016. «Участие в административном судопроизводстве прокурора, а также органов, организаций и граждан с целью защиты “чужих” интересов». *Законы России: опыт, анализ, практика* 5: 60–68.
- Чеботарев, Геннадий Н., Альберт Г. Фархутдинов, Елена Ф. Гладун. 2017. «Реализация права общественных объединений на охрану окружающей среды». *Государство и право* 9: 65–73.
- Федотова, Юлия Г. 2013. «Проблемы защиты прав неопределенного круга лиц в области охраны окружающей среды». *Экологическое право* 5: 22–26.
- Хлуденева, Наталья И. 2015. «Правозащитный потенциал Орхусской конвенции». *Судья* 9: 46–50.
- Ярков, Владимир В. 2015. «Групповой иск в административном судопроизводстве: краткий комментарий». *Арбитражный и гражданский процесс* 11: 52–58.

- Ярков, Владимир В. 2016. «Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации». Дата обращения 30 января, 2018. <http://www.consultant.ru>.
- Hufen, Fridhelm. 2016. *Verwaltungsprozessrecht*. 10. Aufl. C. H. Beck.
- Kopp, Ferdinand O., Rolf-Rüdiger Schenke. 2017. *Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Kommentar*. München: Verlag C. H. Beck.
- Radespiel, Liane. 2006. *Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, Theoretische Grundlagen und empirische Analyse*, Inaugural-Dissertation an der juristischen Fakultät der Universität Rostock.
- Schmidt, Alexander, Michael Zschiesche. 2013. *Verbandsklagen im Natur- und Umweltschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der Entwicklung von 2007 bis 2010. Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz*. Accessed January 30, 2018. <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/recht/BfN-Verbandsklage-Studie-2013.pdf>.
- Schenke, Rolf-Rüdiger. 2014. *Verwaltungsprozessrecht*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Ziekow, Jan, Thorsten Siegel. 2000. *Annerkannte Naturschutzverbände als "Anwälte der Natur". Rechtliche Stellung, Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen*. Berlin: Duncker & Humblot.

Статья поступила в редакцию 18 февраля 2018 г.,
рекомендована в печать 30 мая 2018 г.

Контактная информация:

Васильева Анна Федотовна — канд. юрид. наук, доц.; avasilieva@sfu-kras.ru

Non-governmental associations' administrative claims in behalf of interests of others

A. F. Vasilyeva

Siberian Federal University,
79, Svobodny pr., Krasnoyarsk, 660041, Russian Federation

For citation: Vasilyeva, Anna F. 2018. "Non-governmental associations' administrative claims in behalf of interests of others". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law 3*: 291–309. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.302>

The article describes one of the forms of collective action taken on behalf of a group of individuals in state litigation. The institute of interests of others defence lacks doctrinal gnosis in an administrative procedure which caused retrieval of information from civil procedure law as well as German law experience. The aim of the research is to explore and discover scientific basis for the legitimacy of defence by non-governmental associations on behalf of interests of others, practical application of non-governmental associations powers a group of individuals by non-governmental associations in state litigation. As a result of this research, it is established that non-governmental associations' authority to defend interests of others is an exception from a general principle of defence of violated rights. The foundation of exception from general principle can be found in exercising non-governmental associations' public functions and the nature of the protected benefit. Both cases provide exercising of the principle of cooperation between state and society in the public interest. The realisation of non-governmental associations' authority to defend interests of others is sometimes hindered not only because of their degree of development and absence of any criteria providing effective realisation of defensive function but also because of lack of regulation between non-governmental associations and its relations with executive power bodies (ex. the right to participative decision-making which includes the right to inspect and review documents, providing the grounds for the decision; the right to provide preliminary decisions or opinion expression). The most applicable sphere of non-governmental associations authority to initiate administrative claims on behalf of the general public is environmental protection.

Keywords: administrative claim, public subjective right, general public interest defence, non-governmental associations, environmental rights protection, administrative procedure.

References

- Bocharova, Svetlana N. 1997. "Rol' obshchestvennykh ob'edinenii v zashchite prav cheloveka" ["The role of public associations in the protection of human rights"]. *Vestnik Moskovskogo un-ta. Ser. 11. Pravo [Bulletin of Moscow University. Law]* 1: 98–100. (In Russian)
- Chebotarev, Gennady N., Albert K. Farkhutdinov, Elena F. Gladun. 2017. "Realizatsiia prava obshchestvennykh ob'edinenii na okhranu okruzhaiushchei sredy" ["The realization of the right of public associations on environmental protection"]. *Gosudarstvo i pravo [State and Law]* 9: 65–73. (In Russian)
- Dolzhikov, Alexey V., Maria I. Proskuryakova. 2017. "Schkola Juridicum: sub'ektivnye publichnye prava. Vvedenie" ["Schkola Juridicum: subjective public rights. Introduction"]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]* 5: 128–131. (In Russian)
- Dörig, Harald. 2015. "Razvitie administrativnoi iustitsii v Germanii" ["Development of administrative justice in Germany"]. *Ezhegodnik publichnogo prava [Public Law Yearbook]*. Moscow: Infotopik Media. (In Russian)
- Khludeneva, Natalya I. 2015. "Pravozashchitnyi potentsial Orkhusskoi konventsii" ["Human Rights Potential of the Aarhus Convention"]. *Sud'ia [Judge]* 9: 46–50. (In Russian)
- Hufen, Fridhelm. 2016. *Verwaltungsprozessrecht*. 10. Aufl. C. H. Beck.
- Fedotova, Yuliya G. 2013. "Problemy zashchity prav neopredelennogo kruga lits v oblasti okhrany okruzhaiushchei sredy" ["Problems of protection of the rights of an undefined circle of persons in the field of environmental protection"]. *Ekologicheskoe pravo [Ecological law]* 5: 22–26. (In Russian)
- Gricenko, Elena V. 2017a. "Dostup k zashchite sub'ektivnykh prav v ramkakh administrativnogo sudoproizvodstva v Rossii v kontekste universal'nykh standartov dostupa k pravosudiiu" ["Access to Protection of Individual Rights in the Framework of Administrative Judicial Proceedings in Russia within the Context of Universal Standards of Access to Justice"]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiia [Journal of Constitutional Justice]* 6: 13–20. (In Russian)
- Gricenko, Elena V. 2017b. "Zashchita sub'ektivnykh publichnykh prav v Rossii: universal'nye standarty dostupa k pravosudiiu" ["Protection of subjective public rights in Russia: universal standards of access to justice"]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]* 6: 65–77. (In Russian)
- Gukasyan, Rafaehl' E. 2017. "Problema interesa v sovetskom grazhdanskom protsessual'nom prave" ["The problem of interest in Soviet civil procedural law"]. *Nauchnoe nasledie kafedry grazhdanskogo i administrativnogo sudoproizvodstva (grazhdanskogo protsessa): sbornik nauchnykh trudov [Scientific legacy of the Department of Civil and Administrative Proceedings (Civil Process): a collection of scientific papers]*. Moscow: Prospekt. (In Russian)
- Kareva, Tatiana Yu. 2008. "Iski v zashchitu neopredelennogo kruga lits" ["The claims in defense of an undefined circle of persons"]. *Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie [Jurisprudence]* 4: 163–171. (In Russian)
- Klyukanova, Larisa G. 2014. "Ekologo-pravovoi status lichnosti v normakh Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii" ["Ecological-law status of personality in the rules of the Constitution of the Russian Federation"]. *Ekologicheskoe pravo [Ecological Law]* 2: 3–7. (In Russian)
- Kodolova, Alena V. 2015. "Osobennosti zashchity interesov gruppy lits pri prichinenii vreda ekologicheskim pravonarusheniem" ["Peculiarities of protecting the interests of a group of persons when inflicting environmental damage"]. *Khoziaistvo i pravo [Economy and law]* 8: 95–99. (In Russian)
- Kopp, Ferdinand O., Rolf-Rüdiger Schenke. 2017. *Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Kommentar*. München: Verlag C. H. Beck.
- Kulakova, Viktoriya Yu. 2012. "K voprosu o spetsial'nykh osnovaniakh obrashcheniia v sud v zashchitu chuzhikh interesov gosudarstvennykh organov, organov mestnogo samoupravleniia, grazhdan i organizatsii" ["On Special Grounds for Applying to the Court for Third Parties' Interests Protection by the State Authorities, Municipal Authorities, Citizens, and Organizations"]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [The laws of Russia: experience, analysis, practice]* 9: 11–19. (In Russian)
- Mickiewicz, Ludmila A., Anna F. Vasilyeva. 2017. "Kruglyi stol 'Sudebnyi kontrol' za zakonnost'iu nenormativnykh pravovykh aktov (reshenii) sub'ektov, osushchestvliaiushchikh publichnye polnomochiia" ["Round table 'Judicial control over the legality of non-normative legal acts (decisions) of subjects exercising public powers'"]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Process]* 9: 82–86. (In Russian)
- Pudelka, Jörg. 2015. "Vidy iska v administrativnom sudoproizvodstve na primere Germanii" ["The different types of action in administrative court proceeding — the German example"]. *Ezhegodnik publichnogo prava 2015: Administrativnyi protsess [Public Law Yearbook. 2015]*. Moscow. (In Russian)

- Radespiel, Liane. 2006. *Dei naturschutzrechtliche Verbandsklage, Theoretische Grundlagen und empirische Analyse*. Inaugural-Dissertation an der juristischen Fakultät der Universität Rostock.
- Schmidt, Alexander, Michael Zschiesche. 2013. *Verbandsklagen im Natur- und Umweltschutzrecht 2011 und 2012 unter Berücksichtigung der Entwicklung von 2007 bis 2010. Eine empirische Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz*. Accessed January 30, 2018. <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/recht/BfN-Verbandsklage-Studie-2013.pdf>.
- Schenke, Rolf-Rüdiger. 2014. *Verwaltungsprozessrecht*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Sakhnova, Tatiana V. 2014. *Kurs grazhdanskogo protsesssa [The course of civil process]*. Moscow: Statut. (In Russian)
- Solntsev, Alexander M. 2014. “Vklad Okhrusskoi Konventsii 1998 goda v zashchitu prav cheloveka” [“Contribution of the Aarhus Convention 1998 to Protection of Human Rights”]. *Modern Law* 7: 130–135. (In Russian)
- Talapina, Elvira V. 2003. “O pravovom statuse samoreguliruemymkh organizatsii” [“On the legal status of self-regulatory organizations”]. *Pravo i ekonomika [Law and Economics]* 11: 28–36. (In Russian)
- Talapina, Elvira V. 2016. “Pravo na informatsiiu v sfere teorii sub’ektivnogo publichnogo prava” [“Right to information in the light of the subjective rights theory”]. *Sravnitel’noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]* 6: 70–83. (In Russian)
- Tomilov, Aleksandr Yu. 2008. “Zashchita chuzhikh prav i interesov obshchestvennymi organizatsiiami v grazhdanskom protsessse” [“Protection of other people’s rights and interests by public organizations in the civil process”]. Accessed January 30, 2018. <http://www.consultant.ru>. (In Russian)
- Tomilov, Aleksandr Yu. 2011. “Pravo na zashchitu chuzhikh prav, svobod i zakonnykh interesov v klassifikatsionnoi strukture grazhdanskogo protsessual’nogo prava” [“The right to protect other people’s rights, freedoms and legitimate interests in the classification structure of civil procedural law”]. *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo [Vestnik of Chelyabinsk State University. Law]* 19: 54–59. (In Russian)
- Tomilov, Aleksandr Yu. 2017. “Formal’naia zainteresovannost’ kak osnovanie dlia zashchity prav, svobod i zakonnykh interesov drugogo litsa v grazhdanskom sudoproizvodstve” [“Formal Interest as Basis for Protection of the Rights, Freedoms and Legitimate Interests of Other Person in Civil Legal Proceedings”]. *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo [Vestnik of Chelyabinsk State University. Law]* 2 (1): 48–51. (In Russian)
- Trudova, Olesya V., Eduard Yu. Yakovlev. 2012. “Struktura i sodержanie konstitutsionno-pravovogo mekhanizma obespecheniia i zashchity ekologicheskikh prava cheloveka v sovremennoi Rossii” [“The structure and content of the constitutional and legal mechanism for the provision and protection of environmental human rights in modern Russia”]. *Ekologicheskoe pravo [Ecological Law]* 3: 6–9. (In Russian)
- Tumanov, Dmitry A. 2016. “Uchastie v administrativnom sudoproizvodstve prokurora, a takzhe organov, organizatsii i grazhdan s tsel’iu zashchity ‘chuzhikh’ interesov” [“Public Prosecutor, Public Authorities and Citizens Taking Part in Administrative Proceedings for Protecting Other’s Interests”]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [The laws of Russia: experience, analysis, practice]* 5: 60–68. (In Russian)
- Vasilyeva, Svetlana V. 2013. “Samoregulirovanie kak sposob pravovoi detsentralizatsii v Rossii” [“Self-regulation as a way of legal decentralization in Russia”]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal’nogo upravleniia [Public Administration Issues]* 4: 191–202. (In Russian)
- Yarkov, Vladimir V. 2015. “Grupповой иск v administrativnom sudoproizvodstve: kratkii kommentarii” [“Group lawsuit in administrative proceedings: a short comment”]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess [Arbitration and civil procedure]* 11: 52–58. (In Russian)
- Yarkov, Vladimir V. 2016. *Kommentarii k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii [Commentary on the Code of Administrative Justice of the Russian Federation]*. Accessed January 30, 2018. <http://www.consultant.ru>. (In Russian)
- Zhuykov, Viktor M. 2003. “Printsip dispozitivnosti v grazhdanskom sudoproizvodstve” [“Principle of discretion in civil proceedings”]. Accessed January 30, 2018. <http://www.consultant.ru>. (In Russian)
- Zelentsov, Aleksandr B., Oleg A. Yastrebov. 2017. *Sudebnoe administrativnoe pravo [Judicial Administrative Law]*. Moscow: Statut. (In Russian)
- Ziekow, Jan, Thorsten Siegel. 2000. *Annerkannte Naturschutzverbände als “Anwälte der Natur“. Rechtliche Stellung, Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen*. Berlin: Duncker & Humblot.

Author’s information:

Anna F. Vasilyeva — PhD, Associate Professor; avasilyeva@sfu-kras.ru