Применение аналогии закона при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений

ТОПОРОВ Андрей Викторович, судья Арбитражного суда Поволжского округа, кандидат юридических наук

Россия, 420066, г. Казань, ул. Красносельская, 20

E-mail: bulat.b-85@mail.ru

БУРГАНОВ Булат Раисович, помощник судьи Арбитражного суда Поволжского округа, кандидат юридических наук

Россия, 420066, г. Казань, ул. Красносельская, 20

E-mail: bulat.b-85@mail.ru

Актуальность темы исследования связана с необходимостью решения проблем, возникающих в арбитражном судопроизводстве в результате применения аналогии закона для преодоления пробелов в правоприменительной деятельности. Обзор результатов научных исследований и юридической практики позволил установить, что применение аналогии закона при рассмотрении судебных дел нуждается в целенаправленном изучении и правовом обосновании, в частности при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Авторы обращают внимание на решение вопросов в сфере реализации аналогии закона в арбитражном судопроизводстве, которые могут существенно влиять на принятие справедливых судебных решений. Решаются такие задачи, как рассмотрение роли изучения аналогии закона в современных условиях, выделение историко-правовых аспектов в развитии института аналогии закона, анализ судебной практики, связанной с применением аналогии закона при принятии судебных решений, сопряженных с административными и иными правоотношениями.

Использованы такие методы, как обобщение и сравнение, системный подход, выделение общих и частных признаков объекта исследования, обзор примеров из юридической практики.

В статье конкретизирована необходимость изучения аналогии закона в правовых отношениях, рассмотрены историко-правовые этапы развития аналогии закона, определены обязанности суда по осуществлению ряда дополнительных действий при применении аналогии закона. На основе анализа судебной практики в арбитражном судопроизводстве выделены особенности применения аналогии закона при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Обращено внимание на неоднозначное толкование правоприменителями понятия «сходные положения» в различных правовых ситуациях. По мнению авторов, использование института аналогии закона требует повышения уровня правовой ответственности и правового кругозора судейского корпуса страны.

Ключевые слова: правовая наука, арбитражный процесс, аналогия закона.

Для цитирования: Топоров А. В., Бурганов Б. Р. Применение аналогии закона при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 140—146. DOI: 10.12737/jrl.2020.010

Application of the Analogy of the Law in Cases Arising from Administrative and Other Public Relations

A. V. TOPOROV, B. R. BURGANOV

Arbitration Court of the Volga District, Kazan 420066, Russian Federation

E-mail: bulat.b-85@mail.ru

The relevance of the chosen topic is connected with the need to solve the problems arising in arbitration proceedings as a result of the application of the analogy of the law to overcome the gaps encountered in law enforcement. The review of the results of scientific research and legal practice

shows us that the application of the analogy of the law in court cases needs targeted study and legal justification, in particular in cases arising from administrative and other public relations.

The article pays attention to the solution of issues in the sphere of using of the analogy of the law in arbitration proceedings, which can significantly affect the adoption of fair judgments. Also, it can solve such problems as the role of the study of analogy of the law in modern conditions, the allocation of historical legal aspects of development of institute of analogy of law, analysis of judicial practice related to the use of the analogy of law in making judicial decisions associated with administrative and other legal relations.

In present article the author used such methods as generalization and comparison, a systematic approach, the allocation of general and particular features of the object of study, a review of examples from legal practice.

The study specified the need to explore the analogy of law in legal relations, the historical and legal stages of the development of analogy of law, defined duties of the court to use several additional steps in the application of analogy of law. Based on the analysis of the court practice in arbitration proceedings the author found some features of application of analogy of law in cases arising from administrative and other public legal relations. Attention is drawn to the ambiguous interpretation of the concept of "similar provisions" by law enforcers in various legal situations. In the final part the author provides some conclusions, in particular, that the use of analogy of law requires a higher level of legal responsibility and legal outlook of the country's judiciary.

Keywords: legal science, arbitration process, analogy of law.

For citation: Toporov A. V., Burganov B. R. Application of the Analogy of the Law in Cases Arising from Administrative and Other Public Relations. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 1, pp. 140—146. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.010

В процессе развития общества могут возникнуть пробелы в законодательстве, устранение которых окажет влияние на создание эффективной нормативно-правовой базы и, соответственно, позволит принимать справедливые судебные решения. В. В. Ершов отмечает, что «правовая категория “пробелы в праве” является в научных исследованиях и на практике одной из наиболее дискуссионных»¹. В таких условиях особую ценность имеют обобщение особенностей использования института аналогии в судебном производстве и подготовка на этой основе предложений по преодолению данной проблемы.

В методологическом плане в основе аналогии находится следующее. Пусть некоторые объекты А и В характеризуются одинаковыми свойствами *a*, *b*, *c*, *d*, *e*, *f*. Например, у объекта А наблюдается свойство *f*. Пользуясь методом аналогии, можно предположить, что существенным свойством объекта В также явля-

ется свойство *f*, т. е. два рассматриваемых объекта имеют одинаковые совокупные свойства. Эта характеристика предопределяет применение данного института в судебных процессах. Отметим, что объекты не могут полностью быть аналогичными. Это должно учитываться при применении аналогии закона.

В историко-правовом плане суть института аналогии упомянута в Дигестах Юстиниана, где, в частности, отмечено, что при отсутствии неписаных законов можно использовать близкие к ним и установленные нравы и обычаи².

В XIX в. известный юрист Ф. Регельсбергер высказал мнение о возможностях преодоления пробелов в законодательстве не только с помощью аналогии закона, но и путем применения заключения от противного³.

² См.: Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 168.

³ См.: Регельсбергер Ф. Общее учение о праве / под ред. Ю. С. Гамбарова; пер. И. А. Базанова. М., 1897. С. 128.

¹ Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М., 2018. С. 241.

В советском праве положения, закрепляющие право суда применять аналогию закона, в частности в Гражданском процессуальном кодексе, были заимствованы из соответствующих актов 1864 г.

В постсоветский период среди значимых актов можно отметить определение КС РФ от 16 марта 2006 г. № 76-О, в котором было выделено положение о том, что применение аналогии закона предопределяется необходимостью восполнения пробелов в правовом регулировании отношений различного типа. Включение такого права в ч. 4 ст. 1 ГПК РФ связано с принципом самостоятельности судебной власти. Согласно позиции Конституционного Суда оно является одним из проявлений дискреционных полномочий суда, необходимых для осуществления правосудия, поскольку невозможность применения норм права по аналогии при наличии неурегулированных отношений привела бы к невозможности защиты прав граждан и в итоге к ограничению их конституционных прав.

Также необходимо отметить, что при реализации аналогии суд не подменяет законодателя и не создает новые правовые нормы, действуя в рамках закона⁴.

На некоторые особенности использования института аналогии закона было обращено внимание в определении КС РФ от 21 сентября 2017 г. № 1796-О, в котором высказана позиция о том, что норма ч. 5 ст. 3 АПК РФ не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Существенное значение для практиков в сфере юриспруденции имеет механизм реализации аналогии закона в публичных правоотношениях. Как известно, публичные правоотношения имеют многоаспектный характер. Так, Е. Б. Лу-

парев отмечает, что «теоретическая неопределенность термина “публичные правоотношения” вкупе с отсутствием легального определения этого термина ставит перед теорией и законодателем соответствующие задачи, решение которых позволит избежать коллизий в действующем законодательстве и стабилизировать правоприменительную практику, связанную с рассмотрением дел, вытекающих из публичных правоотношений»⁵.

Следует подчеркнуть наличие в научной среде определенной дискуссионности в необходимости использования аналогии закона в публичных правоотношениях. Даже в сфере уголовного судопроизводства, где, как правило, аналогия закона не допускается, имеются разные мнения о возможностях ее применения. В. И. Кононенко справедливо отмечает: «Если в необходимых случаях суды не применяют уголовно-процессуальный закон по аналогии, это может негативно отразиться на правах подсудимого и других участников судебного разбирательства»⁶.

В арбитражном суде рассмотрение споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, происходит на основе общих правил искового производства с некоторыми особенностями, указанными в разд. III АПК РФ. Данный Кодекс содержит нормы о порядке рассмотрения дел об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, об административных правонарушениях и о взыскании обязательных платежей. В то же время при

⁴ См. определение КС РФ от 16 марта 2006 г. № 76-О.

⁵ Лупарев Е. Б. Общая оценка публичных правоотношений // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2011. № 1. С. 23.

⁶ Кононенко В. И. Аналогия в уголовном процессе // Российское правосудие. 2018. № 12. С. 91.

рассмотрении дела может возникнуть ситуация, для разрешения которой требуется обращение к нормам иных отраслей права.

На необходимость совершенствования института аналогии закона в правовых отношениях обращают внимание ряд исследователей⁷. В частности, А. Э. Евстратовым дан практический анализ института аналогии закона применительно к деятельности саморегулирующих организаций⁸.

Аналогия закона имеет место в случае, если суд применяет норму, регулиющую сходные отношения. Когда речь идет о процессуальных отношениях, допустимо применение положений ГПК РФ, КАС РФ, КоАП РФ и т. д. Соответственно, допустимы также ссылки на постановления Пленума ВС РФ и информационные письма Президиума ВС РФ, поскольку они также содержат толкование отдельных процессуальных норм. Д. Н. Поляков выделяет следующие условия, которые необходимы для использования аналогии закона: отношения прямо не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай (если обычай является источником права для этого вида отношений); имеется законодательство, регулирующее сходные отношения; применение аналогии закона не противоречит существу отношений⁹.

⁷ См.: Рехтина И. В. Аналогия в гражданском и арбитражном процессе: проблемы теории и практики применения // Современное право. 2009. № 11. С. 102—106; Микрюков В. А. Пределы аналогии в механизме ответственности с применением аналогии закона // Гражданское право. 2018. № 1. С. 15—17.

⁸ См.: Евстратов А. Э. Некоторые аспекты реализации института аналогии в праве: теория и практика // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2018. № 2 (55). С. 29—32.

⁹ См.: Поляков Д. Н. Общие способы преодоления пробелов в гражданском праве // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 2 (23). С. 53.

Если указанные условия не соблюдаются, то применение аналогии закона может быть под вопросом.

В процессе разрешения юридической коллизии с помощью института аналогии закона на суд возлагаются определенные обязанности. Для начала необходимо установить, имеют ли правовой характер рассматриваемые обстоятельства дела. Далее следует найти тождественную норму права и с помощью метода логического анализа попробовать применить ее для решения возникшего юридического казуса.

Судебная практика свидетельствует о необходимости дополнительного исследования различных судебных решений с целью универсализации законодательных актов. Так, применение аналогии закона в процессуальном аспекте было связано с оспариванием постановления, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя¹⁰. Арбитражным судам при рассмотрении указанных вопросов было предложено применять положения ч. 6 и 8 ст. 219 КАС РФ по аналогии закона (ч. 5 ст. 3 АПК РФ).

В арбитражной судебной практике существуют примеры использования судами аналогии закона при рассмотрении дел, сопряженных с административными и другими публичными правовыми отношениями.

В частности, ФАС Северо-Западного округа сделан вывод о том, что применительно к спорной правовой ситуации сходные по содержанию, объекту и субъектам отношения регулируются ст. 31.7 КоАП РФ и ст. 6 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ. В решении апелляционной инстанции имелось указание на то, что порядок пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях предусмотрен нормами гл. 30 и ст. 31.7 КоАП РФ, которыми право пересмотра не закреплено за орга-

¹⁰ См. определение ВС РФ от 28 февраля 2017 г. № 302-ЭС17-395.

нами, вынесшими постановление¹¹. Принимая во внимание то, что отношения по пересмотру постановлений по делам об административных правонарушениях урегулированы КоАП РФ, суды нашли основания для применения по аналогии положений ст. 6 указанного Федерального закона.

Еще одним примером применения аналогии закона явились отношения, связанные с взысканием штрафов, предусмотренных Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ за непредоставление индивидуальных сведений в сфере обязательного пенсионного страхования. В отсутствие иного специального правового регулирования (ч. 6 ст. 13 АПК РФ) должны быть применимы временные рамки, определенные в п. 3 ст. 46 НК РФ. При этом, выделяя норму, регулиющую сходные правоотношения, суд, основываясь на положениях п. 3 ст. 2 ГК РФ, отклонил довод стороны спора о применении п. 1 ст. 196 ГК РФ¹².

Однако существует и иная точка зрения. Конституционный Суд РФ в определении от 21 июня 2001 г. № 173-О оставил судам право выбора подлежащих применению норм о сроках давности. Отмечена возможность применения при рассмотрении исков о возврате из бюджета переплаченной суммы в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства об исчислении срока исковой давности со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (п. 1 ст. 200 ГК РФ).

Следующий пример из судебной практики связан с признанием недействительным предписания надзорного органа. По результатам проверки надзорным органом выявлено,

что управляющая организация в заявленный период производила начисление платы за горячую воду, предоставленную на общедомовые нужды многоквартирного дома, в полном объеме, тогда как в указанный период поставка горячей воды производилась с перерывами. Выдано предписание о перерасчете платы за горячую воду, предоставленную на общедомовые нужды в заявленный период. В законодательстве начисление платы за коммунальный ресурс по горячей воде, потребленной при содержании общего имущества многоквартирного дома, прямо не урегулировано. Поэтому судебные инстанции по аналогии в правоотношениях сторон использовали нормы жилищного законодательства РФ и Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354¹³.

В другом деле заявитель ссылался на то, что орган местного самоуправления не исполнил обязанность по направлению собственникам помещений аварийного многоквартирного жилого дома требования о сносе многоквартирного дома или его реконструкции в разумный срок. В удовлетворении требования было отказано, поскольку органом местного самоуправления не принимались решения о сносе либо реконструкции указанного многоквартирного дома либо об изъятии земельного участка, на котором находился многоквартирный жилой дом, для государственных или муниципальных нужд, факт незаконного бездействия не подтвержден.

Как указал Арбитражный суд Поволжского округа, нижестоящие суды, проанализировав ч. 10, 11 ст. 32 ЖК РФ, Положение о признании помещения жилым помещением, жи-

¹¹ См. постановление ФАС Северо-Западного округа от 11 июля 2005 г. по делу № А26-12572/04-25.

¹² См. постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 ноября 2017 г. № Ф01-5197/2017 по делу № А82-11561/2017.

¹³ См. постановление Арбитражного Поволжского округа от 28 июня 2018 г. № Ф06-33801/2018 по делу № А65-37173/2017.

лого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47, п. 22 постановления Пленума ВС РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», пришли к выводу о том, что правовые последствия признания жилого многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции для собственников нежилых помещений в многоквартирном жилом доме действующим законодательством прямо не урегулированы, поэтому можно применить к спорным правоотношениям по аналогии закона положения ч. 10, 11 ст. 32 ЖК РФ¹⁴.

В постановлении по еще одному делу Арбитражный суд Поволжского округа отметил: поскольку законодательством прямо не урегулированы отношения собственников помещений в нежилых зданиях по содержанию и управлению общим имуществом таких зданий, судебные инстанции пришли к выводу о том, что на основании ч. 6 ст. 13 АПК РФ к отношениям сторон подлежат применению нормы жилищного законодательства Российской Федерации, определяющие отношения по содержанию общего имущества в многоквартирных жилых домах¹⁵.

С аналогией закона связана ситуация, которая была оценена Арбитражным судом Поволжского округа при рассмотрении кассационной жалобы о неправильном применении

судами норм материального права и нарушении норм процессуального права. Речь идет о неверном толковании и применении положения п. 2 ст. 100 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». По итогам судебного процесса одним из выводов явилось принятие положений о применении сходных процессуальных отношений. Судом отмечено, что при установлении юридического факта получения арбитражным управляющим требований кредиторов подлежат применению положения ч. 3 ст. 125 и п. 1 ст. 126 АПК РФ. Судебная коллегия, основываясь на установленных судами обстоятельствах, пришла к выводу, что материалами дела не подтверждены событие и состав вмененного арбитражному управляющему административного правонарушения, а выводы судов основаны на неправильном применении п. 2 ст. 100 Закона о банкротстве, ч. 3¹ ст. 14.13 КоАП РФ, в связи чем судебные акты отменены с принятием нового решения¹⁶.

Вышеприведенные примеры из арбитражной судебной практики в основном характеризуют отдельные особенности применения аналогии закона при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. К таким особенностям можно отнести: неоднозначное толкование понятия «сходные положения» в различных правовых ситуациях; отсутствие системного подхода к использованию аналогии закона; необходимость выделения одинаковых и существенных свойств судебных дел. Практика показывает, что потребность использования аналогии закона встречается во многих сферах судебно-правовых отношений, что повышает ответственность судебного корпуса в принятии спра-

¹⁴ См. постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 декабря 2017 г. № Ф06-27726/2017 по делу № А57-30978/2016.

¹⁵ См. постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26 апреля 2016 г. № Ф06-8193/2016 по делу № А57-8760/2015.

¹⁶ См. постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 июня 2018 г. № Ф06-33801/2018 по делу № А65-37173/2017.

ведливых и законных судебных решений. Изменения в этой сфере, как и в принципах арбитражного судопроизводства, должны быть основательно продуманы и обоснованы и не должны разрушать устойчивость отрасли права¹⁷.

Выводы, полученные на основе аналогии закона, не могут быть абсолютно достоверными и всегда нуж-

даются в дополнительной проверке, так как наряду со сходными положениями нужно учитывать отличительные свойства судебного дела в конкретной правовой ситуации. Кроме того, процесс использования аналогии закона включает работу с множеством юридических средств, среди которых обоснование фактов, устранение противоречивости отраслевых правовых принципов. Решение проблем в сфере реализации аналогии закона будет способствовать формированию эффективного правового пространства.

¹⁷ См.: Бурганов Б. Р. Проблемы совершенствования принципов арбитражного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 5. С. 14.

Библиографический список

- Бурганов Б. Р. Проблемы совершенствования принципов арбитражного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 5.
- Евстратов А. Э. Некоторые аспекты реализации института аналогии в праве: теория и практика // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2018. № 2 (55).
- Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М., 2018.
- Кононенко В. И. Аналогия в уголовном процессе // Российское правосудие. 2018. № 12.
- Лупарев Е. Б. Общая оценка публичных правоотношений // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2011. № 1.
- Микрюков В. А. Пределы аналогии в механизме ответственности с применением аналогии закона // Гражданское право. 2018. № 1.
- Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997.
- Поляков Д. Н. Общие способы преодоления пробелов в гражданском праве // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 2 (23).
- Регельсбергер Ф. Общее учение о праве / под ред. Ю. С. Гамбарова; пер. И. А. Базанова. М., 1897.
- Рехтина И. В. Аналогия в гражданском и арбитражном процессе: проблемы теории и практики применения // Современное право. 2009. № 11.

References

- Burganov B. R. Issues of Improvement of Arbitration Proceeding Principles. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess*, 2018, no. 5, pp. 10—14. (In Russ.)
- Ershov V. V. Legal and individual regulation of social relations. Moscow, 2018. 628 p. (In Russ.)
- Evstratov A. E. Some aspect of implementation of the analogy institute in the right: theory and practice. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo"*, 2018, no. 2, pp. 29—32. (In Russ.)
- Kononenko V. I. Analogy in Criminal Proceedings. *Rossiyskoe pravosudie*, 2018, no. 12, pp. 89—95. (In Russ.)
- Luparev E. B. The general theory of public relations. *Yuridicheskiy vestnik Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2011, no. 1, pp. 23—27. (In Russ.)
- Mikryukov V. A. Limits of Analogy in the Mechanism of Liability for Shareholder Agreement Violation. *Grazhdanskoe pravo*, 2018, no. 1, pp. 15—17. (In Russ.)
- Monuments of Roman law: the laws of XII tables. Guy Institutions. Justinian Digest. Moscow, 1997. 608 p. (In Russ.)
- Polyakov D. N. General Modes of Gaps Overcoming in Civil Law. *Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii*, 2014, no. 2 (23), pp. 52—55. (In Russ.)
- Regel'sberger F. General Doctrine of Law. Ed. by Yu. S. Gambarov. Moscow, 1897. 293 p. (In Russ.)
- Rekhtina I. V. Analogy in civil and arbitration proceedings: problems of theory and practice of application. *Sovremennoe pravo*, 2009, no. 11, pp. 102—106. (In Russ.)