

На правах рукописи

НИКИФОРОВ Михаил Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СПОРЫ В СУДАХ ОБЩЕЙ
ЮРИСДИКЦИИ**

Специальность 12.00.14.
административное право; финансовое право;
информационное право

*Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*



Москва - 2004

Диссертационное исследование выполнено в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель: - **Барциц Игорь Нязбеевич**
доктор юридических наук

Официальные оппоненты: - **Радько Тимофей Николаевич**
доктор юридических наук, профессор
Бурмаков Игорь Юрьевич
кандидат юридических наук

Ведущая организация: - Академия управления МВД России

Защита состоится 18 марта 2004 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д. 502.006.01 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр-т. Вернадского, 84,1 учебный корпус, ауд. 3370

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Автореферат разослан 16 февраля 2004 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор

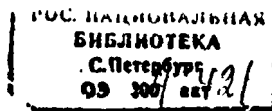


Н.А. Емельянов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Становление демократических институтов власти в Российской Федерации предполагает одновременно и демократизацию взаимоотношений граждан этого общества с властными структурами, которые призваны упорядочивать общественные отношения и управлять ими. Выполняя административную функцию по отношению к обществу, власть на протяжении длительного периода истории России фактически оставляла за собой монопольное право осуществлять ее без создания каких-либо институтов ее контроля. По существу, речь идет о системе обратной связи, когда граждане общества имеют право и свободу отстаивать свои права перед властью на одном правовом поле, без ущемления своего достоинства. Тенденция к созданию кодификационных актов такого типа наметилась только в конце восьмидесятых годов прошлого столетия. Именно в этот период появляются Административные Кодексы 1987 и 1989 гг. Первый вариант Административного Кодекса явился, по сути, Кодексом «переходного периода», когда многие административные нормы не освободились еще от тоталитарного наследия. Значительным шагом вперед явилось появление Административного Кодекса 1989 г. О его большей адекватности общественным отношениям, сложившимся в тот период, и оправданности появления говорит хотя бы тот факт, что он смог создать правовую основу для функционирования административных отношений в Российской Федерации на протяжении всего периода ее демократического реформирования с 1989 г. по 2002 г. Безусловно, это было значительное достижение российской юриспруденции.

Стабилизация общественной жизни, потребность в устойчивом фиксировании ценности прав и свобод человека, переход от радикальных методов реформирования общества, во многих случаях прямо приводивших к безвластию, и даже к анархии (во взаимоотношениях центра и субъектов Российской Федерации), к поэтапному реформированию, решительно потребовали переломить отрицательные тенденции. Своеобразным итогом кропотливой работы специалистов по гражданскому и административному праву стало появление Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, принятого Государственной Думой 20 декабря 2001, одобренного Советом Федерации 26 декабря 2001 г. и вступившего в силу с 1 июля 2002 г.



Базовыми принципами этого кодекса стали «принцип равенства перед законом» и «презумпция невиновности» гражданина.

Однако незначительный временной отрезок, на протяжении которого общественные отношения в Российской Федерации, в целом, и административные отношения, в частности, претерпели столь значительные изменения - переход от социалистической системы к постсоциалистической - оказался явно недостаточным для формирования окончательного облика административного права в Российской Федерации. Административные отношения, как и общественные отношения в целом, все еще продолжают формироваться и, следовательно, даже новый КоАП нуждается в пояснениях и дополнениях. Так, чрезвычайно важной является тенденция только еще наметившаяся в новой версии КоАП - превалирования роли судов при рассмотрении административных споров. Особенная роль в решении административных споров возлагается на суды общей юрисдикции, что предусмотрено ст. 46 Конституции Российской Федерации: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод». Именно в судах общей юрисдикции происходит «первичное» рассмотрение большинства споров, возникающих из административно-правовых отношений. Вместе с тем, эта часть административного права - «правовые основы рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из административно-правовых отношений» - оказалась наименее разработанной и поэтому нуждается в самостоятельном исследовании.

Степень научной разработанности темы и круг использованных источников. Диссертационная работа выполнена на основе изучения и использования научно-монографического материала отечественных и зарубежных ученых. Вопросы развития административного права в российской юриспруденции, получившие отражение в Конституции Российской Федерации, Конституциях республик - субъектов Российской Федерации, Кодексах об административных правонарушениях 1987 и 1989 гг., Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях 2002 г., других федеральных и нормативных актах, были подвергнуты теоретико-правовому анализу в работах ведущих российских и зарубежных специалистов по административному праву. Необходимо отметить, что при рассмотрении вопросов, связанных с административным правом, преобладают исследования, в которых акцент делается либо на

теоретической составляющей, когда преимущественным предметом становятся принципы и нормы российского административного права, их соответствие международным стандартам понимания административного права, общечеловеческим правам и свободам человека, либо на практической составляющей, когда преимущественным предметом становится анализ взаимосвязи норм административного права с принципами и нормами других отраслей права - гражданским, конституционным и др. Поэтому появление работы в области соединения теоретических основ административного права и их реального функционирования в конкретных спорах, рассматриваемых судами общей юрисдикции, было бы естественным звеном в общей цепи исследований по административному праву.

В то же время следует особо подчеркнуть, что российской юридической наукой были подвергнуты глубокому научному анализу различные аспекты современного административного права. При подготовке диссертационного исследования автор использовал труды отечественных специалистов в области административного, конституционного, гражданского и международного права, таких как: Н.И. Авдеенко, Н.Е. Арапова, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, А.А. Добровольский, М.В. Загряцков, Н.Б. Зейдер, И.А. Жеруолис, Л.А. Калинина, М.Ю. Козлов, А.П. Корнев, Г.А. Кузьмичева, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, Б.М. Манохин, А.А. Мельников, В.А. Мусин, Е.К. Носов, Д.М. Овсянко, С.М. Пелевин, Л.Л. Попов, В.А. Полудняков, А.Г. Столяров, М.С. Студеникина, Г.А. Туманов, Н.Ю. Хаманева, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот, М.С. Шакарян, М.В. Шаргородский, А.П. Шергин, В.Н. Щеглов.

Вместе с тем необходимо отметить, что отдельные вопросы развития правовых основ рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из административно-правовых отношений, еще не получили достаточно завершеного выражения и окончательной разработанности. Настоящее диссертационное исследование, в рамках стоящей перед ним темы, стремится восполнить этот пробел.

Объектом диссертационного исследования является функционирование административного права в системе судопроизводства Российской Федерации и правосудие в административно-правовых отношениях.

Предметом диссертационного исследования являются правовые основы рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из

административно-правовых отношений, а также отдельные категории дел, регулирующие административно-правовые отношения в судах общей юрисдикции.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют работы отечественных и зарубежных ученых по общим вопросам теории права, административного права, а также труды по философии права, истории права, истории административного права.

В связи с правовым анализом рассмотрения споров, возникающих из административно - правовых отношений в судах общей юрисдикции проанализированы произведения и взгляды, которые составляют «классическое наследие» истории правовых учений, выявлены и с максимальной точностью отражены взгляды мыслителей прошлого по формированию понимания роли судов общей юрисдикции при рассмотрении административно-правовых споров.

Углубленный анализ принципов, методов и сущности современного административного права стал возможным только благодаря учету достижений, полученных в исследованиях отечественных ученых - правоведов, специалистов в области теории и истории государства и права, конституционного, административного и международного права - В.В. Бутнева, Р.Ф. Васильева, Н.В. Витрука, Б.П. Елисеева, И.П. Елисейкина, А.Ф. Клейнмана, А.Е. Козлова, Е.А Крашенинникова, Б.С. Крылова, А.Н. Лебедева, В.О. Лучина, М.Н. Марченко, Т.Д. Матвеевой, Н.А. Михалевой, И.Ш. Муксинова, А.А Ференц-Сороцкого, К.С. Юдельсона. При этом в основу исследования положено понимание права как самостоятельного явления, не сводимого только к санкционируемой государством «системе норм», а имеющего собственную ценность и различные формы проявления.

Теоретико-методологическую основу диссертационной работы составляют методы системного изучения объекта исследования во всех его внутренних и внешних взаимосвязях, в историческом развитии. Применены общенаучные методы эмпирического исследования, абстрагирования, анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному. Широко и разносторонне использованы в диссертационной работе методы сравнительно-правового исследования, доктринального толкования юридических норм, их структурно-функционального и институционального анализа. При изучении проблем административно-правовых споров, рассматриваемых в судах общей юрисдикции, особое

внимание обращено на репрезентативность законодательного материала, строгую аргументированность научных положений и выводов, их критическую оценку.

Нормативную базу диссертационного исследования формируют Конституция Российской Федерации, Конституции, Уставы субъектов Российской Федерации, федеральное законодательство, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, вступивший в силу с 1 июля 2002 г., решения органов конституционного правосудия, нормативно-правовые акты Российской Федерации: Закон РФ от 25 июня 1993г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹, Федеральные Законы от 15 августа 1996 г. «О порядке • выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»², Закон от 9 января 1996 г. «О защите прав потребителей»³, Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁴, Федеральный Закон от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих»⁵, Всеобщая декларация прав человека от 1948 г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (вступила в силу в РФ 11 августа 1998 г.)⁶.

В диссертации были также использованы нормативные акты дореволюционного и советского периодов, законодательство Российской Империи, СССР, РСФСР, затрагивающее вопросы развития административного права.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью исследования является выявление особенностей рассмотрения административно-правовых споров в судах общей юрисдикции. Достижение этой цели стало возможным только благодаря ее спецификации по двум основаниям — теоретическому и практическому.

Теоретическая часть исследования касается правовой основы рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из административно-правовых отношений. Достижение этой цели сделалось возможным при выполнении следующих задач:

¹ Ведомости РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

² СЗ РФ. 1996. №34. Ст. 4029; 1998. №30. Ст. 3606; 1999. №26. Ст. 3175.

³ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140; 1999. № 51. Ст. 6287.

⁴ Ведомости РФ. 1993. №19. Ст. 685; 1995. № 51. Ст. 4970.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2000. № 1 (Часть II). Ст. 12.

⁶ СЗ РФ. 1999. №13. Ст. 1489.

- выявить сущность и виды административно-правовых споров в судах общей юрисдикции и их виды.

проанализировать субъектный состав участников при рассмотрении дел, возникающих из административно - правовых отношений в судах общей юрисдикции.

- определить и сформулировать задачи и принципы производства по делам, возникающим из административно- правовых отношений в судах общей юрисдикции.

Практическая часть исследования касается выявления специфики отдельных категорий административно-правовых споров, рассматриваемых судами общей юрисдикции. Достижение этой цели сделалось возможным при решении следующих задач:

- рассмотреть административно-правовые споры по жалобам на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан;

- выявить специфику административно-правовых споров по жалобам на действия физических лиц, нарушающих административное право;

- проанализировать административно-правовые споры о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования.

Диссертационное исследование представляет собой комплексное осмысление проблем административного права и его применения в судах общей юрисдикции, осуществленное на основе тщательного анализа отечественной и зарубежной литературы, действующих правовых актов, строгого разделения теоретической и практической составляющей темы, выносимой на защиту. Элементы новизны содержит представление понятия административно-правовой природы, отдельных категорий административно-правовых споров, рассматриваемых в судах общей юрисдикции, разработка взаимосвязи решения таких споров с решением споров в смежных областях права - конституционной и гражданской.

В диссертации сформулированы и обоснованы теоретические положения и практические выводы, результаты исследования, которые выносятся на защиту:

- во-первых, установлено, что сущность административной юрисдикции может быть сведена к спорам о праве административном

(административно-правовые споры) между участниками (сторонами) регулируемых нормами административного права управленческих общественных отношений. Поэтому виды административно-правовых споров могут определяться различными основаниями и по инициативе как управляемых (например, в случае обжалования гражданином неправомερных управленческих действий или решений), так и управляющих (например, при возбуждении дела об административном правонарушении). Целью административного производства юрисдикционного характера является рассмотрение и разрешение индивидуальных споров об административном праве.

- во-вторых, выявлена тенденция в развитии российского административного права, заключающаяся в увеличении довлеющей и верховной роли суда (суда общей юрисдикции) над другими формами властного административного правоприменения (роль должностных лиц в наложении административных взысканий и др.). Административная юстиция в современной России ориентирована на такое разрешение спорных дел, в которых спор об административном праве (в широком смысле слова) является предметом судебного рассмотрения.

- в-третьих, при анализе задач и принципов производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений в судах общей юрисдикции, в диссертационном исследовании было установлено, что главной проблемой в формировании административной юстиции является включение независимого суда в решение управленческих споров. Показано также, что принципами административного процесса являются: законность; объективность; равенство сторон перед законом; ведение дел на национальном языке; право пользоваться услугами адвоката; гласность; открытость; экономичность; ответственность должностных лиц за правильность разрешения дел; право обжалования решений.

- в-четвертых, в диссертационном исследовании выявлено, что современное административное право, с точки зрения его субъектного состава, претерпевает очевидные изменения в направлении его гуманизации, то есть в российском административном законодательстве имеет место выравнивание статуса физического и юридического лица, с одной стороны, и административных органов (должностных лиц), с другой стороны.

- в-пятых, показано, что конкретные задачи производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции состоят в своевременном, полном и объективном выяснении обстоятельств дела, разрешении его в точном соответствии с законом и обеспечении исполнения вынесенного постановления, а в конечном итоге - в укреплении законности и правопорядка в Российской Федерации.

- в-шестых, показано, что объектом обжалования в суд общей юрисдикции могут быть любые акты как индивидуального, так и нормативного характера. Однако, наряду с подведомственными жалобами (исками) судам общей юрисдикции, существует категория таких жалоб (исков), которые неподведомственны судам общей юрисдикции: заявления о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан, имеющих статус индивидуальных предпринимателей, поскольку их рассмотрение подведомственно арбитражному суду.

- в-седьмых, выявлено увеличение степени защищенности физических лиц, что нашло отражение в замене понятия "административное взыскание" на понятие "административное наказание", которое не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

- в-восьмых, показано, что становление административного судопроизводства по жалобам на нарушение прав и свобод гражданина на выборах и референдуме находится еще только в стадии формирования и поэтому требуется своеобразная "избыточная" защищенность этих прав и свобод на всех "этажах" судопроизводства. По этой причине не оправдан запрет кассационного обжалования решений судов по данной категории дел, ибо это противоречит правовой позиции, сформулированной в ряде постановлений Конституционного Суда РФ, о том, что право на пересмотр судебного решения носит абсолютный характер, и федеральный законодатель не вправе ограничивать его ни по кругу лиц, ни по видам судебных решений, подлежащих пересмотру, ни по каким иным обстоятельствам (постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля

1998 г. № 21-П 1, от 28 мая 1999 г. № 9-П 2 и др.). Эта позиция, как имеющая общий характер, распространяется на все виды судопроизводства, включая административное. Поэтому запрет на кассационное обжалование решений судов по жалобам на нарушения избирательных прав граждан может рассматриваться как противоречащее Конституции.

Практическое значение и апробация результатов исследования.

Научные положения и выводы, изложенные автором в диссертации, были разработаны автором в период 2001–2003 гг. и нашли отражение в его публикациях, а также в практической деятельности.

Основные положения диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Содержащиеся в работе положения, выводы и предложения, научное осмысление актуальных вопросов рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из административно-правовых отношений, формируют теоретическую базу, которая может принести практическую пользу в практике отечественного судопроизводства. Диссертация может быть использована в преподавании административного права, других учебных дисциплинах.

Структура работы отражает логику исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ.

Во Введении обосновывается актуальность темы, определяются предмет, цели и задачи исследования, характеризуется состояние теоретической разработки проблемы, излагаются методологическая основа, научная новизна, практическая значимость работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая — «Правовые основы рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из административно-правовых отношений» содержит в себе обоснование и исследование сущности и видов административно-правовых споров в судах общей юрисдикции

(параграф 1), далее в этой главе рассматривается субъектный состав участников при рассмотрении дел, возникающих из административно - правовых отношений в судах общей юрисдикции (параграф 2), и, наконец, в ней рассматриваются задачи и принципы производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений в судах общей юрисдикции (параграф 3).

Диссертант, прежде всего, попытался зафиксировать ту источниковедческую основу, которая позволяет произвести необходимый анализ правовых основ рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из административно-правовых отношений. Такую базу формируют конституционные акты Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, Конституции, Уставы субъектов Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, вступивший в силу с 1 июля 2002 г., решения органов конституционного правосудия, нормативно-правовые акты Российской Федерации: Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»⁷, Федеральные Законы от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁸, Закон от 9 января 1996 г. «О защите прав потребителей»⁹, Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁰, Федеральный Закон от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих»¹¹, Всеобщая декларация прав человека от 1948 г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (вступила в силу в РФ 11 августа 1998 г.)¹², а также некоторые другие российские и международные акты.

Автор утверждает, что правовое государство в своей деятельности, в осуществлении правительственных и судебных функций связано и ограничено правом, стоит под правом, а не вне и над ним. К концу XIX в. сложилось мнение, согласно которому признаки правового государства можно свести к следующим положениям: а) в правовом государстве твердо проводится верховенство закона; б) правовое государство в своей

⁷ Ведомости РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

⁸ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 1998 № 30. Ст. 3606; 1999. № 26 Ст. 3175.

⁹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140; 1999. № 51. Ст. 6287.

¹⁰ Ведомости РФ. 1993. № 19. Ст. 685; 1995. № 51. Ст. 4970.

¹¹ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2000. № 1 (Часть II). Ст. 12.

¹² СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

структуре и деятельности осуществляет концепцию разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную; в) в правовом государстве организована и действует система "административной юстиции". Далее диссертант отмечает, что после принятия Государственной Думой Российской Федерации нового Кодекса Российской Федерации об Административных правонарушениях 20 декабря 2001 г. и вступившего в силу с 1 июля 2002 года появляется устойчивое правовое поле, которое и позволяет выявить специфику административного права в России¹³.

В диссертации отмечается, что административная юстиция- это порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами с одной стороны, и административными органами с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для решения административных споров¹⁴.

Говоря об истории вопроса, диссертант показывает, что реальное формирование института административной юстиции в России началось лишь в конце 80-х годов XX-го века.

В настоящий момент российская юриспруденция располагает новым Административным Кодексом (вступившим в силу в 2002 г.), в котором учтено большинство сторон управленческой деятельности. Это открыло возможность для того, чтобы найти такую процессуальную форму государственно-управленческой деятельности, которая, во-первых, соответствовала бы современному уровню правовой регламентации управленческих действий и, во-вторых, была бы в состоянии выразить специфику юридической власти и односторонности волеизъявлений субъектов исполнительной власти. Этой цели в полном объеме соответствует узкое понимание процессуальной деятельности в ее юридическом смысле.

Говоря о сущности административной юрисдикции, диссертант полагает, что ее суть может быть сведена к следующим положениям. Своим основным источником этот вид юрисдикции имеет возможные споры о праве административном (административно-правовые споры) между участниками (сторонами) регулируемых нормами

¹³ Кодекс Российской Федерации об Административных нарушениях, - М. ИКФ «ЭКМОС», 2002. С. 4.

¹⁴ Чемот Д.М. Административная юстиция. Л., 1973. С. 31 - 35.

административного права управленческих общественных отношений. Административно-правовые споры могут возникать по различным основаниям и по инициативе как управляемых (например, в случае обжалования гражданином неправомерных управленческих действий или решений), так и управляющих (например, при возбуждении дела об административном правонарушении).

Выявление сущности административного процесса позволило диссертанту зафиксировать виды административно-юрисдикционного производства, а именно: 1) по жалобам; 2) дисциплинарное; 3) по делам об административных правонарушениях.

Диссертант утверждает, что сущность административно-правовых споров может быть раскрыта в следующих положениях: 1) В самом общем виде административно-правовой спор представляет собой индивидуальное административное дело, возникающее в силу того, что у одного из участников управленческих отношений складывается убеждение в том, что его права и законные интересы нарушаются либо ущемляются действиями другого участника таких общественных отношений, либо один из их участников усматривает в действиях другого признаки нарушения правил, действующих в сфере государственного управления, что вызывает необходимость применения к нему мер административного принуждения¹⁵. В одних случаях эту роль играют совершенно независимые от администрации общие суды, которые помимо административных могут разрешать и иные споры. В других случаях юрисдикционные функции возлагаются на специальные административные суды, организуемые вне системы общих судов и административных органов; 2) Для всех систем административной юстиции характерно отнесение к ее ведению споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами и юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами и должностными лицами - с другой; 3) Во всех системах административной юстиции в качестве юрисдикционного органа используется орган, специально созданный и приспособленный к разрешению споров о праве.

В существующих административно-правовых отношениях имеется несколько сторон, которые выступают по отношению друг к другу как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и обеспеченных правовыми нормами. Поскольку административно-правовые отношения

¹⁵ См.: Овсянко Д.М. Административное право. - Москва, Юристь. 2002. С. 164 - 176.

призваны выражать интересы государства, постольку с трансформацией, развитием и изменением самого государства естественным образом меняются и сами нормы административно-правового регулирования. Диссертант полагает, что в реальной административной практике такое регулирование осуществляется в форме административно-правовых споров.

Применение административных взысканий, т.е. исполнение постановлений полномочных органов (должностных лиц) об их наложении на лицо, считающееся, по их мнению, виновным в совершении данного правонарушения, может происходить в бесспорном порядке (например, уплата административного штрафа на месте совершения правонарушения), но взыскание штрафа не может носить принудительного характера. Здесь автор диссертационного исследования обращает внимание на современную тенденцию решения административных споров, которая характеризуется стремлением к "безличной" их форме, то есть увеличивается роль "судебной инстанции".

Диссертант считает, что разобраться в существе возникшего административно-правового спора возможно лишь на основе правовой оценки поведения каждого из участников спора, т.е. как привлекаемого к административной ответственности, так и привлекающего его должностного лица. Именно в этом он видит суть административно-юрисдикционной деятельности. Дело в том, что результат административной юрисдикции должен получить соответствующую административно-правовую форму. В ее основе - правовая оценка поведения участников спора, которая необходима для того, чтобы соответствующим образом оценить сложившуюся спорную ситуацию и сделать соответствующие юридические выводы.

Конечно, не во всех случаях административно-правовой спор, как таковой, считается окончательно разрешенным. У каждой из его сторон имеется возможность продолжения его на иных инстанционных уровнях (например, при обжаловании принятого постановления о наложении административного взыскания).

В диссертационном исследовании отмечается, что административная юрисдикция по своему содержанию, а также по назначению (имеется в виду отчетливо выраженный правоохранный характер), во многом совпадает с судебной юрисдикцией. Но есть и различия между ними, связанные, в частности, с возможностью понимания

административной юрисдикции в более широком смысле (применение всех мер административного принуждения), а также с особенностями субъектов, осуществляющих административное право, административную юрисдикцию и административно-правовые отношения. Диссертант подчеркивает, что в КоАП отчетливо прописано, что на первом месте среди задач стоит «защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина» и только в самом конце перечня - «защита государства от административных правонарушений». Здесь он видит явную гуманизацию Административного Кодекса в его последней редакции. По мнению диссертанта, проблема определения сущности понятия «субъекта административного права» является достаточно сложной и во многом определяется теми ценностями, которые лежат в основе не только законотворческой деятельности данного общества, но и в основе сознания, господствующего на данном временном отрезке истории. Помимо этого, административная юрисдикция не является исключительной прерогативой субъектов исполнительной власти. Значительная роль в ее осуществлении отводится органам судебной власти

Говоря о вопросе об административной юстиции, под которой понимается, как правило, деятельность специальных административных судов, в особом процессуальном порядке (т.е. отличном от обычного судопроизводства) разрешающих административно-правовые споры между гражданами и органами государственного управления (должностными лицами) в качестве средства защиты субъективных прав и интересов против чиновничьего произвола, автор диссертационного исследования отмечает, что при наличии трех звеньев судебной власти, правомочных рассматривать административно-правовые споры, а также и различного процессуального порядка их рассмотрения в каждом из них, трудно говорить о том, что административная юстиция есть явный вариант проявления судебной власти, тем более - независимый от судов общей юрисдикции. Поэтому сама идея создания системы правосудия по административно-правовым спорам (искам), позитивная сама по себе, может быть отнесена к обозримой перспективе.

Диссертант полагает, что основным субъектом административной юрисдикции являются у нас все-таки представители не судебной, а исполнительной власти. Значимость административных процедур очевидна, ибо их регламентация является непременным условием правомочности управленческих действий и результативности

определяющего назначения государственно-управленческой деятельности в целом. Исходя из этого, диссертант считает обоснованным вывод о том, что по существу в рамках таких процедур практически реализуется основной объем компетенции органов исполнительной власти (должностных лиц).

В диссертации отмечается, что формирование системы административного судопроизводства сталкивается не только с трудностями, имеющими финансовую или бюрократическую природу - на что уже обращали внимание в 70-е годы прошлого столетия - но и с проблемами, имеющими чисто теоретический характер: например, необходимую спецификацию самого предмета административного судопроизводства, четкое выявление которого позволило бы отграничить поле судопроизводства административного от юридических производств других типов.

Автор диссертационного исследования отмечает, что наряду с судебной формой совершения административного процесса применяется также такая форма, как административное взыскание. Административное взыскание - это реакция на совершение административного правонарушения, мера ответственности за него. Оно применяется в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения законов, уважения к правопорядку, а также для предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Для обеспечения законности и при решении вопросов, касающихся привлечения правонарушителей к административной ответственности, важное значение имеет правильное определение круга государственных органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать взыскания. Диссертант полагает, что вопрос о формировании административной юстиции стоит как один из самых актуальных в современной юриспруденции в целом. Так, настоятельно необходим нормативный порядок урегулирования разногласий и разрешения споров между различными структурами исполнительной власти.

Глава вторая **«Особенности отдельных категорий административно-правовых споров, рассматриваемых судами общей юрисдикции»** посвящена исследованию административно-правовых споров по жалобам на действия государственных органов, общественных

организаций и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан (параграф четвертый), административно-правовых споров по жалобам на действия физических лиц, нарушающих административное право (параграф пятый), административно-правовых споров о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. В этой главе диссертант предпринимает анализ существовавших актов до принятия новой редакции Административного Кодекса и сравнивает их с теми положениями, которые зафиксированы в Административном Кодексе, вступившим в силу с июля 2002 г.

Диссертант отмечает, что в новой редакции КоАП в главе 5. приводится полный перечень административных правонарушений, посягающих на права граждан. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 10 содержится указание о том, как следует поступать, если вместо иска подана жалоба. Если при принятии жалобы будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья применительно к ст. 130 ГПК РФ выносит определение об оставлении жалобы без движения, где разъясняет заявителю о необходимости оформления искового заявления с соблюдением требований ст. 126, 127 ГПК и оплатой его государственной пошлиной. Если же указанное обстоятельство будет установлено при рассмотрении дела, суд применительно к ст. 161 ГПК выносит определение об отложении разбирательства дела, в котором разъясняет заявителю необходимость оформления его жалобы как искового заявления с соблюдением всех требований.

В этой связи диссертант обращает внимание на то, что права гражданина соблюдаются так сказать «автоматически», то есть, если заявитель отказывается оформить свои требования в качестве исковых, то это обстоятельство не является основанием для оставления жалобы без рассмотрения. Лицо вправе само определить, поддерживать ли ему заявленную жалобу или оформить исковые требования. Если заявитель настаивает на рассмотрении его жалобы без искового заявления, суд обязан рассмотреть ее, но в пределах, определенных ГПК (без разрешения исковых требований)¹⁶.

Процессуальной особенностью рассмотрения дел в порядке гл. 24 ГПК является установленное законом распределение обязанностей по доказыванию. В соответствии со ст. 6 Закона "Об обжаловании в суд

¹⁶ Судебная практика по гражданским делам (1993-1996) С. 296-297.

действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Кроме того, в порядке производства по жалобам на действия, нарушающие права и свободы граждан, рассматриваются дела о признании правовых актов противоречащими закону. Акты государственных органов, в том числе нормативные, являются одним из видов действий (решений), которые могут совершаться этими органами. Соответственно такие акты подлежат судебной проверке по заявлениям заинтересованных лиц или прокурора.

В диссертационном исследовании отмечается, что судам общей юрисдикции подведомственны заявления об оспаривании любых правовых актов, кроме актов, проверка законности которых отнесена к подведомственности других судов. В частности, судам общей юрисдикции подведомственны заявления о признании противоречащими закону нормативных актов, проверка соответствия которых Конституции РФ не отнесена к компетенции Конституционного Суда РФ. Следовательно, нормы, предусматривающие особенности административного судопроизводства, также не могут противоречить общим принципам права, умалять конституционные гарантии достоинства личности, нарушать равенство всех перед законом и судом, и в силу этого не должны ограничивать право каждого на судебную защиту, в том числе на защиту от судебной ошибки при рассмотрении санкций, связанных с ограничением прав граждан. Следует учитывать, что подведомственность таких споров арбитражным судам в последнее время расширилась. В частности, в соответствии со ст. 138 Налогового кодекса РФ к подведомственности арбитражных судов отнесены дела по заявлениям организаций и предпринимателей об обжаловании как ненормативных, так и нормативных актов налоговых органов. С другой стороны, как и по всем делам по жалобам на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан, по делам об оспаривании актов органов власти необходимо разграничивать дела, подлежащие рассмотрению в исковом порядке, от

дел, рассматриваемых как дела, возникающие из административно» правовых отношений.

Далее диссертант рассматривает жалобы на действия государственных органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий. В прошлом власть ориентировалась на ограничение прав граждан обжаловать соответствующие административные акты. Фактически обжалование могло касаться только ограниченного числа случаев, которые должны были прямо предусматриваться законом. Принятие в конце 80-х годов законов о порядке обжалования в суд действий административных органов и должностных лиц, а затем принятие всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации потребовало коренной переработки всего раздела, который регулировал рассмотрение в суде споров между гражданами, с одной стороны, между административными органами и должностными лицами - с другой. Вопрос о возможности привлечения юридических лиц (государственных и негосударственных организаций) к административной ответственности регулируется законами, принятыми после введения в действие старого КоЛП (т. е. после 1 января 1985 г.) и не включенными в него. Вместе с тем необходимо признать, что тенденция к законодательному закреплению этого положения может быть обнаружена уже в ряде законодательных актов, предшествовавших появлению новой редакции КоАП.

Таким образом, в перечисленных и аналогичных случаях основанием привлечения юридических лиц к административной ответственности является неисполнение или ненадлежащее исполнение ими определенных правил, норм, стандартов и иные нарушения законности и государственной дисциплины. К юридическим лицам применяются не только меры взыскания (Ст. 3.2 КоЛП); такие, как предупреждение, конфискация, но и иные меры: штраф в особо крупных размерах; отзыв лицензии; лишение права заниматься отдельными видами деятельности на определенный срок.

Тщательный анализ вопроса позволил диссертанту прийти к выводу о том, что объектом обжалования в суд могут быть любые акты как индивидуального, так и нормативного характера. С другой стороны, наряду с подведомственными жалобами (исками) судам общей юрисдикции, существует категория таких жалоб (исков), которые неподведомственны судам общей юрисдикции. Это заявления о признании

недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан, имеющих статус индивидуальных предпринимателей, поскольку их рассмотрение подведомственно арбитражному суду.

Диссертант далее отмечает, что развитие административного права в Российской Федерации после появления нового Кодекса об административных правонарушениях; вступившего в силу с июля 2002 г., приобрело динамический характер. Поэтому при рассмотрении отдельных категорий административно-правовых споров, рассматриваемых судами общей юрисдикции, особенный интерес представляет рассмотрение дел по жалобам на действия (бездействие) физических лиц. Действительно, когда ставится вопрос о лице, совершившем административное правонарушение, то, фактически, речь идет об объекте административного права, то есть той стороне, на которую направлено правоприменительная способность административного законодательства.

Ввиду этого автор диссертационного исследования поставил своей задачей проанализировать особенности административных споров, возникающих при рассмотрении дел виновной стороной, в которых выступает физическое лицо. Это потребовало также рассмотреть условия, при которых физическое лицо может быть признано подпадающим под действие административного наказания, и при которых оно под его действие не подпадает.

Диссертант подвергает тщательному анализу практику, согласно которой производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, является административным судопроизводством (административной юстицией), что нашло отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 года N 14-П. Производства же по отдельным категориям дел, возникающих из публично-правовых отношений, являются относительно самостоятельными частями производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Следует отметить, что впервые в новом КоАП РФ в качестве субъектов административной ответственности предусматриваются юридические лица. До этого долгое время административная ответственность юридических лиц была не кодифицирована. Таким образом, по мнению диссертанта, новый Кодекс устранил имеющиеся

пробелы в действующем законодательстве об административной ответственности юридических лиц и признал их самостоятельными субъектами данного вида ответственности. При подготовке Кодекса возникла проблема определения вины юридического лица. Предлагалось дать два определения понятия административного правонарушения, в зависимости от субъекта, его совершившего, отнеся термин «виновное действие» или «бездействие» только к физическим лицам. Однако в конечном варианте данная норма-дефиниция осталась общей для физических и юридических лиц.

Диссертант также отмечает, что для фиксации административного правонарушения чрезвычайно важным является, определение понятия «невменяемость». Дело в том, что в административном судопроизводстве приобретает значение совокупная характеристика физического лица, в отношении которого могут быть применены меры административного воздействия. Немаловажной стороной административного процесса является также освобождение физического лица от административной ответственности.

В диссертационном исследовании подчеркивается, что административное право в Российской Федерации после появления нового Кодекса об административных правонарушениях, вступившего в силу с июля 2002 г, внесло ряд новых принципиальных моментов в процедуру разрешения споров, возникающих по жалобам на нарушение административного законодательства физическими лицами.

Прежде всего, это касается увеличения степени защищенности достоинства, прав и свобод гражданина Российской Федерации, что нашло отражение в замене понятия «административное взыскание» на понятие «административное наказание». В отличие от КоАП РСФСР, где речь шла об «административных взысканиях», в новом Кодексе законодатель использует термин «административное наказание», которое не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Диссертант также обращает внимание на тенденцию к значительному увеличению роли суда при рассмотрении жалоб, подпадающих под юрисдикцию Административного Кодекса. Безусловно, новым моментом в понимании природы административных

правоотношений стало более четкое различие статуса таких субъектов права, как «физическое лицо» и «юридическое лицо». В новом КоАП РФ в качестве субъектов административной ответственности впервые предусматриваются юридические лица. До этого долгое время административная ответственность юридических лиц была не кодифицирована. Таким образом, новый Кодекс устранил имеющиеся пробелы в действующем законодательстве об административной ответственности юридических лиц и признал их самостоятельными субъектами данного вида ответственности.

В завершении второй главы диссертант рассматривает одно из важнейших прав человека, а именно: право активно участвовать в политической жизни государства. Это право - одно из основных прав граждан и важнейший элемент их правового статуса в демократическом обществе. Современная политическая жизнь, и в том числе избирательный процесс, является полем острых конфликтов и противоречий.

В связи с этим диссертант отмечает, что судебное рассмотрение споров, возникающих в ходе реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства через выборы и референдум, является неотъемлемой и важнейшей гарантией соблюдения прав всех участников избирательного процесса. В новой редакции КоАП, вступившей в силу с января 2002 г., административным правонарушениям, посягающим на права граждан, посвящена вся пятая глава Кодекса. Референдум, как базовая форма выявления совокупной воли народа, рассматривается одновременно и как высшая ценность, посягание на которую есть, фактически, посягание на саму природу права. Уже только из названия перечисленных статей, подчеркивает диссертант, можно видеть, что споры, возникающие в ходе избирательного процесса, являются самыми разнообразными. Диссертант показывает, что наиболее сложным является вопрос о подсудности дел данной категории. Так, Верховному Суду подсудны дела об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии РФ и ее должностных лиц (за исключением решений, принятых ЦИК по жалобам на решения нижестоящих комиссий и на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов РФ). Верховному Суду подсудно также рассмотрение представления ЦИК о признании избрания кандидата на должность Президента РФ недействительным. Аналогично решен вопрос о подсудности дел по представлениям ЦИК о признании

недействительным избрания кандидата в депутаты Государственной Думы или федерального списка кандидатов.

В диссертационном исследовании отмечается, что становление административного судопроизводства по жалобам на нарушение прав и свобод гражданина на выборах и референдуме находится еще только в стадии формирования и поэтому требуется своеобразная «избыточная» защищенность этих прав и свобод на всех «этажах» судопроизводства. Диссертант считает неоправданным запрет кассационного обжалования решений судов по данной категории дел, ибо это противоречит правовой позиции, сформулированной в ряде постановлений Конституционного Суда РФ, о том, что право на пересмотр судебного решения носит абсолютный характер, и федеральный законодатель не вправе ограничивать его ни по кругу лиц, ни по видам судебных решений, подлежащих пересмотру, ни по каким иным обстоятельствам (постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1998 г. № 21-П¹⁷, от 28 мая 1999 г. № 9-П¹⁸ и др.). Поэтому запрет на кассационное обжалование решений судов по жалобам на нарушения избирательных прав граждан может рассматриваться как противоречащий Конституции.

В Заключении подводятся итоги исследования, аргументируются практические выводы и рекомендации, вытекающие из диссертационного исследования.

III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. *Никифоров М.В.* Административная юстиция и право жалобы в России и зарубежных странах. М.: Когито-Центр, 2003.40 с.
2. *Никифоров М.В.* Реформа административного права в современной России // Национальные интересы. 2002. № 3. С. 41-46.
3. *Никифоров М.В.* Власть и государственные структуры в зеркале административного права // Национальные интересы. 2002. № 5. С. 43-47.

¹⁷ СЗ РФ. 1998. № 28. Ст. 3394.

¹⁸ СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2890.

Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук
Никифорова М.В.

Тема диссертационного исследования «Административно-правовые споры в
судах общей юрисдикции»

Научный руководитель
докт. юрид. н. Барциц И.Н.

Изготовление оригинал-макета
Никифорова М.В.

Подписано в печать 11.02.04 Тираж 80 экз.

Усл. п. л. 1.0

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 62

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Никифорова Михаила Владимировича

Тема диссертационного исследования:
Административно-правовые споры в судах общей юрисдикции

Научный руководитель:
доктор юридических наук
Барциц Игорь Нязбеевич

Изготовление оригинал-макета
Никифоров Михаил Владимирович

Подписано в печать 16.02.04 Тираж 80 экз.

Усл. п. л. 10

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 62

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84

#10504