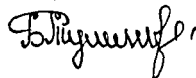


УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН



Тулинова Беата Артуровна

На правах рукописи



**СУДОПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ
(ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)**

Специальность 12.00.14

«Административное право, финансовое право, информационное право»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

2 ДЕК 2010

Москва 2010 г.

Диссертация выполнена в секторе административного права
Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист РФ
Хаманева Наталья Юрьевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Чепурнова Наталья Михайловна

кандидат юридических наук
Альхименко Александр Владимирович

Ведущая организация: **ГОУ ВПО «Российский университет
дружбы народов»**

Защита состоится «09» декабря 2010 г. в 12 час. 00 мин. на заседании
диссертационного совета Д.002.002.02 в Учреждении Российской академии
наук Институт государства и права РАН по адресу: 119991, г. Москва, ул.
Знаменка, д.10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Учреждения
Российской академии наук Институт государства и права РАН по адресу:
119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Автореферат разослан «08» декабря 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



Понизова Е.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена социальным ожиданием нового качества правосудия, в том числе по административным делам. Судебное административное производство выделяется среди всех видов судебного процесса наиболее значимыми функциональными правовыми и процессуальными отношениями с исполнительной властью.

Исходным положением предлагаемой работы является единство государственной власти при разделенности ее ветвей. «Важное место в деятельности органов государственной власти Российской Федерации занимают вопросы взаимоотношений ее различных ветвей, в частности, исполнительной и судебной. Отношения этих ветвей единой государственной власти проявляются в разнообразных формах, которые отражают их свойства как субъектов государственной власти в рамках единой политической системы».¹

Законодательная, исполнительная и судебная власти, каждая в сфере своей деятельности, самостоятельны. Главное назначение судебной власти - в осуществлении правосудия, мощь которого - в высокой этике, социальной справедливости как основы консолидации общества, в верховенстве права, правовой определенности, стабильности, защищенности прав каждого и правового порядка. Конституционному институту судебной защиты принадлежит особая роль, подтверждением чего является запрет пересмотра судебных решений во внесудебном порядке.

¹ См.: *Хаманева Н.Ю.* Роль судов в обеспечении законности в деятельности органов исполнительной власти // Сборник научных статей «Актуальные проблемы развития судебной системы и системы добровольного и принудительного исполнения решений Конституционного суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов и Европейского суда по правам человека». СПб.: «Юридический центр Пресс», 2008. С. 171.

Судьи в состоянии следовать своему предназначению «лишь под условием полной самостоятельности и независимости не только от частных лиц, но и от правительства, не исключая собственного начальства».¹ Развивая мысль И. Энгельмана, современные исследователи конституционных основ судебной власти В.А. Ржевский и Н.М. Чепурнова пишут: «Взаимосвязь (соединение) государства с правом как условие современного общественного бытия должно проявляться не в плане подчинения права государственной власти., а напротив – подчинения государственной власти праву, связанности государства, его органов, всех государственных и общественных организаций, должностных лиц, установками права».²

С точки зрения защиты интересов общества, публичности процесса особо значимы две категории административных дел, рассматриваемые в порядке административного судопроизводства, по проверке: а) нормативных правовых актов; б) ненормативных правовых актов, действий (бездействия), решений. Процесс и решение суда по таким делам имеют высокий социальный авторитет. Вступившее в силу решение суда относительно проверки нормативного правового акта общеобязательно.

Административное судопроизводство в современной России находится накануне обновления. Ему предстоит реально интенсивное развитие. В отличие от других отраслей судебного процессуального права оно обладает нерастраченным научным потенциалом, что проявляется в высоком научном интересе, созданием новых законопроектов, возможностью выбора модели организации судов по рассмотрению и разрешению административных дел, в широком понимании (т.е. административных и дел из иных публичных правовых отношений).

¹ См.: Энгельман И. Учебник русского гражданского судопроизводства. Юрьев, 1899. С.49.

² См.: Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М.: «Юристъ», 1998. С.17.

Степень научной разработанности темы исследования характеризуется тем, что, генезис административной юстиции (конец 19 - начало 20 века) связан с наследием известных отечественных ученых: В.А. Гагена, В.М.Гессена, В.Ф. Дерюжинского, В.Н. Дурденевского, А.И. Елистратова, М.Д. Загряцкова, С.А. Корфа, А.М. Кулишера, Н.И. Лазаревского, И.Т.Тарасова.¹

Административное судопроизводство всё более привлекает внимание большой науки. Достаточно назвать имена авторов оригинальных трудов: Е.Б. Абросимова, С.А. Алехин, Д.Н. Бахрах, А.А. Дёмин, А.Б. Зеленцов, В.Я. Кикоть, Ю.М. Козлов, Г.А. Кузьмичёва, В.В. Маклаков, С.В. Никитин, Л.А.Николаева, А.Ф. Ноздрачев, Н.И.Побежимова, И.Н.Поляков, Ю.А. Попова, Л.Л. Попов, В.И.Ремнёв, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, П.П. Серков, А.К. Соловьева, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, Н.В. Сухарева, Ю.А.Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, Н.М. Чепурнова, М.А. Штатина, А.Ю. Якимов, Ц.А. Ямпольская и др.

Тому или иному аспекту административного судопроизводства посвящен ряд серьезных диссертационных исследований, например, А.В. Альхименко «Административная юстиция в западно-европейских странах и в России: Сравнительно-правовой анализ» (2004 г.); а также докторские диссертации А.В. Абсаямова «Административное судопроизводство в арбитражном суде. Теоретико-методологические аспекты» (2009 г.); С.З. Женетль «Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы» (2009 г.); С.В. Никитина «Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе: вопросы теории и практики» (2010 г.) и др.

¹ При этом учитывался и зарубежный опыт административной юстиции. Так, одна из работ И.И. Евтихеева называлась «Доктрина Ориу об административной юстиции».

Теоретическая основа исследования

Ценными для диссертанта явились работы: Т.Е. Абовой, А.С. Автономова, В.В. Альхименко, В.И. Анишиной, И.Л. Бачило, В.В. Блажеева, С.В. Боботова, С.Н. Братуся, А.Т. Боннера, Е.А. Борисовой, Ю.А. Веденева, Н.В. Витрука, В.Г. Графского, А.А. Гришковца, Н.А. Громошиной, В.Е. Гулиева, М.А.Гурвича, В.В. Ершова, О.В. Исаенковой, А.Ф. Клеймана, Н.А. Колоколова, Н.С. Крылова, В.Н. Кудрявцева, Е.В.Кудрявцевой, О.Е. Кутафина, В.М. Лебедева, А.Г. Лисицына-Светланова, В.Ф. Ломакиной, Е.А. Лукашовой, А.Е. Лунёва, С.В. Полениной, В.В. Полянского, В.К. Пучинского, М.В. Пучковой, В.А. Ржевского, И.В. Решетниковой, В.А.Рязановского, М.М. Славина, Т.В. Сахновой, М.С. Строговича, М.К. Треушниковой, Л.В. Тумановой, Е.А. Флейшиц, М.А. Фокиной, А.П. Фокова, Т.Я. Хабриевой, С.Д. Хазанова, Д.М. Чечота, В.Е.Чиркина, Ю.Л. Шульженко, В.Ф. Яковлева, В.В. Яркова и др.

Использованы работы таких зарубежных авторов, как: А. Барак, М. Бартошек, А.Й. Белоглавок, Ги Брэбан, Д. Гарнер, Р. Кросс, Махтельд Пель, Р. Уолкер и др.

Предметом исследования являются: теория и практика административного судопроизводства, его история, современное состояние и перспективы развития; вопросы кодификации законодательства об административном судопроизводстве, совершенствования судебного контроля за нормативными, а также ненормативными правовыми актами. В работе исследуются: принципы; соотношение общих и специальных процессуальных правил административного судопроизводства; процессуальные отношения, возникающие в судопроизводстве по административным делам; проблема административного иска; законная сила судебного решения. Другие виды судопроизводства специально не

рассматриваются и затрагиваются лишь в той мере, в какой это необходимо для раскрытия указанных выше проблем.

Цели и задачи исследования. Цель исследования - комплексный анализ феномена административного судопроизводства, его становление и перспективы в качестве одной из фундаментальных отраслей современной системы российского права.

Для достижения данной цели в работе поставлены и решены следующие задачи:

- сформулированы понятия: административное судопроизводство; судебное административное дело; административный иск;

- рассмотрена система принципов, действующих в административном судебном процессе, образующих две группы: а) общеправовых и б) межотраслевых судебных процессуальных принципов. Выделена законность как системообразующий принцип права, правосудия и судопроизводства;

- проведен сопоставительный анализ действующих правил рассмотрения и разрешения административных дел по ГПК РФ (Главы 23-25) и АПК РФ (Гл.22 -24); обосновываются ряд предложений по их совершенствованию;

- проанализированы судебные административно-процессуальные отношения; с опорой на наследие предшественников и современных учёных, рассмотрена проблема исковой формы оспаривания актов публичной администрации;

- акцентировано внимание специалистов и законодателя на предварительной форме судебного контроля за нормативными правовыми актами с целью выдвижения на первый план предупреждения принятия юридически дефектных актов;

- обоснована неприемлемость установления правомерности или неправомерности нормативного правового акта соглашением участников административного судебного дела.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы, такие, как анализ, аналогия, синтез, и методы частно-научного познания (формально-логический, формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, системный анализ). Активно использовались метод изучения и обобщения судебной практики, метод ситуационного моделирования.

Нормативно-правовая и эмпирическая база исследования

Нормативную базу исследования формируют: действующая Конституция Российской Федерации, ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ГПК РФ, АПК РФ, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», другие законодательные акты, относящиеся к теме диссертации, в том числе зарубежные: Французский гражданский кодекс, Кодекс административной юстиции Франции, Коммерческий кодекс Франции, Закон Германии об административно-судебном процессе, Гражданское процессуальное уложение Германии и др.

Эмпирическую базу составили акты Конституционного суда Российской Федерации, постановления Пленумов Высшего Арбитражного Суда, Верховного Суда Российской Федерации, судебная практика, обзоры и

статистика судов общей и арбитражной юрисдикции по административным делам.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в современной отечественной науке это одна из первых диссертационных работ об административном судопроизводстве, выполненная на основе сравнительного анализа порядка рассмотрения административных дел по правилам ГПК РФ и АПК РФ.

В работе предлагаются ответы на актуальные вопросы административного судопроизводства, исходя из его задач, принципов и процессуальных особенностей, необходимые для гармоничного развития судебного контроля за законностью актов публичной власти.

Детально научная новизна проведенного исследования отражена в положениях, выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. На основе анализа законодательства и различных научных подходов делается вывод о том, что под административным судопроизводством следует понимать: 1. форму осуществления правосудия компетентным судом по административному делу; 2. установленную процессуальным законом форму деятельности суда в законном составе по рассмотрению и разрешению административных судебных дел, в соответствии с задачами, принципами, институтами и нормами административного права и процесса, при соблюдении правил компетенции, подведомственности, подсудности, процессуальных прав и гарантий участников дела и процесса; 3. осуществление правосудия по административным делам компетентным судом в исковой форме, в соответствии с принципами публичности, транспарентности, законности, доступности, участия сторон и их процессуального равноправия, с соблюдением всех процессуальных

гарантий, обеспечивающих разрешение дел в разумные сроки принятием законных решений.¹

2. В диссертации обоснован вывод о том, что норма ч.3 ст.15 Конституции РФ не может служить основанием для отказа в судебной проверке неопубликованного нормативного правового акта в том случае, когда его применение на практике привело, по утверждению инициатора административного судебного дела, к нарушению его прав или публичных интересов либо поставило их под угрозу нарушения. Вряд ли было бы справедливым отказать в принятии к административному судопроизводству заявления о проверке нормативного правового акта, ссылаясь на норму ч.3 ст.15. Смысл её – в запрете применения неопубликованного нормативного правового акта, а не в запрете судебной проверки факта его преждевременного применения. Тем более, в случае, когда, по утверждению заявителя, нарушены или поставлены под угрозу нарушения его права и законные интересы. Иное толкование конституционной нормы не соответствует её действительному смыслу и назначению.

3. С целью усиления предупредительной функции правосудия предлагается предусмотреть в законе право суда наряду с решением относительно признания нормативного акта недействующим принимать определение по выявленным в судебном процессе фактам: а) превышения полномочий должностного лица; б) нарушения правил обязательного согласования; в) наличия в акте ссылок на документы, фактически утратившие силу; г) воспроизведения в нормативном акте, в разных вариациях, одних и тех же аргументов, прикрывающих отсутствие обоснования.

¹ Дефиниция, ориентированная на предстоящее время, при условии принятия нового законодательства об административном судопроизводстве.

4. Делается вывод, что в процессе о признании оспоренного акта недействующим суд не вправе своим решением по собственной инициативе определить также судьбу другого, не оспоренного акта. Вместе с тем, как орган государственной власти суд не может проигнорировать выявленные в ходе судебного разбирательства грубые погрешности другого акта, равной или большей юридической силы (сравнительно с актом, оспоренным заявителем). Целесообразно наделить суд полномочиями вносить соответствующее представление компетентной структуре власти.

5. Вносится предложение о возможности предусмотреть в законе об административном судопроизводстве обязательность стадии подготовки дела к судебному разбирательству, в процессуальной форме предварительного судебного заседания.

В комплекс вопросов, подлежащих обсуждению на предварительном судебном заседании, целесообразно включить: ходатайства участников; назначение экспертизы, в том числе, юридической, в случае недостаточной ясности, пробелов или противоречивости ранее данного экспертного заключения, с учётом которого была совершена процедура регистрации оспариваемого в суде нормативного правового акта.

6. Сформулировано предложение о целесообразности наряду с сохранением существующей формы последующего контроля также предусмотреть в законе форму предварительного судебного контроля. Объектом его может быть как завершённый проект, так и нормативный правовой акт, принятый, но еще не вступивший в действие и неправомерно (в нарушение правил процедуры принятия и опубликования нормативного правового акта) фактически введенный в правовой оборот. Легализация идеи предварительного контроля требует введения правила опубликования

проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и интересы граждан, жизнеобеспечение и защиту интересов общества.

7. Обосновывается необходимость в предоставлении полномочия суду по собственной инициативе признать нормативный правовой акт недействующим в целом в случае, когда заявителем был поставлен вопрос о признании недействующей лишь части акта, а суд, по итогам судебного разбирательства, приходит к выводу, что акт в целом не соответствует принципу законности.

8. Сформулировано определение административного иска. Под ним понимается обращенное в компетентный суд, подлежащее рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства, с участием сторон и иных заинтересованных лиц, требование истца к ответчику о защите права в сфере административных и иных публичных правоотношений, нарушенного, оспариваемого или поставленного под угрозу нарушения вследствие: а) применения оспариваемого нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица; б) решения, действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих; в) а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - также ненормативных правовых актов, решений и действий иных органов, организаций, наделённых федеральным законом, отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Теоретическая и практическая значимость. Сформулированные в работе теоретические выводы и практические предложения, рекомендации могут быть учтены при дальнейшей работе по совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве, при продолжении

работы над проектом Кодекса административного судопроизводства, в чтении курса лекций по административному праву и процессу.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена в секторе административного права Института государства и права РАН, где проведено ее обсуждение и рецензирование. Опубликовано тринадцать научных статей по теме исследования. Диссертант участвовал в вузовских и межвузовских конференциях.

Структура работы, ее содержание обусловлены предметом, целями и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определены предмет, цели и задачи исследования, охарактеризовано состояние научной разработанности проблемы, значимость итогов работы для теории, практического применения и совершенствования законодательства об административном судопроизводстве, показана нормативно-правовая основа работы, отмечена ее научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлены сведения об апробации результатов исследования.

Глава первая «Осуществление судебной власти посредством административного судопроизводства» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Судебная власть в системе государственной власти» показаны характерные признаки Российской Федерации как правового государства, с институционально развитой и продолжающей совершенствоваться в соответствии с Конституцией внутренне согласованной системой правовой государственности. Это система транспарентно действующих властей, разделенность которых является

условием эффективного функционирования, а самостоятельность каждой не имеет ничего общего с самоизоляцией. Взаимодействие публичных властей осуществляется в нормативно установленных формах, при безусловном соблюдении правил и ограничений, предписанных Конституцией, законом, нормами профессиональной этики, административной и судебной.

Автор исходит из того, что судебная власть оправдывает своё предназначение посредством этически обоснованного и юридически квалифицированного процесса полноформатного непредвзятого рассмотрения и разрешения разнообразных судебных дел. Среди них - и административные дела, рассмотрение которых в судебном порядке предусмотрено законами (а не одним законом, что имеет своё объяснение).¹ Суд – орган, предназначение которого заключается в осуществлении судебной власти. Именно суд наделён исключительными полномочиями: осуществления правосудия в соответствии с ч.1 ст.118 Конституции РФ. В свою очередь, по каналам обратной связи, установленным законом, от одной власти к другой или к двум другим властям, с учётом их компетенции поступает существенная информация. Так, для законодательной власти интересна судебная информация: о выявленных в правоприменении пробелах и коллизиях в законодательстве; правовые позиции по сложным вопросам, прецеденты, а также судебное толкование норм права, включая административное, материальное и процессуальное.

Во втором параграфе «Административное судопроизводство: понятие, становление и перспективы» показана эволюция взглядов на

¹ В связи с тем, что кодификационный акт (Кодекс административного судопроизводства - далее «КАС») ещё находится в стадии проекта, в настоящее время вопросы подведомственности, движения и разрешения административных дел регулируются соответственно правилами ГПК РФ (подраздел III Раздела II, Гл 23) и АПК РФ (Раздел III, Гл.22) .

административное судопроизводство, начиная с В.М. Гессена, С.А. Корфа, Н.И. Лазаревского, позже - М.Д. Загряцкова, А.И. Елистратова, заканчивая современными отечественными исследователями. В том же параграфе даётся авторская дефиниция административного судопроизводства, показан зарубежный опыт развития административной юстиции.

В работе положительно оценивается существующий опыт единых в своей основе, различающихся правил административного судопроизводства по ГПК РФ (Подраздел III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» Раздела II «Производство в суде первой инстанции») и АПК РФ (Раздел III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений»).

Длительный опыт правоприменения позволяет определить, какие из дифференцированных подходов обоснованы и потому сохранятся. Идея назревшей отраслевой самостоятельности административного судопроизводства требует правового основания, титула. До принятия КАС отраслевая самостоятельность административного судопроизводства подтверждается конституционной нормой ч. 2 ст. 118, которая воспроизведена в ФКЗ РФ «О судебной системе Российской Федерации».

Рассматривается вопрос, следует ли законодательно принять как общеобязательное правило досудебную процедуру, без соблюдения которой нет права на обращение с делом в суд, или установить ее в качестве факультативной процедуры, т.е. обращение к которой зависит от волеизъявления того, кто нуждается в защите права. Как специальное правило диссертантом предлагается предусмотреть определенные категории дел, по которым: а) досудебное обращение обязательно в силу предписания закона (из соображений практической целесообразности, а не по мотиву «разгрузить судьи»); б) досудебная процедура установлена не законом, а

соглашением сторон, не противоречащим началам диспозитивности, публичности и законности. Возможно включение в закон нормы о том, что не проводится процедура урегулирования по вопросам, относящимся к исключительному ведению суда (пример - проверка нормативных правовых актов).

В третьем параграфе «Понятие судебного административного дела» обращено внимание на то, что в действующем законодательстве отсутствует легальная дефиниция судебного административного дела. С учётом перспектив развития досудебных процедур в работе предлагается дихотомическое деление судебных административных дел, в зависимости от допустимости обращения с ними в суд напрямую, без совершения предварительных правовых процедур: а) административное дело, разрешаемое исключительно в судебном порядке, т.е. относящееся к прерогативе суда. Вступившее в силу решение суда общеобязательно и окончательно. Оно незаменимо соглашением сторон; б) административное дело, которое по выбору заинтересованных лиц разрешимо как в судебном, так и в несудебном порядке.

В настоящее время, по мнению автора, не исключается вариант совершенствования административного судопроизводства, без обособления административных судов в отдельную систему. Если административные дела будут и дальше в подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, тогда надо определиться с производным вопросом о подсудности административных дел мировым судам. Желательно, чтобы уровень суда, к ведению которого относится административное дело, был выше уровня структуры исполнительной власти, акт которой является объектом судебного контроля. По степени независимости мировой судья может находиться в условиях, далеких от оптимальных. Надо учитывать и возможные попытки недозволенного влияния на судью. Следовательно,

судебный контроль за административными актами желательно сосредоточить в ведении федеральных судов.

В главе второй «Административное судопроизводство: принципы, специальные правила, процессуальные правоотношения» - три параграфа.

Параграф первый - «Законность в системе принципов административного судопроизводства». По мнению автора, принципы, действующие в административном судебном процессе, образуют две группы: 1) общеправовые и 2) межотраслевые судебно-процессуальные принципы. Среди межотраслевых судебно-процессуальных - две подгруппы: а) принципы, действующие на отдельных стадиях; б) принципы, действующие на протяжении всего процесса; в) принципы, относящихся к отдельным процессуальным институтам административного судопроизводства;

Законность – общеправовой принцип и вместе с тем **общий, генеральный принцип** всех видов судопроизводства. Требованием законности определяется каждый шаг, цели и итоги процесса.

Законность – основа системы принципов, институтов и норм, подлежащих применению в судебном процессе по административным делам. Реально её состояние определяется тем, насколько каждый процесс соответствует конституционным установлениям.

Сущность законности раскрывается через конкретные нормы, действия и судебные акты. Показана решающая роль законности в системе принципов, действующих в судебном процессе.

Включение в главу **второго параграфа** «Судебные административно-процессуальные отношения», в известной мере обусловлено их связью с материальными правовыми отношениями. Как отмечает Н.Ю. Хаманева, «современная реальность ставит перед наукой все новые проблемы и задачи,

которые необходимо решать...В условиях проводимой административной реформы важно всесторонне раскрыть сущность, значение этого рода отношений, провести их глубокий анализ, исследовать конкретные виды административно-процессуальных отношений, выявить их особенности...В теории права правоотношение рассматривается как возникающее в соответствии с требованиями нормы права общественное отношение, участники которого имеют субъективные права и юридические обязанности, гарантированные государством. Без права, его норм нет правоотношений».¹

М.А.Гурвич отмечает, что действие нормы права может стать предметом судебной защиты только через правоотношение.²

Известны два вида административно-процессуальных правоотношений: несудебные и судебные. Анализируя судебные процессуальные правоотношения, автор подчеркивает, что их особенность может быть связана как с характером спора, так и с составом субъектов судебного дела. Специфика дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, состоит в том, что как минимум один из участников спора представляет властную или управленческую структуру, в то время как другой в суде общей юрисдикции чаще всего властными полномочиями не обладает.³ Непростая задача судьи - провести процесс с реальным соблюдением постулатов равенства всех перед законом и судом. Здесь уместно вспомнить высказывание Ги Брэбана о том, что «если судья раболепствует перед властью, он теряет доверие граждан, участвующих в судебном

¹См.: *Хаманева П.Ю.* Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // *Административные правоотношения: вопросы теории и практики.* Труды ИГП РАН. № 1. 2009. С.41.

²См.: *Гурвич М.А.* Решение советского суда как средство защиты субъективных гражданских прав // *Избранные труды.* Том 1. Краснодар, 2006. С.448.

³ Публикуемая практика арбитражных судов по делам об оспаривании нормативных правовых актов показывает, что иногда в качестве заявителя выступает субъект властных полномочий.

разбирательстве. Если же он проявляет излишнее рвение, то может лишиться доверия органов управления и правительства... Другими словами, в этом процессе взаимодействия сохраняется состояние равновесия, которое постоянно взвешивается и переоценивается...»¹.

Автором делается вывод, что судебно-административные процессуальные отношения - это система основанных на нормах процессуального законодательства, обусловленных целями и задачами правосудия процессуальных действий, юридически значимых взаимосвязей и взаимодействия субъектов административного дела; при руководящей роли суда; с соблюдением процессуальных прав и гарантий участников, осуществляемых в порядке и формах, установленных законом, от начала и до завершения производства.

Процессуальные отношения «суд - заявитель» не могут возникнуть без инициативного обращения в суд. Суд ex officio административных дел не начинает. Нет ни административного, ни гражданского дела без обращения в суд заинтересованного лица.

Проблеме административного иска посвящен **параграф третий**.

Поводом для возбуждения административного дела любой категории является обращение в суд субъектов права, указанных в законе (ст.245 ГПК РФ; 191,192 АПК РФ). По всем категориям дел, названных в указанных правилах, предусмотрена единая форма обращения к суду – заявление.

В результате исследования автором сделан определенный вывод о целесообразности введения исковой формы в административный процесс. В этом вопросе можно сослаться на научный авторитет следующих сторонников исковой формы: А.И. Елистратов, С.А. Корф, Н.М. Коркунов, А.Ф. Клейнман, Д.И. Полумордвинов, затем современные учёные: Т.Е. Лбова, А.Т. Боннер, А.А. Демичев, О.В. Исаенкова, Н.Г. Салищева, Ю.Н.

¹ См.: Ги Брэнбан. Французское административное право. М, 1988. С. 472.

Старилов, Н.Ю. Хаманева и др. Отметим, что среди тех, кто занимал иную позицию, тоже были выдающиеся деятели науки. Достаточно назвать С.Н.Абрамова, оригинальное наследие которого прошло испытание временем.

Идея иска в принципе законодателем не отвергается (ч.1. ст.191 АПК РФ, ч.1 ст. 246 ГПК РФ). Но сочетание исковой и неисковой форм вносит излишнюю усложненность.

В диссертации предлагается дефиниция административного иска.

В Главе третьей «Проверка законности правовых актов органов публичной власти в административном судопроизводстве»- два параграфа.

Параграф первый - «Проверка законности нормативного правового акта в административном судопроизводстве». Дела данной категории - наиболее масштабные по диапазону действия. В них преобладает анализ нормативно-правовой, юридический, в отличие от обычных судебных дел, в которых главное - исследование фактов, событий, отношений, касающихся конкретных лиц и юридически значимых ситуаций. Законная сила решения, которым проверенный нормативный правовой акт (или его часть) признан недействующим, распространяется на всех, чьих прав и законных интересов оно касается. В таких делах доминирует публичное начало. Частное производно. Судьба имущественного иска производна от того, будет ли судом признан недействующим нормативный правовой акт. С позиций защиты интереса законности важно, чтобы неправомерный нормативный акт был признан судом недействующим как можно раньше. Императив оперативности диктуется интересами общей превенции.

Основание, базис решения суда о признании проверенного акта недействующим строится не на конкретном случае, указанном заявителем и относящимся к нему (гражданину). Процесс должен соответствовать

защите публичного интереса, сконцентрированного в данном деле на проверке законности. Акт проверяется по содержанию, форме, соблюдению правил компетенции, процедур обсуждения, согласований, наличия экспертных заключений, соблюдения регистрационных процедур, опубликования документа, размещения информации на соответствующем сайте и т.п.

Автор исходит из того, что: 1.судебная проверка нормативных правовых актов – форма внешнего контроля (проверка не внутрисистемная, её объектом является не судебный акт);. 2. известны следующие формы судебного контроля за правовыми актами: а) предварительный и последующий; б) прямой и косвенный.

Если объектом судебной проверки является подготовленный проект нормативного правового акта или же нормативный правовой акт, но в период до его вступления в действие, это контроль предварительный, или предупредительный. Превентивный контроль привлекателен тем, что им предупреждается принятие неправового акта и тем самым нарушение чьего бы то ни было права.

Предупредительный потенциал решения суда, принятого в результате последующего контроля, уступает превентивной форме. Исправление ранее допущенных нарушений права заявителя проблематично и сложно. Однако судебным признанием правового акта недействующим его негативное воздействие на предстоящее время исключается.

Обычно объектом судебной проверки является действующий нормативный правовой акт или отдельные его положения, оспоренные истцом. Оправданием идеи судебного контроля является правовая цель: определить на основе строго объективного судебного-критического исследования законность проверенного нормативного документа.

Контроль правового акта, нормативного или ненормативного, может быть косвенным. Его осуществление – первая задача. Суд вначале решает вопрос, является ли правовой акт, указанный истцом как причина нарушения его права незаконным.

Потенциальным объектом судебной проверки является любой нормативный правовой акт, если иное не предусмотрено специальными правилами федерального закона. Развитием законодательства подтверждается тенденция возрастания сферы судебного контроля за правовыми актами.

Параграф второй «Проверка законности ненормативного правового акта в административном судопроизводстве».

Генеральная формула о гарантированности каждому судебной защиты прав и свобод (ч.1 ст.46 Конституции РФ) сопровождается нормой-принципом, которую можно считать производной от конституционного принципа общесубъектной судебной защиты: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд» (ч.2 ст.46 Конституции РФ). Тем самым субъекту права, в отношении которого совершено оспариваемое им действие, гарантировано право судебного обжалования ненормативного акта властвующего субъекта. По сути, это право на справедливое решение.

В параграфе рассматриваются действующие законодательные источники, регулирующие судопроизводство по проверке ненормативных актов: АПК РФ, Гл.22 (ст.189-190), Гл.24 (197-201) и ГПК РФ, Гл.23 (абз.1,3 ст.245,ст.246-253), Гл.25(ст.254-258). Приводится статистическое подтверждение факта, что в арбитражных судах среди дел об оспаривании ненормативных правовых актов в 53,6 % случаев оспариваются акты

федеральных государственных органов. Дела той же категории, относящиеся к актам государственных органов субъектов Российской Федерации, составляют соответственно 9,1 % случаев и органов местного самоуправления – 14,6 % случаев.¹ Последняя цифра - свидетельство серьезной роли судебного контроля за актами органов местного самоуправления.

Общий вывод: судебный канал проверки ненормативных актов обществом освоен и оценивается, если говорить в целом, как позволяющий реально добиваться законного результата. Для каждого субъекта, от которого исходит правовой акт, судебная проверка - своего рода экзамен и урок, позволяющий надеяться, что их качество меняется не в худшую сторону.

В параграфе анализируются актуальные для судебного правоприменения разъяснения постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». Рассматривается обратная связь суда с адресатом решения.

В заключении на основе проведенного исследования сформулированы основные выводы и предложения по совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве.

¹См.: Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов РФ 2009 г. // Официальный сайт Высшего арбитражного суда РФ. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.arbitr.ru/upimg/19AC8193F09FEFA2920F1B5A22A16132_1.pdf

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных работах автора:

1. Научные статьи, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК Минобразования России

- 1) Тулинова Б.А. Исковая форма в административном судопроизводстве // Статьи аспирантов и стажеров Института государства и права. Труды Института государства и права Российской академии наук / отв. ред. д.ю.н., профессор Ю.Л. Шульженко. № 5, 2010 – 0,7 п.л.
- 2) Тулинова Б.А. «О проверке судом общей юрисдикции ненормативного правового акта (Глава 25 ГПК РФ)» // Российский судья. № 7, 2010 – 0,3 п.л.
- 3) Тулинова Б.А. Контроль суда в административном судопроизводстве // Современное право. № 4, 2010 – 0,4 п.л.
- 4) Тулинова Б.А. Законность в системе принципов административного судопроизводства // Современное право. № 11, 2009 – 0,4 п.л.
- 5) Тулинова Б.А. О судебной проверке законности нормативного правового акта // Статьи аспирантов и стажеров Института государства и права. Труды Института государства и права Российской академии наук / отв. ред. д.ю.н., профессор Ю.Л. Шульженко. № 4, 2009 – 0,3 п.л.
- 6) Тулинова Б.А. Судебные административно-процессуальные отношения // Административные правоотношения: вопросы теории и практики. Труды Института государства и права Российской академии наук / отв. ред. д.ю.н., профессор Н.Ю. Хаманева. № 1, 2009 – 0,3 п.л.
- 7) Тулинова Б.А. О процессуальном сроке и процедурах судебной проверки нормативного правового акта // Современное право. № 8, 2008 – 0,4 п.л.

8) Тулинова Б.А. Категория информации в судебном правоприменении // Современное право. № 9, 2007 – 0,4 п.л.

2. Научные статьи, опубликованные в других изданиях

9) Тулинова Б.А. О превенции и законодательном судебном эксперименте (в связи с одной новеллой КоАП) // Молодежь идет в науку. Статьи студентов Академического правового университета / отв. ред. д.ю.н., профессор Н.Ю. Хаманева. № 10, 2008 – 0,4 п.л.

10) Тулинова Б.А. Их право. Заметки о зарубежной административной юстиции // Адвокатские вести. № 9-10 (95-96), 2008. – 0,5 п.л.

11) Тулинова Б.А. О реформировании административной юстиции в России // Сократовские чтения: Материалы одиннадцатой ежегодной международной научной студенческой конференции / Международный университет в Москве, 2008 – 0,7 п.л.

12) Тулинова Б.А. Принцип вины и презумпция невиновности // Адвокатские вести. №10 (84), 2007. – 0,3 п.л.

13) Тулинова Б.А. Административная юстиция // Молодежь идет в науку. Статьи студентов Академического правового университета / отв. ред. д.ю.н., профессор Н.Ю. Хаманева. № 8, 2007 – 0,5 п.л.

Заказ № 12-а/11/10 Подписано в печать 02.11.2010 Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,2



ООО "Цифровичок", тел. (495) 649-83-30
www.cfr.ru ; *e-mail: info@cfr.ru*