

На правах рукописи

Павлова Маргарита Сергеевна

**ОСПАРИВАНИЕ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ)
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ,
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ**

Специальность: 12.00.15. - Гражданский процесс;
арбитражный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва 2011

Работа выполнена на кафедре судебной власти и организации правосудия факультета Право Национального исследовательского университета Высшая школа экономики

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент

Поляков Игорь Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор

Скитович Виктор Викторович

кандидат юридических наук, доцент

Остроумов Андрей Александрович

Ведущая организация **Российский университет дружбы народов**

Защита состоится 26 декабря 2011 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета Д 503.001.01 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ по адресу: 117218, ул. Большая Черемушkinsкая, д.34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Автореферат разослан « _____ » _____ 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

И.О. Хлестова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На протяжении длительного времени в нашей стране господствовала командно-административная система, что привело не только к росту государственного аппарата, но и к формированию в сознании большинства граждан мнения о бесполезности противодействия чиновничьему произволу, в том числе посредством обращения в суд. С момента распада СССР и образования Российской Федерации начался новый этап в развитии законодательства о защите прав и законных интересов граждан, организаций от органов власти.

Ст. 1 Конституции РФ объявляет РФ демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. В условиях построения правового государства в РФ особую важность приобретает проблема защиты нарушенных или оспоренных прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций, прежде всего, от возможных нарушений со стороны органов власти и их должностных лиц. На сегодня их защита от посягательств со стороны представителей различных властных структур в форме превышения полномочий, злоупотреблений служебным положением и т.п. стали сферой судебных гарантий.

За последние десятилетия правовое регулирование в области обеспечения судебных механизмов защиты прав и свобод человека от неправомерных решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц претерпело ряд существенных изменений. В частности, речь идет о выделении в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ административного судопроизводства в качестве самостоятельного наряду с конституционным, гражданским и уголовным видами судопроизводств; законодательной работе по подготовке проектов Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», Кодекса административного

судопроизводства; расширении в ГПК РФ компетенции суда в части возможности разрешения дел, связанных с защитой прав и законных интересов граждан и иных субъектов в случае их нарушения действиями и решениями различных органов, обладающих властными полномочиями; устойчивой тенденции роста количества рассматриваемых судами дел, возникающих из публичных правоотношений, и, как следствие, перегруженности судей, затягиванию процессов и т.д.

В настоящее время в юридической доктрине не определены содержание и пределы административного судопроизводства, которое сегодня реализуется мировыми судьями, иными судами общей юрисдикции и арбитражными судами; отсутствует единый концептуальный подход решения проблемы административной юстиции и общетеоретическая модель спора, возникающего между гражданами, организациями и органами власти. Перед правовой наукой стоят актуальные задачи разработки концепции административного судопроизводства и определения предмета его правового регулирования, совершенствования законодательного регулирования дел, возникающих из публичных правоотношений, в том числе дел об обжаловании решений квалификационных коллегий судей, необходимости принятия отдельного процессуального акта – Кодекса административного судопроизводства, целесообразности проведения специализации судов и повышения квалификации судей по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Комплексное изучение ряда теоретических и практических проблем, возникающих в сфере правового регулирования дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, с целью дальнейшего совершенствования законодательства, регламентирующего порядок отправления правосудия по этим делам, предопределяет актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Проблемы правовой природы дел, возникающих из публичных правоотношений; различные аспекты процессуального механизма обжалования неправомερных решений и действий чиновников; соотношение теоретических концепций административной юстиции, административного и гражданского судопроизводства; вопросы специализации судов; пределы судебного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц обсуждались как в досоветской (В.В. Ивановский, С.А. Корф, Н.И. Лазаревский, И.Т. Тарасов и др.), так и в советской юридической науке (Н.В. Абрамов, Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер, А.А. Добровольский, П.Ф. Елисейкин, А.И. Елистратов, И.А. Жеруолис, М.Д. Загряцков, В.Т. Квиткин, Н.И. Клейн, В.П. Кобалевский, А.П. Коренев, Е. Носов, В.И. Ремнев, Н.Г. Салищева, В.В. Скитович, В.Д. Сорокин, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, П.Я. Трубников, Д.М. Чечот и др.). В целом позиция ученых сводилась к тому, что институт защиты прав и законных интересов граждан, организаций от посягательств со стороны органов власти должен быть реализован в системе судов общей юрисдикции в виде производства по делам, возникающим из административных правоотношений. Идея создания отдельных административных судов большинством из них отвергалась.

Возросший после распада Советского союза интерес к институту оспаривания решений, действий (бездействия) органов власти связан с изменениями в политико-правовой и социально-экономической сферах, а также с реформированием исполнительной и судебной ветвей государственной власти. В диссертационных и иных исследованиях С.М. Абрамяна (1995 г.), Д.Е. Алехина (2004 г.), В.В. Бойцовой и В.Я. Бойцова (1993 г., 1994 г.), И.М. Зайцева (1996 г.), И.С. Королева (2005 г.), С.Н. Махиной (1999 г.), С.В. Никитина (2010 г.), И.В. Пановой (2003 г., 2008 г.), Ю.А. Поповой (2002 г.), Н.Г. Салищевой (2002 г., 2004 г.), Т.В. Сахновой (2008 г.), М.Ю. Старилова (2004 г., 2010 г.), Н.Ю. Хаманевой (2001 – 2002 г.г.) и др. поднимаются вопросы

становления административной юстиции в России, высказываются точки зрения о путях развития административного судопроизводства (в рамках деятельности судов общей юрисдикции или административных судов), обсуждается правовое регулирование дел, возникающих из публичных правоотношений, и институт судебного контроля за деятельностью органов власти. В отличие от советского периода учеными чаще стали выдвигаться предложения об учреждении отдельной системы административных судов. Научные труды Л.А. Атапиной (2000 г.), Т.М. Кибисской (2006 г.), Н.Г. Кипер (2008 г.), Ч.С. Кодзаева (2010 г.), С.Ю. Кошелкина (2009 г.), М.С. Крупиной (2009 г.), А.И. Микулина (2009 г.), С.С. Москаленко (2009 г.), О.В. Панковой (2005 г.), Н.С. Погореловой (2005 г.), О.М. Соловьевой (2004 г.), Н.С. Хазанова (2004 г.) и др. посвящены проблемам судопроизводства по делам об административных правонарушениях.

Целью исследования является определение перспектив развития процессуального законодательства в области оспаривания решений, действий (бездействия) органов власти, а также разработка предложений по совершенствованию норм, регулирующих судебный порядок разрешения судами общей юрисдикции данной категории дел.

Для достижения этой цели были поставлены следующие **задачи**:

1) выявить основные этапы в развитии судебного контроля за деятельностью органов власти и их должностных лиц;

2) исследовать предмет судебного разбирательства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти и имеющиеся процессуальные особенности в рассмотрении отдельных категорий дел, возникающих из публичных правоотношений, в том числе, дел, отнесенных законом к ведению Дисциплинарного судебного присутствия;

3) обосновать целесообразность проведения специализации судебных составов по делам, возникающим из публичных правоотношений, в судах общей юрисдикции;

4) обосновать необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства в целях унификации порядка рассмотрения споров граждан, организаций с органами власти и их должностными лицами, а также формирования единообразной практики правоприменения;

5) изучить правовую природу институтов соглашения и коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти;

6) обобщить научные взгляды по рассматриваемой теме.

Теоретическую основу исследования составили работы Н.В. Абрамова, С.М. Абрамяна, Д.Е. Алехина, Л.А. Атапиной, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, В.В. Бойцовой, В.Я. Бойцова, А.Т. Боннера, Л.А. Грось, Р.Е. Гукасяна, М.А. Гурвича, П.Ф. Елисейкина, А.И. Елистратова, И.А. Жеруолиса, М.Д. Загряцкова, И.М. Зайцева, А.Б. Зеленцова, В.Т. Квиткина, Т.М. Кибисской, Н.И. Клейн, В.П. Кобалевского, Ч.С. Кодзаева, Ю.М. Козлова, П.П. Колесова, И.С. Королева, С.Ю. Кошелкина, М.С. Крупиной, М.Я. Масленникова, А.И. Микулина, Л.А. Николаевой, Е. Носова, И.В. Пановой, Г.Е. Петухова, Н.С. Погореловой, Ю.А. Поповой, А.А. Приходько, Е.С. Раздьяконова, В.И. Ремнева, В.А. Рязановского, Т.А. Савельевой, Н.Г. Салищевой, Т.В. Сахновой, В.В. Скитовича, О.М. Соловьевой, В.Д. Сорокина, М.Ю. Старилова, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомирова, М.К. Треушникова, П.Я. Трубникова, В.А. Туманова, Н.Ю. Хаманевой, Т.В. Худойкиной, Н.М. Чепурновой, Д.М. Чечота, М.С. Шакарян, В.В. Яркова, Б. Яшманова и других авторов.

Нормативную основу исследования составили положения норм конституционного, административного, гражданского, гражданского процессуального, арбитражного процессуального и других отраслей права, регулирующих публичные правоотношения, возникающие между гражданами, организациями, с одной стороны, и органами власти, с другой.

Эмпирической базой исследования послужила правоприменительная практика российских судов (Конституционного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции).

Методология исследования. В основу работы легли как общенаучные методы познания: анализ, обобщение, аналогия, индукция, исторический метод, так и частнонаучные методы: толкование, сравнительно-правовой и другие методы.

Научная новизна исследования обусловлена постановкой проблемы и избранными подходами к ее разработке: определением перспектив развития законодательства об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти с точки зрения формирования административного судопроизводства, принятия Кодекса административного судопроизводства и проведения специализации судов. Автором подвергнуты исследованию дела об обжаловании решений квалификационных коллегий судей в качестве новой категории дел, возникающих из публичных правоотношений, а также предложено введение новых для российского гражданского процесса институтов соглашения и коллективной жалобы по делам, предусмотренным гл. 25 ГПК РФ. В работе впервые после принятия ГПК РФ и КоАП РФ осуществлен комплексный анализ особенностей процессуальной формы разрешения судами общей юрисдикции дел об оспаривании постановлений и решений о привлечении к административной ответственности и предложен алгоритм правового регулирования рассмотрения судами данной категории дел. В диссертации содержится ряд рекомендаций по совершенствованию законодательства об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти.

На защиту выносятся **следующие положения.**

1. Заложенные в законодательстве РФ основы административного судопроизводства и расширяющаяся с каждым годом нормативно-правовая база осуществления судебного контроля за законностью в сфере публичных

правоотношений создают предпосылки для формирования в законодательстве (принятие Кодекса административного судопроизводства), организации судебной системы (проведение специализации судебных составов) и практике данного вида судопроизводства как отдельной самостоятельной формы процессуальной деятельности по рассмотрению споров граждан и организаций с органами власти.

2. Задачи дифференциации *судебного* порядка рассмотрения определенных категорий дел, возникающих из публичных правоотношений, обуславливают принятие Кодекса административного судопроизводства. В нем должны быть закреплены особенности процедуры рассмотрения:

- предусмотренных ГПК РФ дел, возникающих из публичных правоотношений (дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части; дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти; дела о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан РФ; дела о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении);

- дел об обжаловании решений квалификационных коллегий судей о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков;

- дел об административных правонарушениях и дел по оспариванию постановлений и решений о привлечении к административной ответственности (предусмотренных КоАП РФ).

Регламент рассмотрения таких дел должен быть единым независимо от их подведомственности.

3. Помимо принятия Кодекса административного судопроизводства законодательная реформа по оформлению правового регулирования самостоятельного вида судопроизводства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти требует специализации судей

посредством учреждения в действующих судах общей юрисдикции коллегий по административным делам (в районных судах следует провести специализацию отдельных судей), а также закрепления такой внутренней организации и структуры судов путем внесения ряда изменений в федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» и «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ.

4. К ведению коллегий по административным делам следует отнести рассмотрение следующих категорий дел:

а) все споры между гражданами, организациями, с одной стороны, и органами публичной власти или их должностными лицами, с другой;

б) дела об административных правонарушениях, дела по жалобам граждан и организаций на постановления и решения о привлечении к административной ответственности, разрешение которых согласно действующему КоАП РФ входит в компетенцию судей.

5. Действующее правовое регулирование порядка рассмотрения дел об обжаловании решений квалификационных коллегий судей, которые являются новой категорией дел, возникающих из публичных правоотношений, *на основании Регламента Дисциплинарного судебного присутствия*, находится в противоречии с процессуальным законодательством и нуждается в существенной переработке. До принятия Кодекса административного судопроизводства целесообразно дополнить ч. 1 ст. 254 ГПК РФ абз. 2 следующего содержания: «В порядке, предусмотренном настоящей главой, подлежат рассмотрению дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков».

6. В работе предложено рассматривать подлежащую обжалованию незаконность привлечения к административной ответственности как предмет процедур, предусмотренных гл. 25 ГПК РФ. При рассмотрении судами общей юрисдикции жалоб на постановления и решения по делам об административных правонарушениях должен применяться процессуальный регламент, установленный для разрешения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти.

7. В случае оспаривания решений, действий (бездействия) органов власти, носящих ненормативный характер, допустимо заключение соглашений между сторонами, в чем нашла бы большее отражение реализация диспозитивных начал процессуально-правового регулирования. В связи с этим предлагается дополнить гл. 23 ГПК РФ ст. 246.1 следующего содержания: «Дела, возникающие из публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами путем заключения соглашения, если такое соглашение не будет противоречить закону и нарушать права и законные интересы сторон и других лиц».

8. Существует объективная правовая основа для включения в гражданское процессуальное законодательство института коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. Единое основание прав и обязанностей нескольких заявителей, интересы которых совместимы и не исключают друг друга, наличие общего предмета доказывания, единый субъект нарушения права, а также единый способ удовлетворения требований – те общие черты, которыми определяется сходство правовой природы данного института с институтом процессуального соучастия.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Материалы и обобщения, представленные в настоящей работе, могут послужить основой для дальнейшего развития и совершенствования законодательства РФ в области правового регулирования дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов в законотворческой и судебной деятельности; они могут быть положены также в основу соответствующего спецкурса в высших юридических учебных заведениях.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре Судебной власти и организации правосудия Национального исследовательского университета Высшая школа экономики. Материалы исследования использовались для проведения семинарских занятий на факультете права Национального исследовательского университета Высшая школа экономики по курсам «Арбитражный процесс», «Гражданское процессуальное право».

Основные положения диссертации нашли отражение в опубликованных автором научных статьях, в частности: недопустимость применения процессуальных правил, установленных гл. 30 КоАП РФ, при рассмотрении судами общей юрисдикции дел об обжаловании решений и постановлений о привлечении к административной ответственности («Гражданское и административное судопроизводство: коллизии правового регулирования»), необходимость модернизации процессуального регламента разрешения дел об обжаловании постановлений и решений о наложении административных взысканий и целесообразность разработки Кодекса административного судопроизводства («Проблемы судебной подведомственности административных дел»), выделение субъективного права в качестве «основного», непосредственного предмета защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, а законного интереса как «дополнительного», опосредованного предмета такой защиты («Законный интерес как предмет судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти»), возможность подачи коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов

власти («Институт коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти»).

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и библиографического списка литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования; показана степень научной разработанности проблемы; определяются цели и задачи, методологическая, теоретическая и нормативная основы; обосновывается научная новизна исследования и формулируются положения, выносимые на защиту; характеризуется теоретическая и практическая значимость работы; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава первая «Развитие судебного контроля в России за решениями, действиями (бездействием) органов власти» посвящена историческому анализу выделяемых автором этапов процесса формирования данного института. Его постепенное развитие привело к созданию системы органов административной юстиции и воплотилось в соответствующих процедурах.

До 1917 г. в России не существовала какая-либо развитая система органов, осуществляющих контроль за деятельностью институтов власти и их должностными лицами. Законопроект Временного правительства о создании административных судов (Положение «О судах по административным делам» от 30 мая 1917 г.) так и не был реализован на практике, поскольку революционные события начала XX в. привели к ликвидации всех досоветских структур власти.

Руководители нового государства, образовавшегося после распада Российской империи, в условиях гражданской войны исходили из идеи о недопустимости конфликта между администрацией и трудящимися. В силу

сложившегося политического режима и господствующей идеологии не уделялось должного внимания ни учреждению специализированных контрольных органов в публично-правовой сфере, ни развитию института административной юстиции в целом. Со временем в Советском государстве сложилась практика закрепления отдельных полномочий по осуществлению контроля за законностью в сфере деятельности органов власти за прокуратурой и судами общей юрисдикции. Однако большинство законов носило декларативный характер, поскольку отсутствовали действенные механизмы реализации права граждан и организаций на судебное обжалование незаконных решений, действий (бездействия) органов власти (например, не был принят специальный закон о порядке обращения граждан в суд).

Начиная с 90-х г.г. XX столетия законодательство идет по пути расширения сферы судебного контроля за осуществлением прав и свобод человека и гражданина. Был принят ряд нормативных правовых актов, гарантирующих судебную защиту в публично-правовой сфере (Декларация прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ, Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Закон РФ от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» и др.). 1 февраля 2003 г. вступил в силу ГПК РФ, закрепивший процессуальный регламент рассмотрения судами общей юрисдикции заявлений граждан и организаций об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. С одной стороны, с развитием новой правовой государственности в РФ, принятием Конституции 1993 г., закрепившей принцип разделения властей и провозгласившей самостоятельность судебной власти, право на обжалование неправомερных решений, действий (бездействия) различных представителей властных структур получило реальную основу. С другой стороны, сам институт обжалования

является необходимым элементом в системе гарантий защиты прав личности в правовом государстве и обеспечении прав и свобод граждан в качестве высшей ценности. В последние годы наблюдается тенденция к постепенному расширению категорий дел, разрешаемых по правилам раздела II подраздела III ГПК РФ (дела о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении, дела об обжаловании решений квалификационных коллегий судей).

Глава вторая **«Теоретические проблемы производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Предмет судебного разбирательства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти»** приводится обзор точек зрения относительно определения предмета судебного разбирательства по данной категории дел; дана характеристика спора о праве, возникающего между гражданами, организациями и органами власти; проанализирована сущность контрольных полномочий суда; содержится критический разбор научных выводов о возможности выделять законный интерес в качестве предмета непосредственной судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти.

В доктрине гражданского процессуального права существует несколько подходов к пониманию предмета судебного разбирательства по исследуемой категории дел.

1) Одна группа ученых сходится во мнении о том, что для дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти характерно наличие спора о праве (А.Т. Боннер, А.А. Добровольский, И.А. Жеруолис, А.Ф. Клейнман, И.А. Приходько, Н.Г. Салищева, П.П. Колесов, Ю.Н. Стариков, Н.Ю. Хаманева, Д.М. Чечот, В.В. Ярков и др.). Подвергая критическому анализу эту позицию, автор диссертационного исследования подчеркивает особенности спора, возникающего между носителями субъективных прав и

органами власти. В частности, речь идет о соответствующих конкретной ситуации основаниях (предпосылках, условиях), наличие которых необходимо для реализации субъективного права в публично-правовой сфере. Их отсутствие приводит либо к невозможности осуществления права, либо к появлению препятствий в его реализации. В результате право оказывается нарушенным, что побуждает заинтересованное лицо обратиться в суд в целях разрешения возникшего с органом власти конфликта.

2) Представители второго подхода утверждают, что по исследуемым делам суд осуществляет только судебный контроль за законностью решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц (С.Н. Абрамов, Л.А. Грось, М.А. Гурвич, П.Ф. Елисейкин, Л.Ф. Лесницкая, В.В. Скитович и др.). В диссертационном исследовании предлагается позиция, согласно которой в разрешаемом в судебном порядке публично-правовом споре не следует абсолютизировать роль контроля и выделять его в качестве единственной особенности дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. Фактически обращение в суд является только поводом для проверки законности в сфере публичных правоотношений. Осуществление контроля судами охватывает практически все сферы государственной и общественной жизни, где реализуются права и свободы граждан. В работе обосновывается вывод о контрольном характере судебной власти, который присущ ей во всех случаях независимо от категории разрешаемого судом дела. Это согласуется с признанием судебного контроля в качестве функции, определяющей содержание судебной деятельности.

3) Третью точку зрения, высказанную по рассматриваемой проблеме, можно назвать «золотой серединой», поскольку она тяготеет как к первому, так и ко второму подходам. Так, некоторые правоведы полагают, что по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти суд наряду с разрешением спора о праве одновременно осуществляет и судебный контроль

за законностью в сфере публичных правоотношений (В.Т. Квиткин, И.Н. Поляков и др.).

4) Четвертый подход не получил широкого распространения в доктрине процессуального права. Его представителями являются Ю.А. Попова, Т.В. Сахнова, которые полагают, что защита субъективного права заявителя по делам, возникающим из публичных правоотношений, возможна опосредованно: в данном случае суд не разрешает спор о субъективном праве (жилищном, земельном, пенсионном и т.п.), а лишь решает вопрос о законности (незаконности) административного акта, решения, которыми, по мнению заявителя, нарушены его права. В качестве предмета непосредственной судебной защиты по исследуемой категории дел выступает юридический интерес. Данная позиция не учитывает ни специфику споров, возникающих в публично-правовой сфере, ни особенности контрольных полномочий суда. Более того, как в доктрине, так и в законодательстве отсутствует единое определение законного интереса. Это приводит к определенным трудностям в правоприменительной практике при рассмотрении судами заявлений, в которых содержатся требования граждан, организаций о предоставлении защиты нарушенного юридического интереса. Автор пришел к выводу о собирательном характере данной правовой категории, которая сочетает в себе две стороны: как материально-правовую (касающуюся мотива, побуждающего к реализации субъективного права), так и процессуально-правовую (обеспечивающую предоставление судебной защиты). Таким образом, по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти в качестве «основного», непосредственного предмета защиты выступает субъективное право, а законный интерес является «дополнительным», опосредованным предметом такой защиты, который неразрывно связан с материальным правом.

На основании проведенного анализа диссертант считает, что предмет судебного разбирательства по рассматриваемой категории дел характеризуется не только тем, что суд разрешает спор о праве между гражданами,

организациями и различными представителями властных структур, но и осуществляет проверку законности решений, действий (бездействия) последних. Указанные два аспекта судебной деятельности неразрывно связаны между собой: специфика спора о праве с органами власти обязательно предопределяет необходимость осуществления судебного контроля за их действиями и решениями. Данный вывод также справедлив для предмета судебного разбирательства по делам об обжаловании решений квалификационных коллегий судей: Дисциплинарное судебное присутствие разрешает спор о праве между судьей и квалификационной коллегией судей на основе проверки законности оснований досрочного прекращения полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка.

Второй параграф **«Административное судопроизводство: понятие и сущность»** посвящен анализу понятия и сущности данного института с точки зрения действующего законодательства РФ.

При исследовании теоретических проблем административной юстиции правоведы используют различные подходы и оперируют неоднозначными терминами («административная юстиция», «административный процесс», «административное судопроизводство», «административный иск» и др.), что приводит к появлению противоречащих друг другу концепций о содержании данного института и отсутствию в науке единого понимания предмета исследования. Сравнение российского института административной юстиции с аналогичными институтами, сложившимися в странах Европы и США, позволяет сделать вывод о том, что Россия не восприняла в полной мере ни одну из зарубежных моделей.

Далее - на основе предлагаемых в юридической доктрине подходов к понятию и сущности административной юстиции; существующих в зарубежных странах моделей; сложившегося в РФ правового регулирования (закрепление судебного порядка разрешения дел, возникающих из публичных

правоотношений); ст. 118 Конституции РФ и позиций Конституционного Суда РФ - автором была предпринята попытка в соответствии с предметом данного исследования сформулировать понятие административного судопроизводства как деятельности суда по разрешению споров в публично-правовой сфере, поскольку особый характер этой деятельности предопределяется не столько ее институциональной основой, сколько процессуальными особенностями. При таком подходе речь идет ни о чем ином как о судопроизводстве. Поэтому диссертант предлагает использовать при рассмотрении данного института понятие именно «административное судопроизводство» как наиболее соответствующее действующему российскому конституционному и процессуальному законодательству. При этом характеристика «административное» указывает на наличие властного субъекта в конфликтной правовой ситуации.

Третий параграф **«К вопросу о специализации судов»** посвящен дискуссионным вопросам определения подведомственности споров между гражданами, организациями и органами власти. Решение вопроса о подведомственности является необходимой предпосылкой реализации предусмотренного Конституцией РФ права каждого на рассмотрение его дела законным судом.

Трудности с решением этой проблемы, возникающие в судебной практике, обусловлены многообразием категорий дел и их субъектов, возникающих из публичных правоотношений. Проблемы определения подведомственности осложняются увеличивающимся с каждым годом количеством поступающих на разрешение судов общей юрисдикции как общего числа гражданских дел, так и дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, что приводит к перегруженности судов общей юрисдикции, нарушению предусмотренных законом сроков судебного разбирательства и судебной волоките. Возможные пути повышения эффективности правосудия правоведе

связывают либо с созданием отдельной системы административных судов, либо со специализацией судей в действующих судах.

Автором был подвергнут критической оценке законопроект «О федеральных административных судах в Российской Федерации», внесенный Верховным Судом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в 2000 г. Вследствие отсутствия правовых и экономических предпосылок учреждение в России самостоятельных административных судов представляется в настоящее время нецелесообразным. Более рациональным решением обозначенной проблемы является создание в действующих судах общей юрисдикции коллегий по административным делам (в районных судах следует провести специализацию отдельных судей). Реализация данной идеи потребует внесения соответствующих изменений в федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» и «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Диссертантом отдельно рассмотрен вопрос о статусе Дисциплинарного судебного присутствия - органе, в компетенцию которого входит разрешение дел об обжаловании судьями решений квалификационных коллегий судей. Это есть новый, самостоятельный специализированный федеральный суд. Автором предложено сформировать двухуровневую систему таких судов: создать дисциплинарные судебные присутствия в субъектах РФ и Высшее дисциплинарное судебное присутствие в РФ.

В четвертом параграфе **«Проблемы правового регулирования рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти»** обосновывается идея о принятии Кодекса административного судопроизводства.

В порядке гл. 25 ГПК РФ оспариванию подлежат решения, действия (бездействие) различных органов власти и должностных лиц. В частности,

граждане вправе обратиться в суд с заявлением о незаконном привлечении их к ответственности (абз. 4 ст. 255 ГПК РФ). Наиболее дискуссионным является вопрос о применении процессуального регламента при пересмотре судами постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (гл. 30 КоАП РФ). Это обусловлено наличием двух нормативных правовых актов – ГПК РФ и КоАП РФ, каждый из которых устанавливает свои особенности разрешения указанной категории дел судами общей юрисдикции. При пересмотре постановлений и решений по делам об административных правонарушениях речь идет о судебном оспаривании актов о незаконном привлечении к ответственности, что подпадает под признаки дел, возникающих из публичных правоотношений, предусмотренных абз. 4 ст. 255 ГПК РФ. Однако на практике суды применяют процессуальный регламент, установленный не гл. гл. 23, 25 ГПК РФ, а гл. 30 КоАП РФ. Предусмотренные же этой главой КоАП РФ особенности рассмотрения дел ограничивают гарантии судебной защиты. В связи с этим в работе высказаны некоторые критические замечания. Между тем гражданское судопроизводство и предусмотренное КоАП РФ производство по делам об административных правонарушениях представляют собой две разные сферы правового регулирования, каждая из которых характеризуется особым субъектным составом правоотношений, предметом судебного разбирательства и наличием различных законодательных регламентов, закрепленных в специальных нормативно-правовых актах. С этой точки зрения недопустима ситуация, когда нормы одной отрасли права - административного - регламентируют чуждые им гражданские процессуальные правоотношения, обязательным участником которых является суд. В качестве такового он должен следовать процедуре, описанной в сугубо процессуальном законе. Таким образом, рассмотрение жалоб на постановления и решения по делам о привлечении к административной ответственности требует соответствующих процессуальных правил, предусмотренных гл. 25 ГПК РФ.

Диссертантом проанализирован порядок рассмотрения Дисциплинарным судебным присутствием дел об обжаловании решений квалификационных коллегий судей, который в настоящее время установлен гл. гл. 23, 25 ГПК РФ, Федеральным конституционным законом «О дисциплинарном судебном присутствии» и Регламентом Дисциплинарного судебного присутствия. На основе этого сделан вывод о противоречивом, непоследовательном подходе законодателя к регулированию данного вопроса. Так, преобладающее большинство процессуальных норм содержится в Регламенте – акте, который утверждается совместным постановлением Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, не относится к источникам ни гражданского, ни арбитражного процессуального права и по своей юридической силе не является законом. Более того, обнаружены многочисленные коллизии между нормами, содержащимися в Регламенте, и правоположениями ГПК РФ.

Принятие Кодекса административного судопроизводства позволит усовершенствовать судебный порядок рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, в том числе дел об обжаловании решений квалификационных коллегий судей. Он необходим для регламентации:

- разрешения споров между гражданами, организациями с органами власти и их должностными лицами, которые в настоящее время рассматриваются арбитражными судьями и судьями общей юрисдикции. В этих целях соответствующие разделы АПК РФ и ГПК РФ предлагается исключить, закрепив необходимые процедуры в Кодексе административного судопроизводства;
- рассмотрения жалоб судей на решения квалификационных коллегий судей о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков;

- разрешения дел об административных правонарушениях, которые согласно действующему КоАП РФ и другим нормативным правовым актам отнесены сегодня к компетенции судов общей и арбитражной юрисдикции;
- пересмотра судами общей юрисдикции решений и постановлений о наложении административных взысканий по жалобам граждан и организаций.

Глава третья **«Развитие законодательства об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти»** посвящена вопросу о совершенствовании законодательной базы в области разрешения публично-правовых споров. В связи с этим автором высказаны некоторые предложения, приведена их аргументация.

В первом параграфе **«Судебный порядок обжалования постановлений и решений по делам об административных правонарушениях»** автор счел необходимым обратиться к анализу норм гл. 30 КоАП РФ для того чтобы показать коллизионный характер как самих положений Кодекса, которые регламентируют *судебный* порядок пересмотра постановлений и решений по делам о наложении административных взысканий, так и их несогласованность с ГПК РФ. По своей правовой природе речь идет именно о производстве об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, регламентируемое гл. 25 ГПК РФ. Однако, при сравнении этих двух видов процессуального регламента в гл. 30 КоАП РФ обнаруживаются пробелы в сфере регулирования стадии подготовки дела к рассмотрению жалобы, отложения рассмотрения жалобы, извещения участников процесса о времени и месте судебного разбирательства и др.

Таким образом, отсутствие в гл. 30 КоАП РФ законченного процессуального регламента для разрешения судами общей юрисдикции дел об оспаривании постановлений и решений о привлечении к административной ответственности

свидетельствует о необходимости модернизации судопроизводства по делам об административных правонарушениях. В этих целях автором предложено изъять из КоАП РФ нормы, регулирующие судебный порядок как рассмотрения дел об административных правонарушениях, так и пересмотра решений и постановлений по делам о наложении административных взысканий. Процессуальный механизм разрешения судами указанных категорий дел должен быть закреплен в отдельном процессуальном законе – Кодексе административного судопроизводства.

Во втором параграфе **«Соглашение по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти»** рассматривается проблема допустимости соглашений по спорам граждан и организаций с органами власти.

В науке гражданского процессуального права вопросы заключения соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений, не получили широкого освещения. В основном о них идет речь в связи с дискуссией, развернувшейся в области применения положений ст. 190 АПК РФ, которая прямо закрепляет возможность урегулирования конфликтов с органами власти посредством использования различных примирительных процедур. В процессе изучения норм арбитражного и гражданского процессуального законодательства, практики судов общей и арбитражной юрисдикции, научных публикаций о допустимости соглашений граждан и организаций с органами власти автор пришел к выводу, что дискуссия о терминологических различиях в названии рассматриваемого института («соглашение» или «мировое соглашение») не имеет практического значения, поскольку процессуальная сущность соглашения при этом остается неизменной. Она заключается в стремлении сторон разрешить спор миром, без продолжения судебного разбирательства.

В работе обосновывается вывод о возможности заключения соглашений не по всем категориям дел, возникающим из публичных правоотношений. Так,

между гражданином и органом власти недопустимо достижение какого-либо компромисса по делам о признании недействующими нормативных правовых актов, т.к. последние затрагивают права и законные интересы не только заявителя, но и неопределенного круга лиц (т.е. публичные интересы). Напротив, при оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти возможно заключение соглашения при условии, что соответствующие должностные лица действуют в пределах предоставленных им законом полномочий.

На фоне попыток законодателя (пока не совсем удачных) упорядочить процедуру разрешения споров с использованием примирительных процедур в арбитражных судах эта проблема в области гражданского процессуального права оказалась «забытой» - регулирование предусмотренного в ГПК РФ мирового соглашения остается поверхностным и недостаточно конкретным. Более того, пока в российском судопроизводстве по гражданским делам нет альтернативы мировому соглашению как способу разрешения правового конфликта самими сторонами. Автор предлагает ввести по делам, возникающим из публичных правоотношений, институт соглашения (при сохранении по исковым делам привычного термина «мировое соглашение»). В связи с этим целесообразно дополнить ст. 246.1 ГПК РФ нормой следующего содержания: «Дела, возникающие из публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами путем заключения соглашения, если такое соглашение не противоречит закону и не нарушает права и законные интересы сторон и других лиц». В работе также предложены некоторые правила, определяющие порядок утверждения таких соглашений в судах общей юрисдикции (заключение соглашения должно быть направлено на урегулирование спора, являющегося предметом судебного разбирательства; должна обеспечиваться возможность принудительного исполнения соглашения;

соглашение должно содержать согласованные сторонами сведения об условиях, размере и сроках исполнения обязательств по спору и др.).

Нормы, регламентирующие порядок заключения сторонами и утверждения судом соглашений по делам, возникающим из публичных правоотношений, должны получить закрепление в Кодексе административного судопроизводства.

В третьем параграфе **«Институт коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти»** раскрываются особенности обращения в суд двух и более лиц, чьи права нарушены органом власти.

В юридической доктрине практически не исследовались вопросы, связанные с правовой природой коллективной жалобы, а также возможностью подачи такой жалобы в процедурах гл. 25 ГПК РФ. В работе рассмотрены сходства и различия коллективной жалобы с институтами группового иска в арбитражном процессе (гл. 28.2 АПК РФ), защиты прав неопределенного круга лиц в гражданском процессе (ст. ст. 45 – 46 ГПК РФ) и коллективного иска по законодательству США.

На основе проведенного анализа автор пришел к следующему выводу. Теоретическая конструкция института коллективной жалобы по делам, рассматриваемым в порядке гл. 25 ГПК РФ, согласуется с другими известными гражданскому процессуальному законодательству институтами. Так, при подаче коллективной жалобы, также как при обращении в суд двух и более лиц с требованием признать незаконными решения, действия (бездействие) органов власти речь идет о множественности лиц на стороне заявителя, права и обязанности которых имеют одно основание (п. 2 ч. 2 ст. 40 ГПК РФ), поскольку неправомерным актом органа власти нарушаются одни и те же права граждан, в отношении которых он принят. В связи с этим предлагается

дополнить гл. 25 ГПК РФ нормой следующего содержания: «ст. 254 п. 1.1. В случае если решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего нарушают права и свободы двух и более граждан, организаций, по правилам статьи 40 настоящего Кодекса может быть подана коллективная жалоба».

В **Заключении** диссертационного исследования автор предлагает тексты вытекающих из него законодательных поправок.

По теме диссертации опубликованы следующие работы

Статьи

в ведущих рецензируемых научных журналах,

рекомендованных ВАК:

1. Павлова М.С. Гражданское и административное судопроизводство: коллизии правового регулирования // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 10. С. 4—8.
2. Павлова М.С. Проблемы судебной подведомственности административных дел // Современное право. 2011. № 2 (1). С. 74 – 77.
3. Павлова М.С. Законный интерес как предмет судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 3. С. 30 – 33.
4. Павлова М.С. «Институт коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти» // Российский юридический журнал (принята к публикации).

