

Воронежский государственный университет

На правах рукописи

Лупарев Евгений Борисович

Административно-правовые споры

Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

Диссертация на соискание учёной степени доктора
юридических наук

Научный консультант
доктор юридических наук,
профессор Старилов Ю.Н.

Воронеж - 2003

Оглавление

Список сокращений	5
Введение	6
Глава 1. Понятие и природа административно–правового спора	21
§ 1. Понятие административно–правового спора	21
§ 2. Природа административно–правового спора	41
Глава 2. Объекты административно–правового спора.	84
§ 1. Понятие и признаки объекта административно–правового спора	84
1.1. Понятие объекта и предмета административно–правового спора	84
1.2. Субъективные публичные управленческие права, обязанности, законные интересы и их защита	90
§ 2. Виды объектов административно–правового спора	113
2.1. Защищаемые субъективные публичные управленческие права, обязанности и законные интересы физических лиц	113
2.2. Защищаемые субъективные публичные управленческие права, обязанности и законные интересы организаций	121
Глава 3. Классификация административно–правовых споров	127
§ 1. Основания классификации административно–правовых споров	127
§ 2. Споры физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, наделёнными государственно–властными полномочиями	139
2.1. Споры граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с нарушением их прав и свобод, не связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности	139
2.2. Споры физических лиц с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической	

деятельности	185
2.3. Споры организаций с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями, не связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности	191
2.4. Споры организаций с органами, наделёнными государственно– властными полномочиями, в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности	198
§ 3. Внутрисистемные и аппаратные административно–правовые споры	200
3.1. Организационно–структурные взаимодействия в системе органов, осуществляющих государственное управление	200
3.2. Споры о компетенции с участием органов, наделённых государственно–властными полномочиями	203
3.2.1. Понятие и структура компетенции	203
3.2.2. Виды споров о компетенции и их характеристика	207
3.3. Административно–правовые споры при выработке управленческих решений в аппарате управления	213
Глава 4. Динамика развития административно–правового спора	217
§ 1. Предпосылки возникновения и развития административно– правового спора	217
§ 2. Административно-правовой спор, как элемент административного процесса	237
§ 3. Стадии развития административно–правового спора и их юридическое значение	249
Глава 5. Процессуальные и организационно-правовые проблемы разрешения административно–правовых споров	271
§ 1. Особенности внесудебного порядка разрешения	

административно–правовых споров	271
§ 2. Актуальные проблемы деятельности судов по разрешению	
административно–правовых споров	292
2.1. Административное судопроизводство, как форма разрешения	
административно–правовых споров	292
2.2. Подходы к организационному оформлению	
административного судопроизводства	305
§3. Доказывание и доказательства при разрешении административно-	
правовых споров	314
Глава 6. Административно–правовые споры: вопросы	
сравнительного правоведения	329
§1. Доктринальная характеристика административно–правовых	
споров в зарубежных странах	329
§2. Организационные и процессуальные аспекты деятельности по	
разрешению административно–правовых споров в зарубежных	
странах	350
Заключение	386
Список нормативных актов и литературы	396

Список сокращений

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации	- АПК РФ
Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации	- Бюллетень ВС РФ
Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти	- БНА ФОИВ
Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации	- Вестник ВАС РФ
Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ	- Ведомости СНД РФ и ВС РФ
Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации	- ГПК РФ
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	- КоАП РФ
Таможенный кодекс Российской Федерации	- ТК РФ
Налоговый кодекс Российской Федерации	- НК РФ
Федеральный конституционный закон	- ФКЗ
Федеральный закон	- ФЗ

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена, прежде всего, глубокими преобразованиями, произошедшими в сфере взаимодействия органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями с физическими лицами и организациями, а также в сфере взаимодействия внутри системы государственного управления. Провозглашённый Конституцией Российской Федерации 1993 года приоритет прав и свобод человека требует теоретического осмысления основополагающих понятий механизма защиты публичных управленческих прав, свобод и законных интересов, как отдельной личности, так и организаций. От того, насколько чётко действующая административно-правовая доктрина, а вслед за ней и нормативные акты определяют суть спорных взаимоотношений в сфере государственного управления, в равной мере зависит и эффективность защиты публичных управленческих прав, свобод, законных интересов лиц и организаций, и эффективность реализации новых форм и принципов взаимодействия органов, наделённых государственно-властными полномочиями, между собой. Важным фактором актуальности данного исследования является то, что в условиях демократического общества объём административно-правовых споров многократно возрастает, они становятся многообразнее и сложнее. Отсутствие легального определения такого основополагающего понятия как административно-правовой спор негативно влияет на установление критериев подведомственности административных дел.

Необходимость подобного анализа диктуется также задачами разработки законодательных и подзаконных актов, определяющих порядок предупреждения и разрешения административно-правовых споров. Возрастание степени нормативной урегулированности государственно-властной управленческой деятельности ещё не перевело эту деятельность в

ту качественную стадию, которая позволяет минимизировать развитие конфликтных ситуаций в государственном управлении. Вследствие этого, исследование проблематики административно-правового спора позволяет выработать теоретические предпосылки и практические рекомендации, связанные не только с разрешением, но и с предупреждением спорных ситуаций в государственном управлении, создав предпосылки качественной работы управляющей подсистемы при повышении уровня правовой защиты управляемых субъектов. В этой связи особенно важен системный анализ причин возникновения споров в сфере государственного управления, выходящий за рамки традиционной характеристики конфликтов между гражданином и государством, включающий в себя не только и не столько характеристику внешневыраженных факторов, влияющих на возникновение административно-правовых споров, сколько характеристику психологических аспектов поведения управляющих и управляемых.

Реформирование судебной системы Российской Федерации и системы государственного управления, хотя и повлекло за собой создание новых, не применявшихся в досоветский и советский периоды российской государственности институтов (таких, как конституционное правосудие, институт уполномоченного по правам человека), не создало понятной организационной системы разрешения административно-правовых споров. И хотя создание такой организационной системы не является самоцелью, её отсутствие снижает возможности быстрого разрешения административно-правовых споров в рамках правовых процедур, а значит, влияет на уровень коррупционной преступности в сфере государственного управления, на уровень обращений в надгосударственные структуры разрешения споров типа Европейского Суда по правам человека. Следовательно, актуальность данного исследования выходит за рамки исключительно административного права и административного процесса, охватывая проблемы теории правоотношений в рамках общей теории права, проблемы споров и

конфликтов иных публичных отраслей российского права, а также проблемы сравнительного правоведения.

Практика применения ныне действующих нормативных актов, определяющих порядок разрешения административно-правовых споров, свидетельствует об определённых проблемах в этом вопросе. Необходим всесторонний анализ как действовавшего, так и действующего законодательства Российской Федерации, опыта правового регулирования в зарубежных странах, который позволит определить направления дальнейшего совершенствования механизма предупреждения и разрешения административно-правовых споров.

Состояние изученности темы исследования характеризуется тем, что первые, фрагментарные исследования проблематики споров в сфере государственного управления есть в работах таких российских учёных-полицистов как А.И. Елистратов, В.В. Ивановский, В.Л. Кобалевский, М.К. Палибин, И.Т. Тарасов, П. Шеймин. Среди зарубежных авторов XIX – начала XX века освещавших отдельные аспекты спорных административных правоотношений следует назвать Ж. Апплетона, Г. Гербера, Р. Гнейста, А.В. Дайси, Э. Лаферриера, Ф. Порта, О. Сарвея.

Общетеоретической базой исследования послужили работы: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, Н.С. Бондаря, Л.Д. Воеводина, Н.В. Витрука, В.М. Горшенёва, Н.М. Коркунова, В.О. Лучина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.С. Основина, В.Н. Протасова, В.А. Ржевского, В.А. Рязановского, М.С. Строговича, Ю.Г. Ткаченко, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфиной, Н.М. Чепурновой, М.С. Шакарян и других учёных. Наряду с исследованиями учёных-юристов важное место в работе занимают работы философов, психологов, социологов: Р. Бэртона, И. Канта, Д. Карнеги, Д. Майерса, Н. В. Мотрошиловой, Д. Ричардсона, С.Л. Рубинштейна, В.С. Жеребина и других.

В советский и современный периоды развития науки административного права в России теория административно-правового спора находит своё

отражение как в теории административно-правовых отношений, так и в теории административного процесса, будучи представлена в работах таких авторов как: А.П. Алёхин, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, И.И. Веремеенко, А.П. Вершинин, А.В. Воронков, И.А. Габричидзе, И.А. Галаган, А.А. Дёмин, Е.В. Додин, И.А. Дюрягин, П.Ф. Елисейкин, И.М. Зайцев, О.К. Застрожная, М.В. Карасёва, В.Т. Квиткин, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, М.П. Лебедев, В.А. Лория, А.Е. Лунёв, В.В. Мальков, В.М. Манохин, М.Я. Масленников, С.Н. Махина, В.И. Новосёлов, Д.М. Овсянко, Г.Л. Осокина, И.В. Панова, Г.И. Петров, М.И. Пискотин, Ю.А. Попова, В.И. Ремнёв, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, И.С. Самощенко, В.А. Сивицкий, С.Л. Симонян, В.В. Скитович, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, О.В. Токарев, В.А. Тупиков, С.Д. Хазанов, Д.М. Чечот, А.П. Шергин, Б.С. Эбзеев, Б.И. Юрков, В.А. Юсупов, А.Ю. Якимов и ряда других.

Современная зарубежная литература по данной проблематике представлена работами Ж. Брэбана, Ж. Веделя, Р. Драго, С. Поповича, Р. Шарвена, Р. Шапю, К. Экштайна и других иностранных авторов.

Среди современных отечественных авторов, которые специально исследовали проблематику административно-правового спора, следует назвать А.Б. Зеленцова, Н.Ю. Хаманеву. Исследованиям административно-правовых споров в сфере экономики посвящены работы Н.В. Сухаревой. И всё же, отечественных работ, специально посвящённых системному исследованию административно-правового спора до настоящего времени не было.

Цель исследования: разработка концептуальных теоретических основ административно-правового спора, выработка принципов правоприменительной практики, связанной с рассмотрением этих категорий юридических споров уполномоченными органами и должностными лицами.

Для достижения указанной цели в диссертации определены следующие **задачи:**

1. выработать определение административно-правового спора;
2. определить природу административно-правового спора;
3. выработать понятие объекта административно-правового спора и классифицировать объекты и предметы споров;
4. выработать основания классификации административно-правовых споров;
5. дать материально-правовую характеристику различным категориям административно-правовых споров;
6. рассмотреть предпосылки возникновения и развития административно-правовых споров;
7. определить место административно-правового спора в структуре административного процесса, охарактеризовать сущность административного процесса;
8. рассмотреть стадии развития административно-правового спора и определить их юридическое значение;
9. осветить вопросы внесудебного и судебного порядков разрешения административно-правовых споров;
10. дать сравнительно-правовую характеристику теорий административно-правовых споров и систем их разрешения в различных правовых системах.

Объектом исследования выступают противоречия в публичных общественных отношениях, возникающие в результате взаимодействия между управляющими и управляемыми субъектами государственного управления, а также противоречия управляющих субъектов между собой.

Предметом исследования являются законодательные и иные нормативные акты, устанавливающие субъективные публичные управленческие права физических лиц и организаций, способы защиты этих

прав, методы предупреждения и разрешения административно-правовых споров, а также практика применения такого рода актов судами, органами исполнительной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, а также уполномоченными на то должностными лицами.

Методологическая основа диссертационного исследования представляет собой комплекс общенаучных и частнонаучных методов, и приёмов научного познания. Из общенаучных методов были использованы общенаучный диалектический метод, анализ и синтез, исторический, социологический, статистический, а также такие эвристические методы как индукция и дедукция. Среди специальных юридических методов исследования использованы историко-правовой, нормативно-логический, а в части исследования иностранных теорий административно-правовых споров и опыта их разрешения применён сравнительно-правовой метод (метод правовой компаративистики).

Основным методом избран метод системного анализа, который позволил исследовать административно-правовой спор как совокупность взаимосвязанных компонентов управляющей и управляемой подсистем в целом, а также взаимосвязей внутри этих подсистем, приводящих к возникновению и развитию спорных правоотношений.

Теоретическая база исследования определяется её комплексным характером, что выразилось в использовании научных трудов по теории государства и права, теории государственного управления, конституционному, административному, финансовому, информационному, уголовному, гражданскому, гражданско-процессуальному, арбитражно-процессуальному праву. Исследование причин и условий возникновения административно-правовых споров потребовали изучения работ по философии, социологии, психологии. Сравнительно-правовые аспекты

исследования характеризуются анализом зарубежной литературы по административному праву.

Нормативную базу исследования составляют: ратифицированные Российской Федерацией международные акты, являющиеся частью национальной системы права, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные акты различных типов и уровней, нормативные акты органов местного самоуправления. В сравнительно-историческом плане исследуются ранее действовавшие на территории нынешней Российской Федерации акты Временного правительства, Союза ССР, акты РСФСР. В работе анализируются акты Конституционного суда РФ, правоприменительная практика и акты по конкретным делам судов общей юрисдикции, арбитражных судов, федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. В части сравнительно-правовых аспектов разрешения административно-правовых споров исследованию подверглись как ранее действовавшие, так и ныне действующие нормативные и судебные акты таких зарубежных стран как Австрия, Великобритания, Венгерская Республика, США, Украина, ФРГ, Франция, Швейцария.

Эмпирическую базу исследования составляют: опубликованная судебная практика Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; материалы 50 конкретных административных дел из практики Верховного Суда РФ, 126 дел из практики Краевого суда Краснодарского края, 110 дел из практики районных судов общей юрисдикции городов Краснодара, Воронежа, районных судов Краснодарского края; материалы 50 конкретных административных дел Высшего Арбитражного Суда РФ, 30 дел Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа, 50 дел Арбитражного суда Краснодарского края; 17 конкретных дел по рассмотрению во внесудебном порядке жалоб

юридических лиц из практики Южного регионального управления валютного контроля Министерства финансов РФ и Южного регионального управления Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; статистические данные о работе судов общей юрисдикции, арбитражных судов за 1995-2003 годы. Проведён опрос 100 сотрудников органов внутренних дел о причинах обжалования их действий в связи с привлечением лиц к административной ответственности. Использованы материалы рассмотрения жалоб граждан на действия и бездействия органов исполнительной власти Комитетом по вопросам законности и правопорядка Законодательного Собрания Краснодарского края за 2001 -2003 годы.

Научная новизна данного исследования проявляется в самом подходе к пониманию административно-правового спора, как административного правоотношения особого вида, а также в комплексности исследования указанного административно-правового и управленческого явления в аспекте, отличном от имевших ранее место исследований.

Результатом разработки данной проблематики являются следующие наиболее значимые **положения, выносимые на защиту**:

1. Административно-правовой спор предлагается понимать как административно-правовое отношение комплексного материально-правового и процессуального характера, выражающееся в наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями;
2. Основаниями отграничения административно-правовых споров от иных категорий юридических споров выступает их особый субъектный состав и объект. Обязательным субъектом административно-правового

спора выступает лицо или организация, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями. Объектом административно-правового спора выступает защита управленческих прав, законных интересов и порядка реализации публичных управленческих обязанностей. Предмет спора – это нарушенные действиями или бездействиями органов и лиц, наделённых государственно-властными полномочиями, субъективные управленческие права, порядок реализации обязанностей, неудовлетворённый публичный управленческий интерес. Управленческий характер публичных прав, интересов и обязанностей является одним из критериев, позволяющих отделить административно-правовой спор от других категорий юридических споров. В качестве элементов основания классификации административно-правовых споров предлагается использовать такие как: состав спорящих сторон, экономический или неэкономический характер спорных материальных правоотношений, соподчиненный или равноправный характер связи между субъектами спора;

3. Порядок разрешения внутрисистемного спора о компетенции не всегда отражает его материально - правовую характеристику. Разграничение между такими категориями публичных споров о компетенции как конституционные и административные должно определяться не мотивом обжалования, а с объектом спора. Если спор связан с реализацией основ конституционного строя (разделением властей, разграничением полномочий в рамках федерации), то он носит конституционный характер, если речь идёт об исключительно управленческих отношениях в рамках одной ветви власти – административный с соответствующей подведомственностью;
4. Причины возникновения административно-правовых споров объясняются как с точки зрения административно-правовых коллизий,

нарушений законности при принятии административных актов, противоречий между законностью и целесообразностью, так и с точки зрения психологических аспектов поведения субъектов спора, что выражается в сознательных действиях людей, определяемых правосознанием, представлением о справедливости, внешними провоцирующими факторами, уровнем правовой культуры, а также бессознательным поведением в форме инстинктов, включая агрессию;

5. Презюмируется, что наиболее действенным юридическим средством предупреждения административно-правовых споров является чёткое законодательное урегулирование основных управленческих процедур. Одним из шагов в этом направлении являлось бы создание кодекса административного управления, состоящего из нескольких частей, принимаемых по мере кодификации отдельных видов управленческих процедур.
6. Предлагается взгляд на административный процесс как на урегулированную правом, осуществляемую в особой форме деятельность по разрешению административно – правовых споров, возникающих в ходе реализации компетенции субъектов, наделённых государственно–властными управленческими полномочиями, а также деятельность по привлечению к административной ответственности.
7. Анализ современных способов разрешения административно-правовых споров позволяет предположить, что административный порядок разрешения некоторых категорий административно-правовых споров (налоговых, антимонопольных, таможенных) с точки зрения степени его формализованности приближается к судебному. Это даёт основание говорить о тенденции формирования квазисудебной процедуры, а в будущем – возможно и о создании специализированных квазисудебных органов административной юрисдикции.

8. Обосновывается необходимость законодательная унификации на федеральном уровне внесудебного порядка разрешения административно - правовых споров в административно-процессуальном кодексе. Предлагается следующая структура кодекса в этой части:

1) сроки обжалования управленческих действий и бездействий органов и лиц, наделённых государственно–властными управленческими полномочиями во внесудебном и судебном порядке;

2) сроки рассмотрения административно–правовых споров во внесудебном и судебном порядке;

3) указания на порядок рассмотрения поступивших жалоб, включая указания на права и обязанности спорящих сторон и лица, рассматривающего спор;

4) указания на доказательства, принимаемые во внимание при рассмотрении административно–правового спора во внесудебном порядке;

5) варианты возможных решений по административно – правовому спору с учётом специфики объекта административно – правового спора.

6) указания на способы обжалования и критерии определения должностных лиц, которые рассматривают решение по спору во внесудебном порядке.

9. Обосновывается тезис о том, что контроль как внешневыраженная функция входит в состав основной судебной деятельности – правосудия. Административное судопроизводство выступает в качестве одной из составных частей правосудия, его формой и методом.

10. В условиях, когда законодатель распределяет подведомственность административных дел по различным типам судов, не имеет смысла идти к формированию административных судов через ещё какие-либо переходные формы. Предлагается смешанная система организации административных судов с апелляционным судом вне конкретной

административно территориальной единицы. Независимость высшей судебной административной инстанции может быть обеспечена при её формировании путём выборов органами судейского сообщества.

11. Одной из тенденций развития внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров выступает его всё большая формализация и сближение с судебным порядком, что даёт основание говорить о становлении специализированных квазисудебных органов административной юрисдикции в системе исполнительной власти.
12. Плотность судебного контроля при рассмотрении административно-правовых споров, вытекающих из правоотношений по поводу экзаменационных оценок, служебных характеристик определяется спецификой данной отрасли управления. Суд при рассмотрении данной категории споров не должен входить в обсуждение вопросов субъективной оценки, её дифференциации, а должен проверить соблюдение органом или лицом, выставившим оценку, выдавшим характеристику формальных условий соответствия ответа или содержания характеристики поставленному вопросу (факту), соблюдение установленной процедуры проверки знаний, выдачи характеристики, наличие субъективных факторов, препятствующих максимальной объективизации оценки или характеристики. Признание судом решения по оценке или содержанию характеристики недействительными является основанием для повторной оценки знаний в другом составе экзаменаторов, для изменения уполномоченным лицом данных характеристики. Полностью исключить субъективный фактор при устной сдаче экзаменов и при выдаче служебных характеристик не представляется возможным, следовательно, контроль суда в этой части ограничен как формальными процессуальными мотивами, в частности, невозможностью изыскать средства доказывания для проверки знаний лица во временной промежуток,

соответствующий дате обжалуемого экзамена, так и материально-правовыми мотивами, предполагающими определённую свободу усмотрения экзаменаторов и лиц, выдающих служебные характеристики.

13. Споры из административных договоров о сотрудничестве должны разрешаться только путём переговоров между сторонами. Вмешательство третьей стороны качественно снижает реализацию положений административного договора, превращая его из механизма повышения эффективности государственного управления в механизм торможения.
14. Обосновывается тезис о том, что при рассмотрении административно-правовых споров предварительное раскрытие информации со стороны физического или юридического лица, считающего, что его права или интересы нарушены, должно относиться лишь к доказыванию факта нарушения соответствующих прав и законных интересов, то есть к обязательному элементу доказывания. Даже если законодатель не усматривает в предварительном раскрытии информации признаков ослабления процессуальных гарантий при спорах с органами публичной власти, то считать доказательствами информацию, которую требуется раскрыть до её судебной проверки по ч. 4 ст. 65 АПК РФ вряд ли возможно.
15. При оценке особенностей организации и процесса рассмотрения административно-правовых споров в различных странах предлагается частично заимствовать опыт стран с аналогичными: формой государственного устройства, политическим режимом, правовыми традициями. Этого требуют и тенденции гармонизация и унификация правовых систем в рамках Европейского сообщества.

Научное и практическое значение диссертации состоит в обосновании автором нового методологического подхода к исследованию

административно-правового спора во взаимосвязи с общей теорией правоотношений, как с материально-правовой, так и с процессуальной точек зрения. Определение объекта, предмета, места спорных административных правоотношений среди других категорий юридических споров даёт теоретическую основу для выработки чётких оснований разграничения подведомственности административных дел между судами, а также между юрисдикционными органами различных видов и уровней в системе исполнительной власти. Разработка теории административно-правового спора позволяет выявить причины и условия его возникновения, что способствует эффективному предупреждению такого рода правоотношений. Теория административно-правового спора может стать основой для законотворческой и иной нормотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Практическое значение диссертации состоит в том, что предложенные в работе определения, выводы, предложения, рекомендации, обобщения могут быть использованы при совершенствовании административного и административно – процессуального законодательства, в правоприменительной практике органов государственной власти, местного самоуправления, наделённых административно-юрисдикционными полномочиями. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке учебников и учебных пособий по курсам «Административное право РФ», «Административный процесс в РФ», «Административное право зарубежных стран», «Муниципальное право», а также в преподавании соответствующих учебных дисциплин, в научно-исследовательской работе.

Апробация и реализация результатов исследования. Основные результаты исследования нашли своё отражение в монографическом исследовании «Общая теория административно-правового спора» объёмом 13 п.л.. Основные положения диссертационного исследования нашли своё

отражение в статьях в центральных («Российская юстиция», «Журнал российского права», «Современное право», «Государственная власть и местное самоуправление») и региональных («Инфо-Академия. Право на Кубани») специальных периодических изданиях, и в статьях в научных сборниках Воронежского государственного университета, Кубанского ГАУ, Российского университета дружбы народов, Московского государственного социального университета.

Положения, содержащиеся в данном исследовании прошли апробацию в выступлениях на всероссийских («Проблемы административной юстиции» в г. Москве 2000 г.; «Административно-правовой статус гражданина (7 Лазаревские чтения)» в г. Москве 2003 г.) и межрегиональных («Теория и практика соблюдения законности в России», посвящённой 10-летию юридического факультета Куб ГАУ, г. Краснодар 2001 г.; «Приоритеты современного экономического развития», г. Краснодар 2001 г., «Развитие социально-культурной сферы Северо-Кавказского региона», г. Краснодар, 2002 г.), а также на ряде других научно - практических и теоретических конференциях.

Проблемы, нашедшие отражение в диссертационном исследовании, докладывались автором при участии в проекте программы Европейского союза Tacis № HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности; Административное право», г. Краснодар 2001 – 2002 г.

Результаты исследования использовались автором при чтении лекционных курсов «Административное право» и «Муниципальное право» в Кубанском государственном аграрном университете, Анапском филиале Московского государственного социального университета, Краснодарском государственном университете культуры и искусств.

Теоретические изыскания нашли своё применение при разрешении целого ряда конкретных административно–правовых споров, где автор представлял

интересы различных организаций в качестве юрисконсульта. Результаты рассмотрения этих дел нашли своё отражение в настоящем исследовании.

Задачи и методика исследования определили **структуру диссертации**, состоящей из введения, 6 глав, включающих в себя 15 параграфов, заключения, списка использованных нормативных актов и литературы.

Глава 1. Понятие и природа административно-правового спора

§ 1. Понятие административно-правового спора

Процессы функционирования исполнительной власти и соответствующего ей такого вида государственно-властной деятельности как государственное управление (как впрочем, и любой другой власти и соответствующего ей вида деятельности) предполагают определённую ответную реакцию объекта управления на управленческое воздействие со стороны государственных органов, органов местного самоуправления или иных субъектов управления. И эта реакция не всегда может соответствовать ожиданиям субъекта управления или иного участника административно-правовых отношений (а если сказать точнее – субъекта, наделённого государственно-властными или иными административными (управленческими) полномочиями, ибо, управляющее воздействие предполагает не только субординационные, но и координационные отношения между субъектами административно-правовых отношений): она может быть как положительной, так и отрицательной. Как раз эта отрицательная реакция во многих, хотя и не во всех случаях, и есть предпосылка для возникновения такого управленческого и правового феномена как административно-правовой спор. Определение указанного явления представляется возможным лишь через его сравнительный анализ с такими понятиями как административный, управленческий спор. Соответственно возникает необходимость дать анализ признакам указанных явлений, определить их правовую природу. Иеринг говорил о том, что законодатель должен мыслить как философ, и говорить, как крестьянин, «но, сколько бы мы не стремились к точности языка права – этого главного инструмента, которым пользуется юрист - никогда нельзя добиться абсолютной точности. Поэтому по-прежнему большая роль принадлежит толкованию права как средству, с помощью которого устанавливается точное

значение отдельных выражений, используемых юристом при создании правовой нормы»¹. Тем более верно замечание К.С. Бельского о том, что нельзя понять и подвергнуть толкованию административно-правовые нормы без помощи основных управленческих категорий².

Итак, определение любого спора стоит начать с анализа самого термина – спор. В общеупотребительном смысле под спором понимается разногласие, обсуждение чего-нибудь, в котором каждый отстаивает своё мнение³. Уже из этого определения можно почерпнуть имеющие существенное значение признаки административного спора, а именно то, что речь идет не только о разногласии, которое должно или может быть разрешено юрисдикционным органом, но и об *обсуждении*, которое может быть обличено как в правовую, так и не в правовую (организационную) форму. Для государственного управления это имеет важное значение, так как процесс исполнительно-распорядительной деятельности в демократическом обществе во многих, если не в большинстве случаев предполагает элемент коллективного обсуждения управленческих вопросов. Это тем более важно, когда речь идет о работе коллегиальных органов исполнительной власти и местного самоуправления. Практика показывает, что в конечном итоге упомянутое обсуждение заканчивается решением должностного лица, уполномоченного принимать (подписывать) его от имени исполнительного органа. Там же, где речь идет об обсуждении коллегиальным органом, например административной комиссией местной администрации, того или иного вопроса, обсуждение имеет итогом голосование, определяющее решение органа, то есть таким образом разрешается возможная спорная ситуация

¹ Лукич Р. Методология права. М.: Прогресс. 1981. С. 280-281.

² См.: Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права. // Государство и право. 1998. №10. С.21.

³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азъ. 1995. С. 746.

между членами комиссии. Поэтому вряд ли достаточно обоснованно утверждение А.А. Дёмина о том, что в процессе же реализации компетенции органа управления спор не возникает, так как орган управления действует не в рамках юридического процесса, а в рамках процедуры его функционирования⁴.

С. Попович под административным спором понимал связанный с законностью административного акта спор, на возбуждение которого имеет право, с одной стороны, физическое лицо, юридическое лицо или иной субъект, если он считает, что административный акт ущемляет какое-либо его право или непосредственный, основанный на законе личный интерес, а с другой стороны государственный орган, если он считает, что административным актом нарушен закон в пользу физического или юридического лица или же в ущерб определённого учреждения, соответственно общественно–политического содружества⁵. Указанное определение страдает тем, что называя отдельные признаки, свойственные административно–правовым спорам, оно ничего не говорит о сущности спора, а это, в свою очередь не позволяет определить его правовую и управленческую природу.

В ряде работ отечественных авторов в 70 – 80–х годах 20 века были сформулированы «предпроцессуальная», «процессуальная», «дуалистическая» теории административного спора⁶.

Нельзя не сказать о взгляде на административный спор, как разновидности социального конфликта, высказанного Н.Ю. Хаманевой⁷ и поддержанном

⁴ См.: Дёмин А.А. Административный процесс в развивающихся странах. М.: Изд-во. УДН, 1987. С. 37-38.

⁵ См.: Попович С. Административное право. Часть общая. М.: Прогресс, 1968. С. 504.

⁶ См.: Елисейкин П.Ф. Спор о праве как общественное отношение // Вопросы эффективности судебной защиты субъективных прав. Свердловск. 1978. С. 116 - 119

А.Б. Зеленцовым⁸. Это тем более важно на фоне развития целого научного направления – конфликтологии⁹, в том числе правовой.¹⁰ Более того, некоторые ранее действовавшие нормативные акты практически уравнивали понятие спор и конфликт (например, ст. 220 КЗоТ РФ¹¹), хотя статья 2 действующего Федерального закона от 23 ноября 1995 г «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» или статья 381 Трудового кодекса РФ о конфликте не упоминает¹². Термин конфликт, происходящий от латинского *conflictus* (столкновение) означает столкновение противоположных интересов, взглядов, стремлений, спор, грозящий осложнениями¹³. В современной социологии конфликт определяется как тип социальных взаимодействий, характеризующийся противодействием

⁷ См.: Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора. // Государство и право. 1998. №12. С.29-36.

⁸ См.: Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., Изд-во РУДН, 2001; Он же. Административно – правовой спор (теоретико–методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68 – 79.

⁹ См. например: Дмитриев А.В., Кудрявцев В.Н., Кудрявцев С.В. Введение в общую теорию конфликта. М., 1993.; Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М., 1995.; Карнеги Д. Путь к согласию. М., 1991; Шугуров М.В. Социальный конфликт и самоосуществление личности. Саратов, 1994;

¹⁰ См.: Жеребин В.С. Правовая конфликтология: Курс лекций. Часть 1. Владимир, 1998; Худойкина Т.В. Юридическая конфликтология как новое научное направление.// Российское право в период социальных реформ. Нижний Новгород, 1998; Юридическая конфликтология. М., 1995; Юридическая конфликтология – новое направление в науке. (Круглый стол журнала «Государство и право») // Государство и право. 1994. № 4. С. 3 – 23.

¹¹ Наименование кодекса дано в редакции Закона РФ от 25 сентября 1992 г // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 41. Ст. 2254.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4557.

¹³ См.: Словарь иностранных слов в русском языке. М.: Юнвес, 1996. С. 359.

социальных субъектов, обусловленный противоречием их потребностей, интересов, целей, а также социальных статусов ролей и функций¹⁴. Важно обратить внимание на такой признак конфликта как тип социальных взаимодействий, так как конфликт, облеченный в правовую форму приобретает характер правоотношения, через которое представляется возможным определение административного спора. Юридический конфликт, по мнению некоторых авторов, почему-то определяется как противоборство сторон – государств и их органов, общественных объединений, граждан с целью противоправного изменения статуса и юридического состояния субъектов права¹⁵. Распространена, особенно в уголовно-правовой науке, точка зрения на конфликт, как на противоправное деяние¹⁶. Но, конфликт может носить противоправный характер, а может развиваться и в рамках юридического дозволения и потому, такое узкое на наш взгляд определение применяется с оговоркой особого субъектного состава и характера действий или бездействий лица их совершающего. Некоторые авторы для характеристики явлений, требующих государственного вмешательства, употребляют термин «правовая аномалия», включая в него и правонарушения и собственно юридические конфликты¹⁷. Но, в государственном управлении споры – это явление нормальное, отражающее разницу субъективного восприятия участниками предполагаемых, совершаемых или совершённых управленческих действий, поддающихся правовому регулированию.

¹⁴ См.: Социальные технологии: Толковый словарь. М., Белгород: Луч - Центр социальных технологий, 1995. С.61.

¹⁵ См.: Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С.213.

¹⁶ См. например: Галиакбаров Р.Р. Групповое преступление. Постоянные и переменные признаки. Свердловск, 1973. С. 3-4.

¹⁷ См.: Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: НОРМА. 2003. С. 62-66.

С методологической точки зрения интересным является определение конфликта и в других отраслях знаний. Например, художественный конфликт определяется как прямое или опосредованное отражение искусством жизненных противоречий¹⁸. В социологии конфликт понимается как «вид противостояния, при котором стороны стремятся захватить территорию либо ресурсы, угрожают оппозиционным индивидам или группам, их собственности или культуре таким образом, что борьба приобретает форму атаки или обороны»¹⁹. Но, работы специалистов в социологии права не всегда отличаются строгостью в определении правовых конфликтов. Так, В.Н. Кудрявцев признаёт юридическим любой конфликт, «в котором спор так или иначе связан с правовыми отношениями сторон (их юридически значимыми действиями и состояниями), и, следовательно, субъекты и мотивация их поведения, либо объект конфликта обладает правовыми признаками, а конфликт влечёт юридические последствия», ставя тем самым знак равенства между спором и конфликтом²⁰. Другими авторами указывается, что превращение обычного социального конфликта в юридический происходит в том случае, когда по ходу конфликтных действий сторон ими, так или иначе, нарушаются существующие правовые нормы²¹.

Все приведенные примеры определений термина «конфликт» характеризуются одной общей существенной особенностью – они связывают конфликт с противодействием его участников друг другу. Встает вопрос: можем ли мы отождествить термин конфликт и термин спор? В этимологическом смысле нет, на что указывают приведенные выше определения. И в административно-правовом смысле можно и нужно выделять разницу между терминами спор и конфликт. Как справедливое

¹⁸ См.: Эстетика: Словарь. М., 1989. С.157.

¹⁹ Дмитриев А.В. Конфликтология. М., 2000. С. 54.

²⁰ См.: Юридическая конфликтология. М., 1995. С. 15.

²¹ См.: Социология права. М., 2001. С. 427.

заметил А.А. Дёмин «при взыскании контролёром штрафа с безбилетного пассажира конфликт может иметь место, но административным спором его назвать нельзя. Спор – это не любое недовольство одной стороны административного правоотношения действиями другой, а официальное предъявление административного иска в государственный орган или должностному лицу, правомочным такой спор разрешить»²². От себя добавим, что в государственном управлении конфликт есть лишь предпосылка спора. Всегда ли конфликт выражается в форме спора и, наоборот – любой ли спор есть конфликт? Предметный ответ на этот вопрос лежит в плоскости не только терминологических, но и сущностных характеристик сравниваемых явлений.

А.Б. Зеленцов, конструируя сущностную характеристику административно–правового конфликта, указывает на наличие родовидовых связей и подчинённый характер такого понятия, как административно–правовой спор понятию административно–правовой конфликт. Причём, им же выделяется такое понятие, как конструктивный правовой конфликт, являющийся, по мнению автора ни чем иным, как административно–правовым спором²³. Как нам кажется, автором допущена одна, но существенная неточность – конфликт, как правило, не может быть конструктивным по отношению к его субъектам. Другое дело, что на одном из этапов развития конфликта стороны могут прийти к конструктивному решению, избегнув дальнейшей конфронтации. Как уже отмечалось, спор не всегда связан с противоборством сторон, более того, некоторые авторы вообще определяют спор как разногласия по поводу нахождения наилучшего варианта решения совместных проблем, то есть определяют его позитивную направленность, в то время как конфликт всегда имеет негативный фон

²² Дёмин А.А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1998. №4. С.25 - 26.

²³ См.: Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами. С. 106.

развития²⁴. В этом смысле ближе к сути административно – правового спора (применительно к своему исследованию) подошла, на наш взгляд, Н.В. Сухарева, которая определила административно правовой спор в сфере экономики как отрицательное отношение одного из субъектов конкретного административного правоотношения, осуществляющего предпринимательскую деятельность, к юридическому факту, послужившему основанием для возникновения, изменения или прекращения административного правоотношения²⁵.

Таким образом, с формально-логической точки зрения общее логическое суждение может выглядеть следующим образом: конфликт может быть предпосылкой возникновения спора в юридическом смысле, но не любой административный спор развивается на базе конфликта и тем более не любой спор есть конфликт. Соответственно нельзя всегда говорить об административном или административно-правовом споре как о разновидности социального конфликта. Реакция стороны конфликта на действия противоположного субъекта может протекать, как в правовых рамках, то есть возникает правовой спор, так и во внеправовых формах, которые могут обладать определённой степенью общественной опасности и говорить об административном споре вряд ли логично.

Итак, в государственном управлении термин спор несёт в себе элементы как организационного, так и конфликтного характера. В любом случае целью определения административного и административно-правового спора является наиболее эффективное достижение целей государственного управления. Термин «спор» выступает субъектом понятия «административный спор» и «административно-правовой спор», в то время как термины «административный» и соответственно «административно-

²⁴ См.: Г.И. Козырев Введение в конфликтологию: Учеб пособие. М., 1999. С.172.

²⁵ См.: Сухарева Н.В. Административно – правовые споры в сфере экономики // Право и экономика. 2001. №4. С. 56.

правовой» выступают предикатами. В связи с этим необходим сравнительный анализ между понятиями административный, административно-правовой и управленческий споры, ибо иногда они употребляются как синонимичные²⁶. Характерной чертой всех этих категорий споров выступает то, что они развиваются в основном в рамках административно-правовых отношений, а при их рассмотрении неизбежен анализ такого явления как государственное управление, тем более что, как справедливо заметил Ю.Н. Старилов «в начале 90–х годов была предпринята попытка (либо сознательная, либо в связи с незнанием многих аксиом административного права) замены термина «государственное управление» на понятие «исполнительная власть»²⁷. В общеупотребительном смысле под управлением понимается направление хода, движения чего-либо, руководство²⁸. В теории управления это определяется как функция организационных систем различной природы, обеспечивающая сохранение их структуры, поддержание определенного состояния или переход в другое состояние в соответствии с объективными закономерностями существования данной системы, реализацией программы или сознательно поставленной целью²⁹.

В юридической литературе понятия управление и государственное управление теоретически разработаны и широко применяются в научных работах по теории государственного управления и административному

²⁶ См.: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С.115.

²⁷ См.: Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник: В 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 189.

²⁸ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. С.825.

²⁹ См.: Социальные технологии: толковый словарь. С.233.

праву³⁰. У ряда авторов сложилось мнение, что государственное управление есть ни что иное, как подзаконная исполнительно - распорядительная деятельность государственных органов³¹. Также указывалось, что «государственное управление есть функционирование субъектов исполнительной власти и форма практической реализации исполнительной власти в её собственном смысле»³². Таким образом, сложилось понятие государственного управления в широком и узком смысле, причем сейчас сделана попытка включить в него муниципальное управление, хотя согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления организационно не входят в систему органов государственной власти³³.

Более определенной и обоснованной нам представляется позиция, согласно которой государственное управление характеризуется как особый вид властно-организационной государственной деятельности, включающий в себя все виды воздействия на подведомственные объекты³⁴, в то время как имеет место и внутриорганизационное негосударственное управление³⁵. Надо отметить, что ныне действующая Конституция РФ, как определяющий отраслевое законодательство нормативный акт не содержит понятия «государственное управление» (за исключением пункта «д») ст. 71 Конституции РФ в части управления федеральной собственностью), а

³⁰ См. например: Проблемы общей теории социалистического государственного управления. М.: Наука, 1981.

³¹ См.: Советское административное право. М., 1978. С.104.

³² См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч.1. Учебник. М.: ТЕИС. 1995. С.14.

³³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. Часть общая. М.: БЕК. 1993. С. 1.

³⁴ См.: Методы и формы государственного управления. М.: Юрид. лит., 1977. С. 13.

³⁵ См.: Козлова О.В., Кузнецов И.Н. Научные основы управления производством. М., 1970.

говорит лишь об исполнительной власти, как о составной части государственной власти, действующей по принципу разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Это вызывает необходимость сопоставить между собой такие понятия как «государственное управление» и «государственная власть». Ранее действовавшая Конституция РСФСР содержала в некоторых статьях (например, 136³) понятие государственное управление наряду с понятием государственная власть³⁶. При этом органы государственного управления фактически приравнивались к органам исполнительной власти, хотя до внесения в Конституцию РСФСР 1978 года изменений и дополнений, в качестве органов государственной власти признавались только Советы народных депутатов, а остальные органы считались не органами государственной власти, а государственными органами³⁷. Как отмечал А.П. Алехин, государственная власть есть политико-правовое понятие, а государственное управление - организационно-правовое, то есть, хотя эти понятия и тесно связаны между собой, но не являются однопорядковыми³⁸. Сказанное позволяет предположить, что государственное управление есть особый вид государственной деятельности, выступающий как способ реализации исполнительной власти. Другими словами, государственное управление является сущностью исполнительной власти³⁹, хотя есть и обратные точки зрения на этот счёт⁴⁰. Вместе с тем большинство

³⁶ См.: Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. М.: Известия. 1992. С. 67.

³⁷ См.: Конституционное право. Учебник. М.: Инфа. 1996. С. 297.

³⁸ См.: Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1996 .С. 17.

³⁹ См.: Стариков Ю.Н. Административное право в 2 ч. Ч 1: История, Наука, Предмет, Нормы. С.93.

⁴⁰ В.С. Рыжов считает, что управление имеет негосударственный характер, ибо оно возникает до государства, до исполнительной власти и часто осуществляется независимо

административистов считает, что государственное управление есть часть более широкого явления – социального управления, которое включает в себя помимо государственного управления местное самоуправление и внутриорганизационное управление. Например, Ю.Н. Старилов в этой связи говорит о государственном управлении, местном управлении, общественном управлении, коммерческом управлении⁴¹.

Всё это указывает на то, что коль скоро термин государственное управление имеет широкое и узкое понимание, то и понятие управленческий может быть использовано в широком и узком смыслах⁴². То, насколько соотносимо понятие управленческий спор с понятием административный и административно-правовой спор, видимо и есть один из критериев, определяющих место административно-правового спора среди других явлений. И если говорить об управленческом споре в широком смысле, то нам придется отнести сюда все споры как в сфере исполнительной, так и законодательной и судебной властей. Интересно, что ГПК РФ в ст.33 (аналогичное правило содержится в ст. 39 АПК РФ) говорит о том, что споры о подсудности между судами не допускаются. Причём, эти споры возникают внутри системы органов соответствующей ветви власти.

от него. По его мнению, в органах исполнительной власти речь идет не о государственном управлении, а об управлении в органах исполнительной власти (см: Рыжов В.С. К судьбе государственного управления. // Государство и право. 1999. №2. С. 15.) Ю.М. Козлов отмечает, что исполнительная власть « в известном смысле производна от государственного управления». (Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 17.)

⁴¹ Старилов Ю.Н. Административное право в 2 ч. Ч 1: История, Наука, Предмет, Нормы. С.145.

⁴² О широком понимании государственного управления говорит, в частности, Г.А. Туманов (см.: Туманов Г.А. О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений»)) // Государство и право. 1997. №6. С. 18.)

С другой стороны, можно утверждать, что не любая управленческая деятельность есть деятельность административно-правовая и соответственно не любой управленческий спор можно отнести к административно-правовым. Это естественно, ибо, как писал Г.И. Петров «из них (управленческих отношений - *Е.Л.*) правовому регулированию подвергаются только те, которые нуждаются в правовом регулировании и могут быть урегулированы нормами права»⁴³. Полемизируя с Г.И. Петровым по поводу характеристики управленческих отношений Ю.М. Козлов, тем не менее, также признаёт, что «обычно выделяется правовая и неправовая (иногда её называют организационной) формы управленческих отношений»⁴⁴. Обоснование этого тезиса неизбежно приводит нас к анализу предмета административного права.

Традиционно выделяется несколько точек зрения на понятие предмета административного права. Одна группа авторов связывают административное право и соответственно понятие «административно-правовой» исключительно с деятельностью исполнительной власти⁴⁵. Ю.А. Тихомиров, говоря о круге общественных отношений, регулируемых административным правом, тем не менее, указывает на их расширение в конце 20 века⁴⁶. Другая группа авторов смотрит на предмет административного права гораздо более широко, видя в нём не только общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительной власти,

⁴³ Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1972, С. 31.

⁴⁴ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976. С. 40.

⁴⁵ См.: Агапов А.Б. Федеральное административное право России: Курс лекций. М.: Юрист, 1997. С. 22-23.; Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ.соч.С.31.; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая. М., 1993. С. 1-3.; Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967 С. 5-6.; Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М.: Юрист, 1997. С. 7.

⁴⁶ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 77-79.

но и отношения управленческого характера в сфере местного самоуправления и сфере деятельности других государственных органов⁴⁷. Интересно, что отдельные авторы, аргументирующие широкий подход к пониманию предмета административного права говорят даже о выделении в его рамках управленческого права как подотрасли⁴⁸.

В свете анализируемых нами понятий следует помнить, что отношения по управлению негосударственного характера могут иметь место в таких отраслях права как трудовое (трудовые споры работников с администрацией коммерческой или некоммерческой негосударственной организации) и муниципальное. Соответственно, если учитывать и эту точку зрения, то понятие «административно-правовой спор» следует связывать с деятельностью органов государственной власти (в некоторых случаях – не только исполнительных) и государственных органов, а вот понятия управленческий и административный спор могут иметь более широкое содержание, охватывая, местное самоуправление, внутриорганизационное негосударственное управление и внутреннее управление на государственных предприятиях.

Представляется, что различные взгляды на трактовку предмета административного права (имеющие под собой достаточно глубокое теоретическое обоснование) могут быть уравновешены в некоей средней позиции, которая бы отражала не только теоретическую модель, но и учитывала существующие правовые и управленческие реалии. Речь идёт о том, что современная практика государственно-властной деятельности столь многообразна, что с трудом вписывается в модель государственного управления, которая сформировалась в тот период, когда в нашей стране

⁴⁷ См.: Старилов Ю.Н. Административное право в 2 ч. Ч 1: История, Наука, Предмет, Нормы. Воронеж, Изд. ВГУ. 1998. С. 191-192.

⁴⁸ См.: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права.// Государство и право. 1997. №11. С 19.

преобладающей являлась роль государства во всех сферах общественной жизни, о чём справедливо пишет В.С. Рыжов⁴⁹. В современных условиях воздействие государства на различные типы общественных отношений не всегда имеет властно-организующий характер: достаточно сказать о предприятиях смешанных форм собственности, где есть доля государственного участия. Такого рода отношения несут на себе отпечаток как публично-правовых, так и частноправовых интересов и дают основания для формирования так называемого корпоративного права, значительную часть которого занимают вопросы корпоративного управления⁵⁰. Новые организационно правовые формы юридических лиц имеют собственный внутриорганизационный порядок управления, связанный с государственным управлением весьма опосредованно⁵¹. Вопрос о том, относимы ли вопросы управления этими организациями (а, следовательно, и возможные споры в управлении, например, споры между акционерами по поводу управления) к предмету административного права обусловлен на наш взгляд тем, какие интересы преследуются – государственные или частные. Если речь идёт о государственных интересах, например, при участии государства в уставном (складочном) капитале этих организаций, то это, несомненно,

⁴⁹ См.: Рыжов В.С. К судьбе государственного управления. // Государство и право. 1999. №2. С.14-22

⁵⁰ См. например: Полковников Г.В. Актуальные проблемы российского корпоративного права // www.auditorium.ru

⁵¹ См. например: Гражданский кодекс РФ. Часть 1 // Собрание законодательства РФ. 1994 № 32. Ст. 3301.; О сельскохозяйственной кооперации: Федеральный закон от 8 декабря 1995 в ред. от 7 марта 1997 // Собрание законодательства РФ. 1995. N 50. Ст. 4870.; 1997. N 10. Ст. 1120.; Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26 декабря 1995 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст.1.; Об обществах с ограниченной ответственностью: Федеральный закон от 14 января 1998 // Российская газета. 1998. 17 февраля.

административно–правовые отношения. В других случаях о административно-правовых отношениях говорить вряд ли обоснованно. Свидетельством этому является и то, что в АПК РФ рассмотрение вопросов, связанных с управлением коммерческими организациями отнесено п. 4) ч. 1. ст. 33 к так называемой специальной подведомственности, а не подведомственности по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений.

Казалось бы, вряд ли следует так подробно исследовать подходы к определению объёма административно-правового регулирования при рассмотрении понятия административно-правового спора, но это не так. И вот почему. Учитывая, что административно правовой спор часто есть предпосылка административно-юрисдикционного процесса, многие современные авторы склонны рассматривать в качестве объекта такого рода споров публичные права граждан⁵². Однако, «публичный характер каких-либо правовых отношений определяется в конечном счёте степенью связанности данного правоотношения общественным разделением труда и регулируемым правом интересами государственно организованного общества»⁵³. Если учесть, что такого рода интересы общества могут быть весьма многообразны, то напрашивается вывод о том, что, не любой спор, где есть элементы публичности, есть административно-правовой, ибо публичный интерес по-разному отражается в разных отраслях права⁵⁴. Достаточно отметить, что помимо административного права публичные

⁵² См. напр.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 63.

⁵³ Дёмин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002. С. 11.

⁵⁴ По этому поводу высказывается, в частности Ю.А. Тихомиров (см.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С.80-81; Он же. Публичное право. М.: БЕК., 1995. С. 53-80).

интересы могут защищаться и посредством формирующейся в настоящее время конституционной юстиции⁵⁵. То есть не любые публичные права есть предмет административно-правового спора.

С большой осторожностью следует говорить и об отнесении к административно-правовым спорам споров в рамках осуществления местного самоуправления. Прежде всего, следует сказать, что понятие местного самоуправления определяется как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов РФ. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местное самоуправление, как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций⁵⁶. Устав Иркутской области, например, в ст. 40 говорит о местном самоуправлении как о системе организации деятельности населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения⁵⁷.

Европейская Хартия о местном самоуправлении, определяет, что местное самоуправление - это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в

⁵⁵ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: Бек., 1998. 462 С.

⁵⁶ Собрание законодательства РФ. 1995. N 35. Ст. 3506.

⁵⁷ См.: Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. М., 1997. С.165.

интересах местного населения⁵⁸. Таким образом, национальное законодательство позволяет выделить следующие признаки местного самоуправления:

1. это деятельность;
2. самостоятельность населения при осуществлении этой деятельности;
3. деятельность направлена на решение вопросов местного значения;
4. учет исторических и национальных особенностей;
5. гарантированность местного самоуправления государством.

Видно, что данные признаки не в полной мере соответствуют Европейской Хартии о местном самоуправлении, так как последняя говорит об осуществлении органами местного самоуправления публичных дел, а не вопросов местного значения. Прежде всего, стоит сказать, что действующее федеральное законодательство говорит о местном самоуправлении как о деятельности, а не о системе организации деятельности (в приведенных примерах законодательства субъектов РФ) и не о праве и реальной способности (Европейская Хартия о местном самоуправлении). Под такого рода деятельностью можно понимать так называемое муниципальное (местное) управление⁵⁹. Насколько муниципальное управление соотносится с государственным управлением (и соответственно можно ли говорить об административно-правовом характере возможных споров в рамках осуществления местного самоуправления) показывает, прежде всего, анализ такого признака местного самоуправления, как целевая направленность, а именно - решение вопросов местного значения. Названные в ст. 6

⁵⁸ См.: О ратификации Европейской хартии местного самоуправления. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. №15.

⁵⁹ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997. С. 414.; Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. 1994. №5. С.126.

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предметы ведения местного самоуправления, на наш взгляд, нельзя однозначно относить к вопросам местного значения, а следует говорить о возможности органов местного самоуправления решать задачи по указанному кругу вопросов во исполнение решений принятых органами государственной власти. Законодательная практика зарубежных государств показывает, что при всем многообразии систем местного самоуправления, они не отделяются так жестко от государственных органов власти как это предусмотрено Конституцией РФ и федеральным законодательством⁶⁰. В то же время мы не согласны с утверждением о том, что «попытки «встроить» местное самоуправление в систему органов государственной власти приведут к воссозданию государственного управления на местном уровне»⁶¹.

Хотя, согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, это, однако, не исключает выполнения ими отдельных государственных функций (если исходить из концепции федерального закона). Это не означает, что государство может полностью отстраниться от правового регулирования структуры, функций и полномочий местного самоуправления⁶².

Понятно, что позиция таких авторов, как М.А. Краснов и К.Ф. Шеремет, утверждающих, что местное самоуправление - это особый уровень государственной власти, имеющий, впрочем, специфическую правовую

⁶⁰ См.: Пчелинцев В.А. Правовые основы становления местного самоуправления в Республике Башкортостан. // Материалы зональных семинаров председателей сельских и поселковых Советов Республики Башкортостан с участием заместителей председателей районных и городских Советов (февраль-март 1997 г.) Уфа. 1997. С. 40.

⁶¹ Дементьев А.Н. О «системе советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели. // Государство и право. 1996. №8. С.119.

⁶² См.: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ: Учебник. М., 1996. С. 451.

природу основана на государственно-правовой концепции местного самоуправления⁶³. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (с учетом сказанного выше мы будем иметь в виду полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ) осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ, с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация такого рода полномочий подконтрольна соответствующим органам государственной власти. Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что условия, и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяется, соответственно, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Следующий признак местного самоуправления, на который необходимо обратить внимание - это гарантированность местного самоуправления государством в форме нормативного закрепления гарантий местного самоуправления и судебная защита местного самоуправления. Это является еще одним аргументом в пользу того, что государственные органы не могут быть иначе, чем организационно, отделены от органов местного самоуправления.

Мы видим, что и государственное управление и местное самоуправление, являясь выражением народовластия, обладают сходными признаками, а именно: рассматриваются, как вид деятельности; направлены на реализацию государственных функций; используют аналогичные методы управления. Разница видится лишь в использовании различных организационно-правовых

⁶³ См.: Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ («Круглый стол» в Институте государства и права РАН). // Государство и право. 1997. № 5. С. 24-25.

форм, посредством которых осуществляются эти виды деятельности и в характере подчиненности органов местного самоуправления органам исполнительной власти. Причем, даже если абстрагироваться от существа функций местного самоуправления, а подойти к данному вопросу с формальных позиций, то обнаруживается закреплённая законодательством возможность выполнения органами местного самоуправления государственных функций. С этих позиций можно признать правильной точку зрения Е.М. Ковешникова о том, что «местное самоуправление занимает определённое место в разделении властей по вертикали, системе сдержек и противовесов в этой структуре»⁶⁴. С уверенностью можно сказать, что споры в рамках деятельности исполнительных (иных) органов местного самоуправления, безусловно, носят характер управленческих⁶⁵. Но отнесение их к административно-правовым возможно лишь тогда, когда речь идёт о спорах, вытекающих из реализации отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Итак, через анализ понятия «спор», анализ концепций административно-правовых отношений, мы получаем возможность вплотную подойти к определению объекта данного исследования – административно-правового спора, под которым предлагается понимать *такой тип комплексного материально – процессуального административного правоотношения, который характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных*

⁶⁴ Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: НОРМА, 2001. С. 67.

⁶⁵ О правовом регулировании муниципального управления см.: Павлов Н.В. Правовое регулирование муниципального управления. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002.

действий органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями.

§ 2. Природа административно-правового спора

Исследование административно-правового спора как научной категории предполагает выяснение его юридической природы, пытаясь раскрыть которую, мы тем самым выявляем сущность явления, понимаемую как внутреннее содержание, включающее в себя единство всех основных элементов целого, его свойств (признаков чего-либо) и связей между ними, существующее и выражаемое в форме и неотделимое от неё⁶⁶. Таким образом, этапами исследования сущности административно-правового спора являются:

1. исследование юридического значения административно-правового спора;
2. исследование признаков административно-правового спора;
3. исследование связи между признаками;
4. определение места административно правового спора среди других категорий споров.

Значение любого явления (в том числе и административно-правового спора) понимается двояко:

1. то, что данное явление обозначает, то есть его смысл;
2. важность, роль явления⁶⁷.

Как отметил Ю.М. Козлов « есть все основания утверждать, что возникают они (административно-правовые споры – *Е.Л.*) в связи со сложившимся у одной из сторон конкретного административно-правового отношения представлением о том, что его права и законные интересы нарушаются, либо

⁶⁶ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. С.694, 733, 771.

⁶⁷ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 227.

иным образом ущемляются действиями другой стороны»⁶⁸. В.Т. Квиткин обратил внимание на то, что суть спора о праве административном заключается в отсутствии совпадения взглядов сторон по тому или иному вопросу⁶⁹. С. Попович указывает, что в административном споре рассматриваются спорные ситуации, вытекающие из административных правоотношений⁷⁰. Однако, две последние точки зрения мало что дают для понимания сущности административно-правового спора, в какой-то степени лишь приближая нас к его определению, ведь согласно элементарным правилам формальной логики реальное определение должно указывать на существенные признаки предмета или явления, быть ясным, то есть должно указывать на известные признаки, не нуждающиеся в определении⁷¹.

Ближе к определению значения административно-правового спора подошла Н.Ю. Хаманева, которая указывает на то, что в форме спора выражается конфликт, а также на то, что спор считается административным, если юридический вопрос, составляющий содержание спора (т.е. то материально-правовое отношение, которое связывает стороны), является вопросом административного права⁷². Однако, складывается впечатление, что автор сводит содержание административно-правового спора к материальным административно-правовым отношениям между сторонами с чем можно спорить. Более точным представляется рассмотрение

⁶⁸ Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М., Зерцало, 1996 .С.309.

⁶⁹ См.: Квиткин В.Т. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1968. С.8.

⁷⁰ См.: Попович С. Административное право. Общая часть. М., 1968. С. 504.

⁷¹ См.: Кириллов В.И., Старченко А.А. Логика: Учебник для юридических вузов. М.: Юрист, 1998. С. 48-49.

⁷² См.: Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора. // Государство и право. 1998. №12. С. 30.

материально-правовых отношений между сторонами в качестве одного из элементов содержания спора. Кроме того, нельзя рассматривать соотношение административно правового спора и конфликт как соотношение формы и содержания. Ранее уже говорилось, что конфликт может быть предпосылкой возникновения спора (могут рассматриваться и как синонимичные понятия), а сам спор разрешается в определённой процессуальной форме.

Таким образом, поддерживая точку зрения Ю.М. Козлова о несомненной юрисдикционной природе рассматриваемых спорных ситуаций⁷³, мы тем не менее не забываем о том, что управленческая природа спора открывает более точное понимание его содержания, не совпадающее с пониманием административной юрисдикции в её узком её понимании. Действительно, если рассматривать административную юрисдикцию в её традиционном понимании, то обнаруживается, что это: во-первых, определённого рода или вида исполнительно-распорядительная деятельность по разрешению индивидуальных дел, представляющих собой споры в сфере управления, а также случаи рассмотрения органами управления вопросов о правах, обязанностях или правовых интересах физических и юридических лиц, то есть соответствующая оценка их деятельности (юрисдикция в широком смысле)⁷⁴; во-вторых, рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним в установленном порядке и формах (административно-наказательная юрисдикция)⁷⁵. В каком же смысле следует понимать юрисдикцию, чтобы получить ответ о сущности административно-правового спора? Прежде всего, хотелось бы отметить, что административная юрисдикция – это правоприменительная деятельность,

⁷³ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 134.

⁷⁴ См. например: Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 19.; Попович С. Административное право. Общая часть. М., 1968. С. 398-400.

⁷⁵ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999. С. 6-7.

связанная с действиями компетентного лица по принятию решения по конкретному факту в соответствии с нормой права⁷⁶. В то же время следует иметь в виду, что административно-юрисдикционные отношения наряду с административно-процедурными составляют, по мнению ряда авторов, процессуальные административно-правовые отношения⁷⁷. В.Д. Сорокин выделяет 6 типов административно-процессуальных отношений по видам административного производства, в том числе и юрисдикционные⁷⁸. В этой связи нам представляется слишком узким подход, выраженный А.Ю. Якимовым об исключительно правоохранительном характере административно-юрисдикционной деятельности, которую П. Стайнов в своё время назвал административно-наказательной юрисдикцией⁷⁹, если термин наказание вообще применим к административно-юрисдикционной деятельности⁸⁰. Вряд ли можно согласиться с мнением того же А.П. Шергина о том, что управленческие отношения связаны, как правило, с реализацией организационной, а не юрисдикционной компетенции⁸¹. А.Б. Зеленцов, обосновывая новую парадигму административной юрисдикции, несколько противоречиво высказывается с одной стороны о том, что административная юстиция является одной из форм административной юрисдикции (с чем,

⁷⁶ См. например: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 54.

⁷⁷ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 98

⁷⁸ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: Юрид. лит., 1972. С. 115-116.

⁷⁹ См.: Стайнов П. Особените юрисдикции в областта на администрацията. София, 1956. С. 23.

⁸⁰ При этом на тесную связь норм уголовного и административно-деликтного права указывает А.П. Шергин (см.: Шергин А.П. Проблемы административно - деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 55).

⁸¹ Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1998. № 12. С. 55-56.

безусловно, необходимо согласиться), а с другой, говорит, что административная юрисдикция – это до суда⁸². Имея такой разброс точек зрения, было бы гораздо перспективнее говорить либо об управленческой, либо об организационной природе административно-правового спора, вытекающей из организационной сути административно-правовых отношений, как это делает, например, Ю.Н. Старилов⁸³.

Если вести речь об организационном характере административно-правовых споров, то мы вольно или невольно должны затронуть анализ организационного признака государственного управления, тем более что организационные действия определены в качестве предмета административно-правового спора. Итак, организация предполагает исполнение внешних и внутренних административных функций, следовательно, она присуща не только органам исполнительной власти, но и другим ветвям власти, прокуратуре, местному самоуправлению, внутриорганизационному управлению в коммерческих и некоммерческих (включая негосударственные) организациях. То есть организационная природа понимания спора возвращает нас к необходимости толковать достаточно широко или узко круг отношений, по поводу которых возникает спор, а это уводит от существа поставленного вопроса об определении того, что спор обозначает, хотя в любом случае будет подвергнуто дополнительному анализу при рассмотрении признаков спора. Смысл же административно правового спора, на наш взгляд, можно охарактеризовать через категорию административно-правового отношения, тем более, что уже есть опыт исследования отдельных институтов административного права (в

⁸² См.: Зеленцов А.Б. Административная юстиция как форма административной юрисдикции // Проблемы административной юстиции. Материалы семинара. М.: Статут. 2002. С. 127.

⁸³ См.: Старилов Ю.Н. Административное право в 2-х ч. Ч 1. С.383.

частности, института административной ответственности И.А. Галаганом⁸⁴) с точки зрения теории правоотношений⁸⁵.

Общая теория правоотношений⁸⁶ определяет их как такое общественное отношение, в котором стороны связаны между собой взаимными юридическими правами и обязанностями, охраняемыми государством⁸⁷, или же, как разновидность общественного отношения, участники которого взаимодействуют на основе установленных и охраняемых государством прав и обязанностей⁸⁸, С.С. Алексеев содержание правоотношений трактует как единство субъективных прав, юридических обязанностей и соответствующих действий фактического порядка⁸⁹. Им же позднее указывалось, что правовые отношения это субъективные права и юридические обязанности, переводящие при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов) абстрактные возможности и необходимость на плоскость конкретных, адресных юридических прав и обязанностей, и, следовательно, переключающих правовую энергию юридических норм на

⁸⁴ См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970.

⁸⁵ См.: Елисейкин П.Ф. Спор о праве как общественное отношение. Свердловск. 1978. С. 116 – 119.

⁸⁶ Об общей теории правоотношений см.: Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958; Толстой Ю.К. К теории правоотношений. Л., 1959; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974; Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976; Теория государства и права. М., 1980. С. 320-340.; Теория государства и права. Л., 1982, С. 287-297; Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М., 1985. С. 348-365.; Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980.

⁸⁷ См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для ВУЗов. М.: Дабахов, Ткачёв, Димов. 1995. С. 307.

⁸⁸ См.: Теория государства и права / Под ред. А.И. Королёва и Л.С. Явича. Л., 1987. 416.

⁸⁹ Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т 2. С. 112-113.

уровень конкретных субъектов – носителей прав и обязанностей⁹⁰. Положения общей теории правоотношений получили своё дальнейшее развитие в теориях государственно-правовых⁹¹, финансовых⁹², гражданско-правовых, гражданско-процессуальных⁹³ и других типов правоотношений. Административно-правовые отношения обладают всеми чертами правоотношений в общетеоретическом смысле этого понятия. Для того, чтобы окончательно определиться с тем, является ли административно-правовой спор разновидностью административно-правового отношения следует дать анализ признаков спора в разрезе административно-правовых и административно-процессуальных отношений. Для этого следует обратиться к тем признакам, которые излагаются в различных концепциях административно-правовых и административно-процессуальных отношений. Основные подходы к теории административно-правовых отношений характеризуется следующим. Одна из традиционных концепций административно-правовых отношений, уходящая своими корнями ещё к работам В Кобалевского⁹⁴, а позднее получившая своё развитие в работах С.С. Студеникина⁹⁵ и Ю.М. Козлова⁹⁶ характеризует административно-правовые отношения следующими признаками:

⁹⁰ См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 365.

⁹¹ См.: Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. М.: Юрид. лит., 1965.

⁹² См.: Карасёва М.В. Финансовое правоотношение. М.: НОРМА. 2000.

⁹³ Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.С. Шакарян., М.: Юрид. лит., 1993. С. 66-75.; Гражданский процесс: Учебник для ВУЗов / Под ред. Осипова Ю.К. М.: БЕК, 1995, С. 49-53; Щеглов В.Н. Гражданское процессуальное правоотношение. М., 1966. С. 56-58.

⁹⁴ См.: Кобалевский В. Очерки советского административного права. Госиздат Украины, 1924. С. 30, 31, 34, 37.

⁹⁵ См.: Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и её применение: Автореф. дисс. д-ра. юрид. наук. М., 1949. С. 36-37.

1. административные правоотношения складываются преимущественно в особой сфере общественной жизни – сфере государственного управления, в которой выделяются следующие системные группировки:
 - а) сфера внутриаппаратной организационной деятельности;
 - б) сфера взаимодействия различных органов государственного управления;
 - в) сфера непосредственного управляющего воздействия на материальные объекты государственного управления;
 - г) сфера взаимодействия органов управления с негосударственными организациями;
 - д) сфера взаимодействия органов управления и граждан.
2. имеют своим объектом действия, поведение людей – участников управляемых процессов;
3. административные правоотношения возникают при обязательном участии соответствующего органа государственного управления или другого носителя полномочий государственно-властного характера⁹⁶;
4. административные отношения возникают по инициативе любой из сторон, однако согласие или желание второй стороны не всегда является обязательным условием их возникновения;
5. для административных правоотношений характерен особый порядок разрешения споров;
6. для административных правоотношений характерно, что в случае нарушения их участниками требований норм административного права

⁹⁶ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976.

⁹⁷ А.И. Елистратов по этому поводу писал, что «правоотношения, связанные с государственным управлением как и все другие юридические отношения устанавливаются между людьми и только между людьми» (Елистратов А.И. Основные начала административного права. М. 1917. // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Воронеж, 1999. С. 449).

виновная сторона несет ответственность перед государством в лице его органа⁹⁸.

Вторая концепция характеризует административные отношения как:

1. возникающие в сфере государственного управления;
2. могущие иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании;
3. делящиеся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения власти и подчинения, и отношения равноправия.⁹⁹

Отдавая должное сторонникам обеих концепций, Ю.Н. Старилов указывает на их общий недостаток: в них ничего не говорится о таком важнейшем признаке как отсутствие гарантий судебной защиты прав и интересов граждан по отношению к управлению¹⁰⁰, но очевидно, что для тех общественно - политических условий, когда создавались эти концепции, о таком признаке было говорить преждевременно. Среди административных правоотношений выделяются административно-процессуальные.

В.Д. Сорокин выделяет следующие особенности административно-процессуальных правоотношений:

1. возникают в сфере государственного управления;
2. являются процессуальными¹⁰¹.

И.В. Панова рассматривает процессуальное отношение как главное звено в структуре любого процессуального производства, обусловленное наличием юридического состава, включающего:

1. соответствующее материальное правоотношение;
2. юридически значимые процессуальные действия;
3. юридические события;

⁹⁸ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 104-144.

⁹⁹ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. С. 18-31.

¹⁰⁰ Старилов Ю.Н. Административное право: в 2-х ч. Ч. 1. С 379.

¹⁰¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. С. 95.

4. юридические состояния;
5. процессуальные акты - документы¹⁰².

Можно предположить, что административно-правовой спор как разновидность административно-правовых отношений (которые в судебной практике иногда определяются как спорные правоотношения¹⁰³) несёт в себе элементы как материально-правового, так и процессуального характера. Прав Ю.М. Козлов, предлагающий рассматривать и материальную и процессуальную характеристику административно-правовых споров¹⁰⁴.

В этой связи небезынтесной представляется теория правоприменительных отношений¹⁰⁵. Как указывали И.А. Галаган и А.В. Василенко управленческая природа деятельности по разрешению индивидуально конкретных дел - «глубинная и определяющая основа правоприменения, отношений её опосредующих»¹⁰⁶. Правоприменительная деятельность рассматривалась как промежуточное звено между материальными и процессуальными правоотношениями и В.М. Горшенёвым¹⁰⁷.

¹⁰² См.: Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в РФ. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С.16.

¹⁰³ См. например: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 31 марта 1997 №12 «Обзор практики применения арбитражного процессуального кодекса РФ при рассмотрении дел в кассационной инстанции» п. 11 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. №5.

¹⁰⁴ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. С. 134-135.

¹⁰⁵ См.: Дюрягин И.Я. Правоприменительные отношения как разновидность управленческих отношений.// Советское государство и право. 1977. №7. С. 46-54. Он же . Право и управление. М., 1981. С. 95-110.

¹⁰⁶ См.: Галаган И.А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. №3. С. 13.

¹⁰⁷ См.: Горшенёв В.М. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. М., 1976. С. 27. Теория юридического процесса. Харьков, 1985. С. 93.

Возникновение административно-правового спора может быть результатом правоприменительной деятельности, но не всегда, ибо спорные административно-правовые отношения могут возникать и на основе административных договоров, а также вне рамок применения конкретных норм права, например, при разработке актов органов исполнительной власти. Здесь скорее следует говорить о том, что правоприменительные отношения могут (но не всегда) выступать составным элементом административно-правового спора. С того момента, когда наступает формально выраженное недовольство действиями одного из субъектов административно-правовых отношений можно говорить о переходе материальных правоотношений в процессуальные. Как раз это переходное состояние позволяет говорить об особом типе правоотношений, а именно о спорных правоотношениях. Действительно, традиционные классификации административно-правовых отношений характеризуют их с точки зрения таких критериев как предметное содержание, цели, характер связи между субъектами и так далее. Однако, между материальными и процессуальными отношениями нет чёткой временной грани ибо последние начинаются не обязательно с момента оспаривания в его формальном выражении. Несогласие субъекта имеет и доюрисдикционное выражение, что может быть выражено не только подачей административного иска или жалобы, но и представлением предложения с целью совместного решения проблемы. Это тем более актуально, если вести речь о спорах между несоподчинёнными субъектами административного договора. Если идёт речь о согласительной процедуре, то спор приобретает черты диспозитивности. Само право несогласия с тем или иным действием может быть закреплено в нормах материального права, а своё развитие получает в процессе, отсюда и двойственность природы административно-правового спора.

Элементом значения административно-правового спора является также его роль, значимость.

Какую же роль играет административно-правовой спор?

Во-первых, следует сказать о том, что спор выступает связующим звеном между материальными и процессуальными административно-правовыми отношениями. В некоторых случаях административно-правовой спор опосредует правоприменительные и процессуальные отношения. Споры по своей природе, как и правоприменительные отношения, имеют, как уже говорилось, двойственную материально-правовую и процессуальную характеристику. К тому же, наличие спора об административном праве характеризует административную юстицию как спорную юрисдикцию по административным делам¹⁰⁸.

Во-вторых, возможность спорить с другими субъектами административно-правовых отношений есть важнейшая гарантия обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций, особенно, когда речь идёт об отношениях неравноправных субъектов. Это тем более важно, ибо на протяжении ряда лет в нашей стране возможность спора с органами государственной власти или вообще отрицалась¹⁰⁹, или была в значительной степени ограничена, хотя позднее ещё в советском праве стала прослеживаться тенденция к расширению подведомственности общим судам управленческих споров¹¹⁰.

В-третьих, особый порядок разрешения административно правовых споров иногда называют признаком административно правовых отношений.

В-четвёртых, спор может быть способом защиты не только интересов личности, но и интересов государства, например, когда речь идёт о взыскании налоговых санкций в судебном порядке в соответствии со ст. 104

¹⁰⁸ См.: Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л., 1973. С. 30.

¹⁰⁹ См.: Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. 1925. №4. С. 83.

¹¹⁰ См.: Студеникина М.С. Административная юстиция нуждается в чётком правовом регулировании // Журнал российского права. 1997. №6. С. 16-17.

Налогового кодекса РФ в случае отказа плательщика налога (или иного обязанного лица) от их добровольной уплаты¹¹¹.

Всё изложенное позволяет говорить о следующих признаках административно-правового спора.

Во-первых, административно-правовые споры возникают в процессе (сфере) государственного управления. Иногда (при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями) в эту сферу вовлекается местное самоуправление. Ранее мы касались вопроса о предмете административного права, указывая на отношения по государственному управлению и определяя пределы понимания объёма государственного управления, связанного не только исключительно с деятельностью исполнительной власти, но и с внутриорганизационными функциями других государственных органов, а также с деятельностью органов местного самоуправления по реализации государственных полномочий, и даже в определённой мере с деятельностью внутриорганизационного коммерческого и некоммерческого управления, связанного с представлением публичных интересов. Теперь же следует определиться в позиции в процессе или в сфере государственного управления возникают споры. Длившаяся на протяжении ряда лет дискуссия по этому поводу между Ю.М. Козловым и Г.И. Петровым не лишена, на наш взгляд, оснований. Действительно, если обратиться к этимологии указанных терминов, то можно прийти к выводу, что вряд ли прав Ю.М. Козлов, когда говорит об отсутствии разницы в их употреблении¹¹². Процесс обозначает определённый порядок осуществления деятельности¹¹³, последовательная смена состояний, тесная связь закономерно следующих друг за другом стадий развития, представляющих непрерывное единое движение, а сфера в

¹¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

¹¹² См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. С. 108.

¹¹³ См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия М., 1997. С. 374.

его переносном (фигуральном) значении употребляется как область, среда, обстановка¹¹⁴. Г. И. Петров говорит, что термин «сфера» имеет более широкий смысл, означающий, что административно-правовые отношения возникают не только в процессе деятельности органов государственного управления, а во всей области их административной правосубъектности. В этом смысле важно отметить, что правосубъектность включает в себя правоспособность, понимаемую как потенциальную возможность лица иметь права и обязанности, и дееспособность, которая характеризуется как возможность своими действиями приобретать права и выполнять обязанности. Однако в настоящее время административная правосубъектность рассматривается и более широко (абсолютная административная правосубъектность): в неё помимо традиционных элементов включается так называемый общий административно - правовой статус для которого характерны кроме прав, обязанностей, гарантий, ещё и законные интересы (*которые можно трактовать и как цели деятельности лица – Е.Л.*), юридическая ответственность¹¹⁵.

В свете сравнительного анализа встаёт вопрос о том, как понимать процесс государственного управления. Такого рода анализ тем более важен в связи с тем, что некоторые авторы, например, А.А. Дёмин, Н.Г. Салищева обозначают термином процесс только те административные управленческие отношения, которые связаны с разрешением спора о праве¹¹⁶. Однако им же

¹¹⁴ См.: Словарь иностранных слов в русском языке М., 1996. С. 572.

¹¹⁵ См.: Бунеева Ю.А. Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина. Автореф дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2000. С. 19-24.

¹¹⁶ См.: Дёмин А.А. Проблемы административного процесса. // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1998. №4. С 21. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. С. 16.

применяется и термин «сфера» применительно к административному процессу¹¹⁷.

Складывается впечатление, что у административного процесса есть своя сфера, а не всякая последовательность взаимосвязанных действий есть процесс в юридическом смысле¹¹⁸. Последовательность осуществления управленческих действий довольно часто рассматривается как процесс в широком смысле этого понятия. А отличается ли административный процесс в его широком или более узком понимании от процесса государственного управления? Исходной позицией является то, что мы рассматриваем государственное управление в его административно-правовом аспекте, то есть не затрагивая материальную суть управленческой деятельности¹¹⁹. Следовательно, речь должна идти о некоем юридическом процессе или процедуре. При этом широкое понимание юридического процесса включает в себя соответствующее материальное правоотношение, иногда отождествляется с деятельностью по управлению¹²⁰. При этом, надо заметить, что в административно-правовой литературе нет единства взглядов на содержание термина административный процесс, и уж тем более после

¹¹⁷ См.: Дёмин А.А. Там же. С. 31.

¹¹⁸ См.: Дёмин А.А. Там же. С. 20.

¹¹⁹ См.: Проблемы общей теории социалистического государственного управления. М.: Наука, 1981. С. 18.

¹²⁰ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 153-156; Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки М., 1988. С. 182-185.; Лунёв А.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. №2. С. 43-51.; Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. №1. С. 12-14; Панова И.В. Юридический процесс: Монография / Саратов, 1998. С. 26-28; Она же. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды / Правоведение. 2000. №2. С. 115-116; Она же. Актуальные проблемы административного процесса в РФ. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С.8-9, 16.

Г.И. Петрова и Ю.М. Козлова мало кто анализировал понятие процесс государственного управления в его юридическом смысле¹²¹. Если исходить из того, что административно-процессуальная деятельность не является в «чистом» виде ни позитивным процессом, ни юрисдикционным, а каждой группе отношений, составляющих предмет административного права соответствует свой «специальный» вид процесса¹²², то мы придём к выводу о том, что административно-правовые споры возникают в процессе государственного управления (или административном процессе в широком смысле). Что же касается употребления термина «сфера», то он безусловно имеет право на существование, но должен обозначать пределы в рамках которых действует то или иное, в данном случае административно-правовое, явление. То есть сфера обозначает скорее количественную характеристику, а термин «процесс» качественную характеристику административно-правового спора. Кстати, в контексте этого то мы и придём к выводу о том, что более перспективным является именно широкое понимание административной юрисдикции, которую следует также оценить с точки зрения теории административно-правовых отношений.

Итак, мы приходим к выводу о том, что вне зависимости от широкой или узкой трактовки административного процесса, административно-правовые споры возникают на основе соответствующих материально-правовых норм в административном процессе.

Вторым признаком административно-правовых споров является их особый субъектный состав. Если мы рассматриваем административно-правовой спор как особый вид правоотношений, то основной проблемой,

¹²¹ Анализ понятия «управленческий процесс» см.: Ю.А. Тихомиров Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 712-714.

¹²² См.: Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 20.

требующей теоретического осмысления, является то, сколько сторон и какие именно являются субъектами данного административного правоотношения.

Несомненно, что обязательно в данном правоотношении участвуют спорящие стороны. В каком сочетании можно рассматривать участников спорных правоотношений? Конечно, субъектами административно-правовых споров могут быть как физические, так и юридические лица. Прежде всего, граждане России обладают конституционным правом обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии со ст. 33 Конституции РФ. В данном случае обращение гражданина может быть рассмотрено и как способ обжалования чего-либо, то есть процессуальная (процедурная) форма выражения спора. Это прямо вытекает из содержания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (в ред. указов Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. и 2 февраля 1988 г.) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», где говорится о том, что обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями и жалобами – важное средство осуществления и охраны прав личности¹²³. Это право закреплено в статьях 45 и 46 Конституции РФ. В частности, ст. 45 Конституции РФ указывает на государственные гарантии прав и свобод человека и гражданина, и на право каждого защищать права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом. К таким способам можно отнести и административное обжалование действий и бездействий государственных органов и органов местного самоуправления. Статья 46 Конституции РФ говорит о судебной защите прав и свобод, указывая в части 2 ст. 46, что решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и

¹²³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. №17. Ст. 144; 1980. №11. Ст. 192; 1988. №6. Ст. 94.

должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Более того, эта статья указывает и на международно-правовые способы защиты прав каждого. Можно сказать, что указанная статья закладывает основы для судебного порядка рассмотрения административно-правовых споров. Если гражданин Российской Федерации обладает двойным гражданством, то согласно части 2 статьи 62 Конституции РФ это не умаляет его права на возможность оспаривания действий государственных и муниципальных органов, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором. Вместе с тем, вряд ли можно предположить, что право лиц с двойным гражданством на оспаривание может быть ограничено.

Что же касается иностранных граждан, то они, как и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Действовавший до 29 ноября 2002 года Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР», от 24 июня 1981 года (в редакции от 19 мая 1995 г.) в статье 21 указывал на то, что иностранные граждане имеют право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, семейных, имущественных и иных прав¹²⁴. Правда, ст. 3 того же закона говорила о возможности установления ответных ограничений в отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод российских граждан. Указанные ограничения не могли распространяться на лиц без гражданства, так как они не могут подтвердить свою принадлежность к гражданству какого-либо государства, где, собственно говоря, и могут устанавливаться ограничения прав граждан РФ. Таким образом, можно прийти к выводу о том, что в отношении потенциального права быть субъектом административно-

¹²⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. №26 Ст. 836.; Собрание законодательства РФ. 1995. 321. Ст. 1930; 1996. №34, Ст. 4029

правового спора лица без гражданства, в отличии от иностранцев приравнены к гражданам РФ. Если иностранцы и лица без гражданства в материально-правовом смысле и имеют ограничения в сфере государственного управления, то в процессуальном смысле на настоящее время таких ограничений практически нет. Действующий Федеральный закон от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹²⁵ в ст. 4 содержит формулировку, уравнивающую статус иностранцев со статусом граждан Российской Федерации за исключениями, установленными федеральными законами. Например, иностранцы и лица без гражданства как вытекает из ст. 3 Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» от 5 июля 1995 г. (в ред. ФЗ от 18 февраля 1999 г.)¹²⁶ правом на доступ к государственной службе имеют только граждане РФ, но это не означает, что только они могут быть субъектами спора, связанного с государственной службой, ибо иностранец или лицо без гражданства могут обжаловать действия государственного органа, отказавшего им в приёме на государственную службу по мотиву отсутствия гражданства РФ. То есть, они обладают процессуальной дееспособностью вне зависимости от наличия материального права. С другой стороны, есть споры, которые в принципе могут возникнуть во взаимоотношениях государственных и муниципальных органов с иностранцами и лицами без гражданства, например, споры, связанные с получением разрешений для въезда на территории РФ с регламентированным посещением для иностранных граждан¹²⁷. Может

¹²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

¹²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. №31. Ст. 2990; 1999. №8. Ст. 974.

¹²⁷ См.: Об утверждении перечня территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан. Постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 г. (с посл. изм.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. №2. Ст 37; Собрание законодательства РФ. 1994. №31, Ст. 3286; 1995. №49. Ст. 4805; 1998. №1. Ст. 142.

возникнуть ситуация, когда лица, фактически являющиеся гражданами РФ в силу закона не могут подтвердить этого потому, что имеют паспорта советского образца без указания в нём принадлежности к гражданству Российской Федерации.

Обобщая можно сказать о том, что все категории дееспособных физических лиц вне зависимости от их принадлежности к гражданству РФ могут быть стороной любого административно-правового спора. На эту процессуальную возможность не влияют материальные права лиц в сфере государственного управления, но можно предположить, что в отношении иностранцев могут быть введены адекватные ограничения указанного права, если таковые введены в государстве, чьим гражданином или поданным является иностранец.

Следует оговориться, что речь идёт о потенциально возможных субъектах споров. Другой вопрос, что на практике можно дифференцировать состав спорящих сторон в зависимости от конкретных категорий споров и вида специального административно-правового статуса лиц (например, государственные служащие, в том числе должностные лица, военнообязанные, вынужденные переселенцы, беженцы, дипломатические и консульские представители, студенты). Причём, такая дифференциация имеет значение как уже говорилось, для определения объёма прав и обязанностей сторон при разрешении спора¹²⁸. Можно согласиться с точкой зрения Д.Н. Бахраха о том, что субъекты общего административно-правового

¹²⁸ Подробная дифференциация субъектов административного права, позволяющая относить их и к субъектам административно-правовых споров дана, например: Д.Н. Бахрахом (см.: Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. №3. С. 16-24.); Л.Л. Поповым (Административное право: Учебник. М.: «Юрист». 2000. С. 122-123.)

статуса (граждане) могут одновременно иметь один или несколько специальных административно-правовых статусов¹²⁹.

Конечно, нельзя забывать и об особой категории лиц, на которых возложено право и обязанность разрешения возникших споров (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, судьи и иные служащие). Причём, некоторые из них выступают от имени государственного органа, а некоторые от себя, как от должностного лица, например, Президент РФ. Интересно, что указанные лица сами могут быть спорящей стороной. Когда речь идёт о внутриаппаратных спорах, то все стороны в этом споре обладают специальным административно-правовым статусом. Проблема состоит в том, что само лицо спор разрешающее не является субъектом спорного правоотношения с материально-правовой точки зрения, но у него со спорящими сторонами возникают отношения процессуального характера. Более того, лицо, разрешающее внеаппаратный административно-правовой спор в административном порядке зачастую представляет тот же орган, что и служащий, действия которого оспариваются. Если обратиться к действующему законодательству, то среди участников административного процесса субъект административной юрисдикции (в широком смысле этого понятия) выделяется в первую очередь. Состав субъектов административно - правового спора следует разграничить с точки зрения материального и процессуального правоотношения. Если говорить о материальной стороне, то к субъектам относятся только спорящие стороны и третьи лица, как заявляющие самостоятельные требования на предмет спора, так и не заявляющие таковых. Прокурор не может быть отнесён к субъектам – физическим лицам, ибо он в любом случае выступает в защиту государственных, общественных интересов или интересов физических лиц не от себя лично, а от имени государственного органа – прокуратуры, что

¹²⁹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: Норма. М., 2000. С. 80.

следует из содержания статьи 129 Конституции РФ. В этом смысле представляется, что полномочия прокурора как истца в арбитражном аналогичны правам любого другого государственного органа. Это следует, в том числе из того, что права и обязанности прокурора, применительно к административно – правовым спорам, предусмотренные, статьёй 52 АПК РФ строго очерчены и связаны с обжалованием нормативных и ненормативных актов органов государственной власти и местного самоуправления, что практически соответствует правам государственных органов, изложенных в ст. 53 АПК РФ (аналогичные положения содержали ст. ст. 41, 42 ГПК РСФСР и содержат ст. 46, 47 ГПК РФ). Вместе с тем, органы государственной власти и местного самоуправления наделяются таким правом в соответствии с федеральным законом и не могут вступить в процесс на любой его стадии, как это может сделать прокурор.

Если же иметь в виду и процессуальную сторону спора, то имеет смысл включить в состав субъектов спора и субъект административной юрисдикции.

Это тем более важно в связи с тем, что субъект, разрешающий спор может иметь собственный материально-правовой интерес в деле, когда речь идёт об административном порядке рассмотрения дел вышестоящим должностным лицом (или органом) по отношению к тому, действия которого оспариваются¹³⁰. Речь идёт о различного рода проявлениях корпоративности государственных и муниципальных служащих. С другой стороны, предполагается, что субъект, разрешающий спор в любом случае подразумевает наличие у него интереса соблюдения законности в

¹³⁰ См.: Дёмин А.А. Понятие административного процесса. О подготовке административно-процессуального кодекса Российской Федерации // Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики. Великий Новгород, 1999. С. 59.

государственном управлении (что вряд ли можно сказать об иных категориях физических лиц, участвующих в деле: свидетелях, экспертах, переводчиках и отнести их к субъектам административно-правового спора). Отсутствие субъекта, правомочного разрешить административно-правовой спор не позволяет говорить о споре с точки зрения административного права. Хотя некоторые категории споров и могут быть разрешены по аналогии с гражданско-правовыми спорами путём переговоров. Например, споры, вытекающие из некоторых категорий административных договоров между равноправными по объёму властных полномочий субъектами. Всё сказанное ещё раз заставляет задуматься об эффективности административного порядка разрешения административно-правовых споров. Со всей очевидностью можно сделать вывод о том, что как внутриорганизационные так и внеаппаратные споры должны иметь возможность быть разрешёнными не заинтересованным (если, конечно, не считать интересом соблюдение законности) субъектом, а именно – судом. Для внутриорганизационных споров участие в нём суда оправдано лишь в том случае, когда речь идёт о защите интересов государственного служащего или когда спор затрагивает вопросы целесообразности действий государственного органа. Данное умозаключение основывается на том, что административно-правовые споры, как уже говорилось, по нашему мнению имеют управленческий характер, а государственное управление всегда характеризуется определённой степенью эффективности, которая тоже может (и должна) контролироваться. Типичный пример – деятельность Счётной палаты РФ, осуществляющей контроль не только за законностью, но и за эффективностью расходования денежных средств, в том числе и органами исполнительной власти¹³¹. Следует, однако, помнить, что сама Счётная палата РФ не может принимать управленческих юрисдикционных решений. Аналогичный статус имеют

¹³¹ См.: О Счётной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 18 октября 1994 // Российская газета. 1995. 14 января.

Счётные палаты и подобные им органы и в иностранных государствах¹³². Информация и заключения Счётной палаты могут служить основанием для принятия управленческих актов, которые могут обжаловаться. Впрочем, есть предложения сделать счётную палату РФ органом административной юстиции¹³³.

В действительности, трудно себе представить, что возможно контролировать эффективность любых действий органов государственной власти и местного самоуправления. На сложность определения плотности административно - судебного контроля указывает и иностранный опыт, исходя из которого можно говорить о проблеме соразмерной плотности законодательного регулирования, которую можно дозировать исходя из специфики отрасли¹³⁴.

Гораздо более эффективным способом решения этой проблемы является законодательное урегулирование всех управленческих процедур или хотя бы их основных принципов и видов, но это вопрос отдельного анализа, который будет сделан в настоящей работе.

Таким образом, мы вплотную подошли к вопросу о том какие юридические лица могут быть субъектами административно-правовых споров. Российские юридические лица могут выступать в споре как в защиту собственных интересов, так и в защиту интересов третьих лиц. Право юридического лица выступать в суде в защиту собственных интересов прямо вытекает из

¹³² См.: Погосян Н.Д. Правовой статус высших органов финансового контроля (ВОФК) Великобритании, Франции, Германии и Польши // Государство и право. 1998. №2. С. 103-111.; Он же. Счётная палата Российской Федерации. М.: Юристъ. 1998. С. 17-95.; Ионина А.И. Счётная палата ФРГ: правовые основы и принципы деятельности // Государство и право. 1998. № 3. С. 94-98.

¹³³ См.: Дёмин А.А. Счётная палата как орган административной юстиции // Проблемы административной юстиции. Материалы семинара. М.: Статут. 2002. С. 153-164.

¹³⁴ См.: Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. М.: Юристъ, 2000. С. 36-37.

содержания п. 1 статьи 48 ГК РФ. Юридические лица могут выступать и в защиту интересов третьих лиц, но эти случаи должны быть предусмотрены законом, о чём прямо говорит статья 46 ГПК РФ. Такого рода примеров в административно-правовой практике не так уж и много. В частности, статья 27 Федерального Закона «Об общественных объединениях» указывает на права общественных объединений представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти и местного самоуправления¹³⁵.

Хотелось бы сказать также о том, что в административном праве необходимость выделения не только юридических лиц, но и дифференциация организаций на предприятия и учреждения с выделением среди них органов государственной власти (а также государственных органов), органов местного самоуправления обусловлена целями государственного управления, например, необходимостью государственной поддержки только определённых типов организаций. С точки зрения субъектного состава административного спора эта дифференциация имеет относительное значение. Наличие в административном споре в качестве одного из субъектов государственного или муниципального органа или его представителя (государственного или муниципального служащего), или иного представителя государственной или местной администрации (например, директора государственного или муниципального предприятия) представляется обязательным условием. Однако, указанное замечание справедливо для судебного порядка разрешения административно-правовых споров. Если же вести разговор об административном порядке, то есть одна проблема, требующая законодательного или на первых порах хотя бы подзаконного, но единообразного порядка регулирования. Речь идёт о порядке разрешения споров, возникающих между структурными

¹³⁵ См.: Российская газета. 1995. 25 мая.

подразделениями государственных и муниципальных органов, не являющихся юридическими лицами. Такого рода разногласия на практике имеют место в частности при согласовании проектов актов глав исполнительной власти субъектов РФ, а также проектов актов глав местных администраций¹³⁶. Встаёт вопрос, может ли такого рода разногласие рассматриваться как административно-правовой спор и имеет ли юридическое значение порядок рассмотрения таких разногласий. Казалось бы, какая разница гражданину на каком этапе совершены действия в конечном итоге приведшие к конфликтной ситуации между ним и государственным (муниципальным) органом. Однако, это не так. Проблема глубже, чем кажется на первый взгляд.

Во-первых, следует помнить, что подобные разногласия могут и не затрагивать интересы гражданина, а затрагивать интересы эффективности управленческого решения. Учитывая, что те структурные подразделения государственных (муниципальных) органов, которые не являются юридическими лицами не могут выступать в суде, то для решения споров с их участием возможен лишь *внутриорганизационный административный порядок* (курсив мой – Е.Л.), например, главой администрации в приведённом выше примере.

Вторая сторона этого вопроса обусловлена тем, что возможность обжалования не окончательного решения органа исполнительной власти, а лишь промежуточного управленческого действия, совершаемого

¹³⁶ См. напр.: Об утверждении инструкции по делопроизводству в местных администрациях края. Постановление главы администрации Краснодарского края от 20 апреля 1994 г. // Государственный архив Краснодарского края Ф. 681. О. 1. Д. 89. С. 43.; Об утверждении положения о порядке издания официальных документов главы администрации Краснодарского края. Распоряжение главы администрации Краснодарского края от 14 марта 1994 г. N 245-р // Государственный архив Краснодарского края Ф. 681. О. 1. Д. 87. С. 105.

структурным подразделением, не являющимся юридическим лицом, во многих ситуациях позволяет более эффективно защитить права лица, чем обжалование окончательного решения органа – юридического лица. Предположим себе ситуацию, когда юридический отдел местной администрации (в лице его начальника) не визирует на протяжении длительного времени проект постановления о выделении юридическому лицу земельного участка на правах аренды. Лицо имеет основания предполагать, что указанные действия повлияют на срок вынесения окончательного решения. Немецкий учёный Г. Маурер по этому поводу говорит о том, что любое лицо, понесшее ущерб от постановления или *ожидающее его нанесения в ближайшее время* (курсив наш–Е. Л), может обратиться в Земельный административный суд с иском о проверке нормы. Если же указанный способ не может быть применён, то возможны и другие способы судебной защиты, например, инцидентная проверка¹³⁷. Вынесение решения после срока, предусмотренного законом может повлечь для лица убытки и чтобы их избежать лицо должно иметь возможность обжаловать хотя бы в административном порядке действия структурного подразделения, не являющегося юридическим лицом на любом этапе управленческого процесса.

Очень важным аспектом этой проблемы является и то, что основанием обжалования административных актов может быть нарушение внутриорганизационного порядка их согласования, конечно при условии, что отсутствие необходимого согласования повлияло на содержательную сторону административного акта, например, если не учтено мнение профсоюзов по вопросам, касающимся деятельности государственных служащих.

¹³⁷ Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 9. Aufl. «C.H.Beck», München. 1994. S. 16.

Итак, обязательным участником административно-правового спора является наделённый государственно-властными полномочиями орган государственного управления¹³⁸, иной государственный орган или орган государственной власти, орган местного самоуправления, их структурные подразделения или должностные лица, а также иные субъекты, наделённые государственно-властными полномочиями (например, добровольные народные дружины и иные неправительственные организации)¹³⁹. В этой связи вызывает сомнение подход Верховного Суда РФ, изложенный в п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 года № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»¹⁴⁰, где указывается, что ГПК РФ в отличие от ГПК РСФСР не допускает возможности оспаривания в порядке производства по делам, возникающих из публичных правоотношений, решений и действий (бездействий) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений. Существует ряд муниципальных (Бюро технической инвентаризации) предприятий и государственных (учреждение юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним) учреждений, которые в соответствии с законодательством наделяются государственно-властными полномочиями и выполняют государственно-властные функции. Следовательно, избирать для рассмотрения публичных по своей материальной природе споров с ними порядок искового производства не соответствует целевому предназначению данного производства, ограничивает процессуальные права лиц. Например, в исковом производстве

¹³⁸ В этой связи см.: Хаманева Н. Ю. Актуальные проблемы развития институтов административного права // Институты административного права России. М., 1999. С. 14.

¹³⁹ См.: Руководство к законам, влияющих на деятельность неправительственных организаций. М.: Логос, 2000.

¹⁴⁰ См.: Российская газета. 2003. 25 января.

физические лица обязаны платить государственную пошлину, отсутствует перераспределение бремени доказывания. Более того, такая позиция Верховного Суда РФ не основана на анализе положений ст. 245 ГПК РФ, где помимо прочих субъектов обжалования речь идёт о должностных лицах, которыми могут быть и должностные лица предприятий, учреждений, общественных объединений (безотносительно их принадлежности к органам государственной власти или местного самоуправления), а также об иных делах, возникающих из публичных отношений и отнесённых федеральным законом к ведению суда. Конечно, положения норм ст. 245 ГПК РФ требуют в этой части своего уточнения и корректировки.

Мы помним и о том, что по законодательству некоторых субъектов РФ, базирующемся на мнении ряда учёных, органом правомочным разрешать административно-правовой спор может выступать не только суд или вышестоящий орган государственного управления или должностное лицо, но и представительные органы местного самоуправления, если оспаривается акт местной администрации¹⁴¹.

Третьим признаком административно-правового спора является его особый объект и предмет. Вопрос о предмете административно-правового спора является, пожалуй, наиболее важным элементом, характеризующим рассматриваемый правовой феномен с материально-правовой точки зрения. Нельзя не согласиться с мнением Н.Ю. Хаманевой о том, что своеобразие административно-правового спора связано с широтой и разноплановостью деятельности управленческого характера¹⁴². Отсюда следует, что предмет административно-правового спора требует специального более точного

¹⁴¹ См.: Кудрякова О.В. Правовые акты местного самоуправления. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2000. С. 19. Она же. Правовые акты органов местного самоуправления. Краснодар, КГАУ. 2002.

¹⁴² См.: Хаманева Н.Ю. Актуальные проблемы развития институтов административного права. // Институты административного права России. М., 1999. С. 14.

анализа, который будет сделан в настоящей работе. Но уже сейчас необходимо упомянуть о том, что предмет спора несомненно связан с юридически властными действиями органов или физических лиц, наделённых государственно-властными полномочиями.

Тезис о том, что это спор о праве административном мало что даёт для понимания предмета и нуждается в уточнении, тем более, что, по мнению, например, И.Т. Тарасова «неизбежные в деятельности администрации конфликты и споры о компетенции могут быть разрешаемы именно только административными судами, ибо только они удовлетворяют всем условиям, необходимым для правильного решения этих дел, не имеющих никакого соприкосновения с правосудием и заключающихся обыкновенно *не в споре о праве, а в споре о нарушении границ компетенции* (курсив мой – Е.Л.)»¹⁴³.

Не имеет значения по чьей инициативе возникает административно-правовой спор. Правда, существуют некоторые процессуальные особенности, связанные с уплатой государственной пошлины, если спор возникает по инициативе государственного или муниципального органа и разрешается в судебном порядке.

Связь между указанными признаками проявляется в том, что в зависимости от конкретного объекта спора, выраженного в защите от действий или бездействий наделённого государственно-властными полномочиями субъекта, проявляется не только административная правосубъектность лиц, но и раскрывается связь между этими субъектами, выраженная во взаимных управленческих правах и обязанностях.

Общий анализ сущностных элементов административно-правового спора приводит нас к необходимости сравнить эту категорию споров с иными правовыми спорами, среди которых необходимо назвать конституционно-

¹⁴³ См.: Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века : Хрестоматия. Воронеж: Изд. ВГУ, 1999. С 231.

правовые, гражданско-правовые, гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные.

Наиболее близки к административно-правовым спорам конституционные споры и объединяет их близость предмета споров. В обоих случаях обжалуются действия лиц, наделённых государственно-властными полномочиями. Конституционный спор может быть связан с действиями любой ветви власти, затрагивающей по мнению другой стороны конституционные права лиц. Конструкция, заложенная в ст. 125 Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. «О Конституционном суде Российской Федерации»¹⁴⁴ позволяют предположить, что к конституционно - правовым спорам можно отнести оспаривание: 1) конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; 2) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; 3) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, разрешаются споры о компетенции как между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд проверяет по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и

¹⁴⁴ См.: Российская газета. 1994. 24 июля.

свобод конституционность законов, применённых или подлежащих применению в конкретном деле. Не трудно заметить, что ряд полномочий Конституционного суда затрагивает деятельность органов исполнительной власти. И если с оспариванием конституционности законов, конституций субъектов РФ и их уставов с точки зрения их относимости к административно-правовым спорам есть выработанная судебной прецедентная и доктринальная позиция¹⁴⁵, то по поводу нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, договоров и споров о компетенции необходимо сказать особо. Если мы имеем в споре в качестве лица, действия которого, выраженные в форме нормативного акта, оспариваются, орган исполнительной власти и оспариваемые действия носят организационный характер, например, направлены на принятие срочных мер по спасению жизни и здоровья людей в условиях чрезвычайных ситуаций, то вне зависимости от того в порядке какого судопроизводства этот спор будет рассмотрен он, по нашему мнению относится к административно-правовым. Однако законодатель пошёл по пути выделения конституционно-правовых споров, в том числе и по такому основанию как мотив обжалования, а именно – несоответствие нормативного акта, договора конкретному нормативному акту – Конституции РФ или конституциям (уставам) субъектов РФ, если речь идёт о конституционных (уставных) судах субъектов РФ. В своём постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П. «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации в п. 2. Конституционный суд РФ указал, что «...полномочия Конституционного Суда Российской Федерации закреплены специально и поскольку для их осуществления именно этим органом судебной власти предусмотрена особая форма правосудия - конституционное

¹⁴⁵ См. например: Кряжков В., Старилов Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. №1. С. 19; Несмеянова С. Разграничение компетенции между судами // Российская юстиция. 2002. № 12. С. 17 – 19.

судопроизводство, то осуществление другими судами аналогичных полномочий без их конституционного закрепления и вне таких форм исключается»¹⁴⁶. Особые мнения Г.А. Гаджиева и Н.В. Витрука говорят о неоднозначности такого подхода. Если же вспомнить о содержании п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», где говорится, что «оценке с точки зрения соответствия закону подлежат нормативные акты любого государственного или иного органа (нормативные указы Президента Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, приказы и инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений, предприятий, организаций и т. д.)», то можно сделать вывод о том, что налицо типичный конфликт компетенции между судами общей юрисдикции и Конституционным Судом РФ¹⁴⁷. Об этом, в частности, свидетельствует резолютивная часть определения Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 года «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»»¹⁴⁸, где в п. 2. указывается на то, что истолкование данного Постановления Правительства РФ является общеобязательным и исключает всякое другое его толкование правоприменителем, в том числе и судами общей

¹⁴⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. №25. Ст 3004.

¹⁴⁷ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. №1.

¹⁴⁸ См.: Российская газета. 2002. 25 декабря.

юрисдикции. То есть Конституционный суд РФ последовательно отстаивает позицию исключения так называемого абстрактного нормоконтроля за законами со стороны судов общей юрисдикции по мотиву неконституционности.

Попыткой разрешить сложившиеся противоречия можно считать принятие Государственной Думой Федерального Собрания РФ Постановления от 24 ноября 1999 г. «О Федеральном конституционном законе «О полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам»¹⁴⁹ Статья 1 указанного законопроекта говорит о том, что не подлежат рассмотрению в судах дела, рассмотрение которых отнесено Конституцией РФ к компетенции Конституционного Суда РФ. По сути дела этот законопроект призван разрешить существующие на практике разногласия в подведомственности отдельных категорий административно-правовых споров. Но предлагаемое решение половинчато и, потому, мы предлагаем определиться с тем, что юридически властные организационные действия носителей управленческих полномочий должны оспариваться не в порядке конституционной, а в порядке административной юстиции, даже если мотивом оспаривания является их неконституционность.

С точки зрения субъектного состава конституционные споры в отличие от административно-правовых в качестве обязательного субъекта имеют любой орган, перечисленный в ст. 125 Конституции РФ¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 22 Ст. 2699; №48, Ст. 5820; № 49, Ст. 5938.

¹⁵⁰ Подробнее о порядке рассмотрения конституционных споров см.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Учебное пособие. М.: Юнити, 1998; Ржевский В.А. Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М.: Юрист, 1998.; Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань. 1995.

Следующая группа споров, с которыми необходимо сравнить административно-правовые споры – это гражданско-правовые споры. Сфера возникновения гражданско-правового спора – отношения в сфере имущественных и личных неимущественных как связанных, так и не связанных с имущественными.

Но, имущественные отношения составляют предмет не только гражданско-правовых, но и административных правоотношений и, потому, для разграничения этих категорий отношений и вытекающих из них споров соответственно ГК РФ указывает на метод гражданско-правового регулирования в п.1 ст. 2 ГК РФ, который характеризуется равенством, автономией воли имущественной самостоятельностью участников гражданских правоотношений. Однако и административно-правовые споры могут возникать между равноправными субъектами (например, споры, вытекающие из некоторых категорий административных договоров). С точки зрения предмета спора гражданско – правовые споры отличаются от административно – правовых тем, что это споры о праве гражданском, то есть о имущественных и личных неимущественных правах как связанных с имущественными так с ними и не связанных (например споры о защите чести, достоинства, деловой репутации). Вместе с тем, и административно-правовые споры могут иметь в качестве предмета спора действия государственных или муниципальных органов по поводу управления имуществом. Причём, п. 3 ст. 2 ГК РФ говорит о том, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным –отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Пункт 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с

применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» также говорит о том, что « в случаях, когда разрешаемый судом спор вытекает из налоговых или других финансовых и административных правоотношений, следует учитывать, что гражданское законодательство может быть применено к указанным правоотношениям только при условии, что это предусмотрено законодательством»¹⁵¹. В Гражданском кодексе этому посвящена статья 16, возлагающая на Российскую Федерацию, субъект федерации или муниципальное образование обязанность возмещать гражданину или юридическому лицу убытки, причинённые незаконными действиями (бездействиями) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. В связи с этим представляется обоснованным мнение Ю.Н. Старилова о том, что «рассмотрение возникшего спора (имеется ввиду административно-правовой спор – *Е.Л.*) происходит при применении норм не только публичного, но и частного права»¹⁵². Типичными примерами судебной практики в данном случае являются налоговые споры, при разрешении которых в обоснование правильности формирования налогооблагаемой базы ложатся в большинстве случаев именно гражданско правовые сделки на основании которых она формировалась¹⁵³. На тесное переплетение имущественных и

¹⁵¹ Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1996. № 9 . С.6.

¹⁵² См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 59.

¹⁵³ См. например: По жалобе АК «Пилот» на решение УФНСП по Краснодарскому краю и ГНИ по Краснодарскому краю от 20 мая 1997 г : Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 17 марта 1998 г. // Архив Арбитражного суда Краснодарского края. 1998. Дело А – 32 – 12169/ 97 – 39 / 180.; По жалобе ГНИ по Краснодарскому краю на решение арбитражного суда Краснодарского края № А32-10152/98-5/246: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 6 мая 1999. // Архив Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа. 1999. Дело Ф08-746/99-180 А..

административных средств регулирования в одном правоотношении указывают, например правоотношения, связанные с управлением государственной и муниципальной собственностью. Одни авторы указывают на комплексный характер указанных правоотношений, не отрицая того, что реализация компетенции собственника муниципального имущества органами местного самоуправления или же непосредственно гражданами – членами местного сообщества осуществляется в рамках различных отношений : управленческих (административных) и гражданско-правовых¹⁵⁴. Другие авторы говорят о параллельном существовании различных по своей природе отношений¹⁵⁵. Нам представляется более обоснованной вторая позиция. Действительно, если мы обжалуем действия государственного или муниципального органа, связанные с распоряжением соответственно государственным или муниципальным имуществом, то необходимо различать действия государственного или муниципального органа частноправового и публичного характера. Например, обжалование решения об отказе выделения земельного участка в аренду из земель государственного или муниципального фонда – типичный административно-правовой спор, а вот спор об условиях договора аренды того же участка – гражданско-правовой, хотя в качестве одной из сторон выступает соответствующий государственный или муниципальный орган. В качестве второго примера можно привести проблемы управления акционерным обществом (или любой другой коммерческой организацией). Вряд ли можно говорить о публичном характере этих отношений до тех пор, пока в качестве одного из акционеров (участников) не выступает государство или муниципальное образование.

¹⁵⁴ См.: Георгиева Т.П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов). Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2000. С. 19.

¹⁵⁵ См.: Брагинский М. Гражданский кодекс. Часть первая. Три года спустя. // Хозяйство и право. 1998. №1. С. 5.

Говорить о публичности вне этих рамок вряд ли обоснованно, ведь закон допускает состав акционеров (участников) и в количестве двух (и даже одного, с некоторыми ограничениями) лица. О какой же публичности может идти речь, если спорят два физических лица – учредители данной коммерческой организации, ни одно из которых не представляет интересы государства или муниципального образования. С другой стороны, если государственным или муниципальным органом оспаривается фактическая невыплата уже начисленных по решению органа управления дивидендов, то это в любом случае гражданско–правовые отношения. Таким образом, из корпоративных споров могут быть выделены споры, имеющие административно-правовой характер. В этом смысле п. 8 упомянутого постановления Верховного и Высшего арбитражного судов РФ № 6/8, говорящий о том, что «суды должны принимать иски граждан и юридических лиц о признании недействительными актов, изданных органами управления юридических лиц, если эти акты не соответствуют закону и иным нормативным правовым актам и нарушают права и охраняемые законом интересы этих граждан и юридических лиц, поскольку такие споры вытекают из гражданских правоотношений» требует корректировки. С точки зрения состава субъектов спора гражданско-правовые споры характеризуются тем, что их участниками могут быть любые физические и юридические лица, состав которых оговорен в главе 5 АПК РФ и главе 4 ГПК РФ, в том числе Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования в лице соответствующих государственных или муниципальных органов или в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане, что вытекает из ст. 125 ГК РФ. Обязательный субъект спора в отличие от

административно-правовых и конституционных споров не выделяется. Кроме различий в сфере, объекте и субъектах гражданско-правовые споры отличаются от административно-правовых внесудебным порядком их рассмотрения. В качестве способов разрешения гражданско-правовых споров применяются переговоры сторон и разрешение споров третейскими судами¹⁵⁶. Третейские суды могут быть разовыми и постоянно действующими¹⁵⁷, но в каждом случае в соглашении сторон о передаче дела на рассмотрение третейского суда должен быть указан конкретный третейский суд, правомочный разрешить дело¹⁵⁸. Из ст. 1 Положения о третейском суде вытекало, что административно-правовые споры в таких судах рассмотрены быть не могут.

Третья категория споров, с которыми следует сравнить административно – правовые споры – трудовые споры. Сферой возникновения трудовых споров являются трудовые правоотношения между работником и работодателем вне зависимости от лица государства или от другого лица он выступает. Очень важно провести разграничение сходных по своему функциональному характеру трудовых и служебных отношений¹⁵⁹. Это обусловлено тем, что «в целом государственная служба – сложный комплексный правовой институт и регулируется рядом отраслей права (конституционного, административного,

¹⁵⁶ До 1 февраля 2003 года действовало Приложение №3 к ГПК РСФСР.

¹⁵⁷ См. напр.: Регламент «Страховой арбитражной комиссии» – третейского суда для разрешения экономических споров при всероссийском союзе страховщиков. Утв. Президиумом Всероссийского союза страховщиков 30 сентября 1997 г. // Российский страховой бюллетень. 1997. № 1.

¹⁵⁸ О передаче дела третейскому суду: Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 27 февраля 1997 г. // Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. 1996. № 5.

¹⁵⁹ Подробнее об этом см.: Старилов Ю.Н. Служебное право. Учебник. М.: БЕК, 1996.; Он же Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико – правовое исследование. Воронеж. Изд. ВГУ, 1996.

трудового, финансового и др.)»¹⁶⁰. Из содержания ч. 2 ст. 9 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 5 июля 1995 г (в ред. ФЗ от 18 февраля 1999 г.)¹⁶¹, где говорится о праве служащего обратиться в государственные органы или суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, вытекает, что все споры, связанные со служебной деятельностью лиц, отнесённых к государственным или муниципальным служащим законодательством Российской Федерации или её субъектов¹⁶² являются административно–правовыми, а не трудовыми. Однако, при разрешении этой категории административно–правовых споров применяются не только нормы административного, но и нормы трудового права.

Обязательным субъектом трудовых споров является администрация предприятия или иной организации, под которой обычно понимается круг лиц, наделённых полномочиями по управлению предприятием, его структурными подразделениями¹⁶³. В этом смысле круг обязательных субъектов административно–правового спора, несомненно, шире. Трудовые споры могут иметь как индивидуальный, так и коллективный характер, причём законодательство не исключает и коллективного характера споров, вытекающих из служебных отношений за исключением реализации права на участие в забастовках¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Овсянко Д.М. Административное право. М., 1997. С. 79.

¹⁶¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 1999. № 8. Ст. 974.

¹⁶² См. например: О реестре выборных муниципальных должностей и реестре муниципальных должностей муниципальной службы органов местного самоуправления в Краснодарском крае. Закон Краснодарского края от 24 сентября 2002 г. // Кубанские новости. 2002. 8 октября.

¹⁶³ Снигирёва И.О., Коршунов Ю.Н. Комментарий законодательства о рассмотрении индивидуальных трудовых споров. М.: Юрид. лит., 1996. С. 4.

¹⁶⁴ О порядке разрешения коллективных трудовых споров. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4557.

Различается порядок рассмотрения трудовых и административно – правовых споров. Кроме общепринятого судебного порядка для трудовых споров установлена специальная досудебная процедура, включающая в себя непосредственные переговоры работника с администрацией, а затем – обращение в комиссию по трудовым спорам. Впрочем ст. 391 Трудового кодекса РФ, предусматривает возможность обращения в суд, минуя КТС. Для административно–правовых споров до вступления в силу КоАП РФ 2001 года также была предусмотрена процедуры обязательного досудебного урегулирования, например, ст. 371 Таможенного кодекса РФ 1993 г. в отношении обжалования постановлений о наложении взысканий за нарушение таможенных правил юридическими лицами и предпринимателями без образования юридического лица.

Из комплексного материально–правового и процессуального характера административно–правового спора следует, что их необходимо сравнить и с процессуальными спорами – гражданско–процессуальными и уголовно–процессуальными. Отношения гражданско–процессуального спора возникают между участниками гражданских процессуальных отношений в связи с обжалованием действий суда или судьи, то есть в гражданском процессе¹⁶⁵. При этом суд по существу никогда не является инициатором такого рода споров. Исключения составляют случаи опротестования судебных актов в порядке надзора должностными лицами Верховного суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ. Сам суд или судья, действия которого обжалуются, по существу играет пассивную роль в этом правоотношении.

¹⁶⁵ О понимании гражданского процесса см. например: Пучинский В.К. Понятие, предмет, источники советского процессуального права. М., 1966. С. 33; Мозолин П.О. О гражданско–процессуальном правоотношении // Советское государство и право .1955. №6. С. 56.; Гагаринов А.В. Понятие гражданского процесса // Правоведение. 1988. №4. С. 96-99.; Зейдер Н.Б. Предмет и система советского гражданского процессуального права // Правоведение. 1962. №3. С. 69-82.

Справедливости ради, надо сказать, что судья или суд, предполагая возможность обжалования их актов, при вынесении судебного акта вольно или невольно предпринимает меры, которые могут иметь значение при разрешении процессуального спора. Меры эти состоят в основном в мотивировке судебных актов и соответственно выражаются в их мотивировочной части. В силу того, что вышестоящей инстанцией проверяется законность и обоснованность вынесенного акта, важно выяснить фактические обстоятельства дела и дать им мотивированную оценку. Поэтому, мы говорим о данной категории правоотношений, называя их спорами со значительной долей условности, хотя налицо и конфликт и объект спора и даже наличие взаимных прав и обязанностей (например, обязанность суда первой инстанции направить кассационную жалобу лица вместе с делом в суд кассационной инстанции). Встаёт вопрос о том, в качестве какой категории споров рассматривать обжалование решений по административно-правовым спорам, вынесенные в рамках гражданской процессуальной формы. Думается, что это будут административно-процессуальные споры. Употребление этого термина обосновывается наличием специального субъекта, действия которого обжалуются – суда. Из общей массы административно-правовых споров следует выделить те случаи, когда оспариваются судебные акты о привлечении к административной ответственности. В данном случае суд (судья) выступает как орган государственного управления. Считать эти споры процессуальными следует потому, что обжалуется именно процессуальное действие или бездействие суда (судьи), связанное либо с разрешением административно-правового спора, либо с привлечением к административной ответственности. Место этих споров среди других административно-правовых споров требует отдельного анализа, связанного с классификацией административно-правовых споров.

Что касается уголовно–процессуальных споров, то в данном случае мы имеем дело с двумя категориями споров: с оспариванием действий органов предварительного следствия и дознания и с оспариванием приговоров и иных актов судов по уголовным делам. Сфера возникновения данной категории споров – уголовный процесс, то есть «регламентированная законом деятельность органов предварительного расследования, прокуратуры и суда по возбуждению, расследованию, судебному рассмотрению и разрешению уголовных дел, а также всех участвующих в ней лиц, которая осуществляется не иначе как в правовых отношениях и имеет своей задачей обеспечение реализации уголовного закона»¹⁶⁶, или, как считают другие авторы, это «осуществляемая в установленном законом порядке деятельность (система действий) органов дознания, предварительного следствия, суда, прокуратуры по выявлению, предупреждению и раскрытию преступлений, изобличению лиц, виновных в их совершении, и применению к ним мер уголовного наказания или иного воздействия, а также возникающие в связи с этой деятельностью правовые отношения между органами и лицами, участвующими в ней»¹⁶⁷. Субъектами такого рода споров являются участники уголовного процесса: суд (судья) прокурор, следователь, начальник следственного отдела, орган дознания, лицо, производящее дознание, подозреваемый, обвиняемый, защитник, потерпевший, свидетели и т.д. Оспариваться могут действия государственных органов, производящих следствие, дознание, суда (судьи). Причём, действия прокурора, следователя, начальника следственного отдела, органа дознания могут быть обжалованы в суде первой инстанции, а акты самого суда обжалуются (опротестовываются) в кассационном или надзорном порядке. Причём, как и в гражданском процессе могут быть обжалованы не любые действия государственных

¹⁶⁶ Уголовный процесс: Учебник для вузов / Под ред. П.А. Лупинской. М.: Юрист, 1995. С. 7.

¹⁶⁷ Уголовный процесс: Учебник. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996. С. 12.

органов или их представителей, являющихся субъектами процессуальной деятельности. Как правило, участником уголовно–процессуального спора, таким образом, являются государственные органы или их должностные лица, что в определённой степени сближает их с административно–правовыми спорами.

Подводя итог анализу понятия и природы административно–правовых споров, необходимо определиться с тем, что они достаточно тесно могут быть связаны по многим признакам с другими категориями правовых споров.

Глава 2. Объекты административно–правового спора

§ 1. Понятие и признаки объекта административно–правового спора

1.1. Понятие объекта и предмета административно – правового спора

Характеристика административно-правового спора как правоотношения особого типа неизбежно приводит к необходимости анализа объекта спора как с точки зрения объекта правоотношения, так и с точки зрения его предмета. Как утверждал Ю.К. Толстой «здесь всё подвергается сомнению: начиная от того, нужна ли вообще такая категория, как объект правоотношения, и кончая вопросом, что же следует понимать под объектом правоотношения»¹⁶⁸.

Философская характеристика любого объекта определяет его в качестве того, что противостоит субъекту в его деятельности¹⁶⁹. Объект не просто тождественен объективной реальности, а выступает как такая её часть, которая находится во взаимодействии с субъектом (впрочем, концепция созерцательного материализма исходит из пассивной роли индивида во взаимодействии с объектом¹⁷⁰). Сторонники феноменологической трактовки объекта предполагают его как нечто априорно данное субъекту и воспринимаемое им как рефлексия сознания о своих актах и о данном в них содержании¹⁷¹. Если исходить из того, что объективная реальность по сути дела есть категория, определяемая через понятие материи, включающей в себя не только все непосредственно наблюдаемые человеком объекты и тела

¹⁶⁸ Толстой Ю.К. К теории правоотношений. Л., 1959. С. 48.

¹⁶⁹ См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 453.

¹⁷⁰ См.: Философия. Ч. 2. Основные проблемы философии. М.: Юрист, 1997. С. 56.

¹⁷¹ Подробнее о феноменологии см.: Мотрошилова Н.В. Принципы и противоречия феноменологической философии. М., 1968.

природы, но и те которые в принципе могут быть познаны в будущем, то объект может быть рассмотрен только в рамках системы, включающей в себя не только управляющую и управляемую подсистемы, но и познаваемую субъектом подсистему. Вырабатываемые субъектом административно - правового спора знания о своих субъективных управленческих правах и обязанностях и есть показатель соотношения субъекта с объектом. С высокой степенью достоверности можно утверждать, что в данном случае мы имеем дело с идеализированным объектом, то есть с тем, как конкретный субъект понимает свои права¹⁷², ведь объективная реальность, существующая вне зависимости от субъекта, становится объектом по мере того, как субъект вступает с ней в связь.¹⁷³

Исходя из таких посылок, можно предположить, что общеэтимологическое понимание объекта как предмета, составляющего часть внешнего материального мира, предмет познания и деятельности человека¹⁷⁴, или как того, что существует вне нас и независимо от нашего сознания¹⁷⁵, по меньшей мере, не в полном объёме отражает всю проблематику понимания объекта чего либо и соотношение этого объекта с предметом.

Общая трактовка объекта управления говорит о нём как о структуре (подсистеме), которая нуждается и испытывает управленческое воздействие от субъекта управления¹⁷⁶. Объект зависит от субъекта, служит его интересам, «является средством воздействия субъекта на новые

¹⁷² См.: Швырев В.С. Теоретическое и эмпирическое в научном познании. М., 1978. С. 321-322.

¹⁷³ См.: Рубинштейн С.Л. Бытие и сознание. М., 1957. С. 56.

¹⁷⁴ См.: Словарь иностранных слов в русском языке. М.: ЮНВЕС. 1996. С. 486.

¹⁷⁵ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 432.

¹⁷⁶ См.: Словарь административного права. М., 1999. С. 220.

отношения»¹⁷⁷. Теория социального управления, являющаяся исходной для науки государственного управления под объектом социального управления понимает совокупность отношений, имеющих место в обществе, социальных группах, управляемую социальную систему, элементами которой являются общества, социальные группы, взаимодействующие между собой по поводу реализации общих и особых интересов¹⁷⁸. С функциональной точки зрения объект социального управления – поведение людей. Объект правоотношений обычно определяется как материальные, духовные и иные социальные блага, которые служат удовлетворению интересов и потребностей граждан и организаций и по поводу которых субъекты права вступают в правоотношения и осуществляют свои субъективные права и обязанности¹⁷⁹. В то же время, Н.Г. Александров понятие объекта правового отношения не отождествляет с понятием объекта правового регулирования¹⁸⁰. Действительно объектом права (правового регулирования) являются общественные отношения, а объектом правоотношения могут быть и материальные и нематериальные блага. Следовательно, применительно к административно–правовым спорам, нельзя отождествлять объект социального или государственного управления с объектом спора. Рассматривая спор с точки зрения его характеристики как комплексного

¹⁷⁷ Садыков Б.Ф. Соотношение субъекта и объекта, объективного и субъективного в деятельности людей. Философские проблемы сознания и познания. Науч. труды. Серия философия. Новосибирск, 1965. Вып. 1. С. 48.

¹⁷⁸ См.: Социальные технологии: Толковый словарь. Москва-Белгород: Луч - Центр социальных технологий. 1995. С.101.

¹⁷⁹ См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997 С. 282.

¹⁸⁰ См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М.: Госюриздат, 1955. С. 116-117.

правоотношения¹⁸¹ мы, следовательно, должны отделить понятие объекта административно–правового регулирования от понятия объекта административно–правового спора.

В различных отраслях юридических знаний трактовка термина «объект» характеризуется с точки зрения отношений типа «субъект – объект» и «объект – предмет».

Так, О.С. Иоффе определяет объект правоотношения как то, «на что направлено или на что воздействует правоотношение»¹⁸², подразумевая при этом и поведение людей, и материальные объекты, на которые человек воздействует через своё поведение. С.С. Алексеевым была поддержана теория множественности объектов правоотношений, причём он утверждал, что «субъективное право можно иметь лишь на результат деятельности, когда движение как процесс перешло в форму предметности»¹⁸³. По мнению Л.С. Явича, объектом правоотношения могут быть как сами действия людей, так и их результаты, причём поведение может быть направлено на само субъективное право. Это имеет место в тех случаях, когда физическое либо юридическое лицо добивается признания за ними факта наличия у них того или иного права¹⁸⁴. Такого рода действия лица как раз и могут быть выражены в форме административно–правового спора заставляя в определённом смысле согласиться с мнением Г.И. Петрова о том, что объектом правоотношения может быть только такое действие или

¹⁸¹ Подхода к административным спорам как к разновидности административно – правовых отношений придерживается и В.А. Юсупов, (см.: Юсупов В.А.

Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979. С. 86).

¹⁸² Общая теория государства и права. Изд. ЛГУ. 1961. С. 394.

¹⁸³ Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения. «Вопросы общей теории советского права». М., 1960. С. 295.

¹⁸⁴ См.: Теория государства и права. Л., 1987. С. 423.

бездействие, которое имело место до возникновения правоотношений¹⁸⁵. Действительно, с точки зрения динамики развития спора, он может возникнуть только как результат тех действий, которые уже совершены лицом, и правомерность которых лицо защищает. Само же это действие вряд ли можно оценить как объект, ибо действие само по себе есть способ познания объективной действительности. То есть действие лица, предшествующее спору, есть юридический факт, могущий повлечь спорное правоотношение, но вряд ли это действие (бездействие) можно назвать и объектом.

Не вполне рационален, на наш взгляд, подход Ю.М. Козлова, который, учитывая мнения ряда авторов о наличии внешнего и внутреннего объекта правоотношения¹⁸⁶, тем не менее, безусловно, определяет именно поведение людей в качестве объекта любого административно-правового отношения¹⁸⁷. Если задуматься о том, каким способом лицо познаёт объективную действительность, то на самом деле действия есть один из способов познания. Объект соединяет действия субъектов, он в центре этих действий, следовательно, нет оснований считать его чем-то внешним, полагает Л.В. Коваль¹⁸⁸. Сам по себе административно-правовой спор есть действие, но оно направлено на защиту того, как лицо субъективно (созерцательно, трансцендентально) их воспринимает. Не случайно И. Кант говорил, что «я называю трансцендентальным всякое познание, занимающееся не столько предметами, сколько видами нашего познания предметов, поскольку это

¹⁸⁵ См.: Петров Г.И. Советские административно – правовые отношения. Л., 1972. С. 88.

¹⁸⁶ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 90.; Теория государства и права. Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1968. С. 552.

¹⁸⁷ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 112.

¹⁸⁸ См.: Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Минск: Вища школа. 1979. С. 29.

познание должно быть возможным а priori»¹⁸⁹. Любой юрисдикционный орган, разрешая спор, не исследует поведение людей как таковое, а выясняет то, насколько это поведение соответствует нормам права или морали, нравственности (если они обозначены в правовом акте как подлежащие учёту элементы). Следовательно, нам кажется обоснованным предположение, что объектом административно-правового спора выступают интересы лиц, выраженные в их субъективном праве. Но действия субъектов в связи с объектом должны соотноситься, как взаимодействие – действию противопоставляется действие другого субъекта спора. Следовательно, налицо взаимодействие интересов лиц вне зависимости от их позитивного или негативного характера. В правовом смысле взаимодействие интересов может быть выражено только во взаимных правах и обязанностях, то есть в правовом статусе, который вводится в круг объектов сторонниками теории многообъектности¹⁹⁰.

С точки зрения соотношения «объект – предмет» в строгом общефилософском смысле противопоставление предмета и объекта относительно, и состоит в том, что в предмет входят лишь главные, наиболее существенные свойства и признаки объекта. В менее строгом смысле предмет отождествляется с понятием объекта или вещи. В административном праве преобладает подход, в котором материализованный предмет признаётся непосредственным объектом такого, например явления, как состав административного проступка¹⁹¹. В то же время в процессуальном

¹⁸⁹ Кант И. Сочинения Т.3. М., 1964. С. 121.

¹⁹⁰ С.С. Алексеев при решении вопроса об объекте учитывает к какой отрасли права принадлежит то или иное общественное отношение. (см.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 2. С. 148-149.)

¹⁹¹ См. напр.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 490.;
Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 320.

законодательстве о порядке разрешения некоторых категорий административно–правовых споров законодатель употребляет термин предмет, например, в ч. 4 ст. 27 АПК РФ. Следовательно, законодатель рассматривает в качестве предмета наиболее существенные свойства и признаки объекта, имеющие значение для вынесения решения по спору.

Обобщая сказанное, заметим, что в теории и в законодательстве нет чёткого единства по поводу того, что считать объектом, более того, различаются понятия объектов правоотношений, объектов правового регулирования, объектов состава административного правонарушения, объектов публичного права¹⁹².

Таким образом, напрашивается предположение о том, что объектом административно–правовых споров может быть явление, совпадающее с объектом не правоотношений вообще, а каких либо отдельных их элементов, Если учитывать, что объект должен противостоять субъекту в его деятельности, то, применительно к проводимому исследованию объектом выступает защита нарушенных прав, обязанностей и законных интересов лиц, в связи с реализацией государственных управленческих функций вне зависимости от того, кто эти функции легально исполняет.

В современной теории административного права о таких правах говорят как о субъективных публичных правах¹⁹³. Хотя ранее мы высказывались по поводу того, что не любое публичное право выступает объектом административно–правового спора и административно–правового отношения вообще, считаем возможным обратиться к анализу субъективных публичных

¹⁹² См. например: Елистратов А.И. Основные начала административного права. В кн. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Воронеж: Изд. ВГУ, 1999. С 518.

¹⁹³ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 62 - 67.

прав, выделив те из них, защита которых может быть объектом административно–правового спора.

1.2. Субъективные публичные управленческие права, обязанности, законные интересы и их защита.

Проблема выделения и анализа субъективных публичных прав лиц, как элемента объекта административно–правовых споров, обусловлена не только созидющим и охраняющим характером административного права¹⁹⁴, и уж конечно не конъюнктурой¹⁹⁵. Обусловленность этого, на наш взгляд, заключается также и в том, что на протяжении десятков (если не сотен) лет между государством и обществом сложились отношения, в которых государственные интересы ставились во главу угла. Безусловный приоритет публичного над частным насаждался в общественном сознании, что не могло не сказаться на правовой политике государства. Такого рода дисбаланс прочно укоренился в качестве условия профессиональной деформации большинства работников юрисдикционных органов. Отсутствие в большинстве случаев диспозитивности у сторон административных правоотношений отнюдь не означает, что государство и личность должны быть поставлены в условия равного правового режима, так как это не реально. Государство, как выразитель общественных интересов, в любом случае выражает, хотим мы того или нет, групповые интересы, которые не всегда совпадают с интересами отдельной личности. Однако, демократический политический режим, являющийся на сегодняшний день неким идеалом к которому стремятся большая часть цивилизованных государств, предполагает учёт воли не только демократического большинства, но и меньшинства. Более того, имеет смысл учёт специфических интересов и отдельной личности, если конечно они не

¹⁹⁴ Там же. С. 62.

¹⁹⁵ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 125.

противоречат общеправовым и морально-нравственным дозволениям данного общества. Конечно, дозволение как один из методов административного права на протяжении ряда лет считался подчинённым по отношению к предписаниям и запретам. В настоящее время, по мнению некоторых авторов, для административно-правового регулирования отдельных институтов (например, оперативно-розыскной деятельности) административного права характерен разрешительный метод («разрешено только то, что записано в законе»)¹⁹⁶. Разнообразие объектов управленческой деятельности предполагает сочетание в равной мере всех трёх способов правового регулирования: дозволения, предписания и запрета. Сегодня при значительной мобильности административного законодательства довольно трудно говорить о преобладании какого-либо из указанных способов. Но там, где есть дозволения, им обязательно должны сопутствовать и запреты¹⁹⁷, определяющие границы дозволений. Следовательно, конструкция типа «разрешено всё, что прямо не запрещено законом» применима даже и там, где имеет место предписание. Реализация предписаний предполагает определённый уровень административного усмотрения, позволяющий как и в случае с дозволениями учитывать интересы как эффективности государственного управления, так и интересы лица, на которого направлено управленческое воздействие. Ю.Н. Старилов справедливо рассматривает

¹⁹⁶ См.: Соловей Ю.П. Сыск как институт административного права. Институты административного права // Государство и право. 1999. №10. С. 10.

¹⁹⁷ Развёрнутую характеристику административно-правового запрета даёт Ю.Н. Слепченко, который понимает под ним «обусловленную социальной необходимостью форму и меру государственно-властного общеобязательного веления, которая предупреждает об опасности совершения правонарушений и имеет своей целью предотвратить нежелательное поведение в сфере управленческих общественных отношений, которое может причинить ущерб государственным, общественным или личным интересам». (См.: Слепченко Ю.Н. Запреты в административном праве. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 15.)

административное усмотрение как вариант дозволения¹⁹⁸. Важно заметить, что одним из элементов административного усмотрения называется правильно понятый публичный интерес и соображение с ним возможных действий и решений в рамках собственных полномочий¹⁹⁹. Невозможно представить себе, чтобы каждый носитель дискреционной административной власти понимал публичный интерес в унисон с его пониманием другими субъектами административных правоотношений и потому вызывает сомнение появившиеся утверждения о том, что общедозволительный принцип не подходит для регулирования деятельности в сфере государственного управления²⁰⁰. Действительно, если поставить этот принцип во главу угла деятельности юрисдикционного органа или его представителя, то в скором времени в условиях нашей страны мы столкнемся со значительным объёмом незаконных и необоснованных административных актов, что обусловлено как невысоким общим уровнем юридической грамотности субъектов правоприменения, так и умышленным перерастанием легального понимания публичных прав, караемым в уголовном порядке (ст. 201, 204, 285, 286, 288, 290, 293, 330 УК РФ). Огромный объём конкретных направлений управленческой деятельности опять возвращает нас к вопросу о чётком законодательном установлении управленческих процедур, чего в настоящий период времени нет. Конечно, есть сферы управления, где степень нормативной урегулированности достаточно высока (например, управление в области обороны, внутренних дел), но не везде дело

¹⁹⁸ См.: Старилов Ю.Н. Административное право. История. Наука. Предмет. Нормы. Ч. 1. Изд. ВГУ, 1998. С. 328 – 335.

¹⁹⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. №4. С. 72.

²⁰⁰ См.: Алексеев С.С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы. М.: Юрид. лит., 1987. С. 66-67. Матузов Н.И. Ещё раз о принципе «не запрещённое законом дозволено» // Правоведение. 1999. №3. С. 15.

обстоит таким образом. В любом случае, в рамках разрешительного метода есть место дозволению и субъективному пониманию публичных прав. В то же время разрешительный метод вряд ли может быть приоритетно применён к иным участникам административных правоотношений, также являющихся носителями субъективных публичных прав, особенно, если речь идёт об управлении в отраслях экономики в условиях рыночных отношений, где понимание публичных прав базируется на таком методе государственного управления как государственное регулирование, подразумевающее нормативно-правовые установления, в рамках которых субъект экономической деятельности относительно свободен и связан только условиями конкретного производства²⁰¹.

Такого рода переосмысление приоритетов методов государственного управления соответственно ведёт и к переосмыслению соотношения публичных и частных интересов.

Требованиям публичной административной власти граждан противопоставляет субъективное публичное право. В связи с этим следует более глубоко коснуться самого понимания субъективных публичных прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления. Проблема эта вытекает из общего вопроса о правах и свободах человека и гражданина²⁰².

²⁰¹ См. например: Лупарев Е.Б. Проблемы государственного регулирования сельского хозяйства в Российской Федерации (административно-правовые вопросы). Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1998. С. 11.

²⁰² Подробно о конституционных правах и свободах человека см.: Бондарь Н.С. Конституционный статус личности: понятие и юридическая природа // Методологические проблемы государства и права. Межвуз. сб. Куйбышев, 1986. С. 74-81.; Он же. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Автореф. дисс. ...доктора юрид. наук. Саратов. 1997.; Бондарь Н.С., Капранова Ю.В. Конституционное измерение равноправия граждан в Российской Федерации. Ростов н/Д: Изд. РГУ, 2002.; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. М., 1997. С. 142-157; Он же Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972.; Общая теория

Современные теории прав и свобод человека, заложенные в науке конституционного права, вытекают, в основном, из идеи естественного права, которая исходит из того, что:

во-первых, наряду с «писанным правом», состоящим из совокупности правовых норм, существует неписаное, моральное право, которое проистекает из самой сущности человека;

во-вторых, естественное право не всегда соответствует законодательству;

в-третьих, права человека составляют значительную часть естественного права²⁰³.

Современная характеристика теории прав человека включает в себя следующие составляющие:

1. отказ от классового подхода, права и свободы человека не увязываются с его социальным статусом;
2. юридически признана сама категория «права человека»,
3. принцип коллективности может и должен быть признан положительным фактором развития гражданского общества только в том случае, если он не игнорирует индивидуальных прав и свобод каждого человека;
4. отказ от принципа приоритета государственного над личным;
5. права неотчуждаемы и принадлежат лицу от рождения, а не предоставляются государством;
6. примат международного права в области прав человека²⁰⁴.

Вопрос о субъективных публичных правах личности также изначально затрагивался как в отечественной науке административного права²⁰⁵, так и иностранными исследователями²⁰⁶.

прав человека // Под ред. Лукашевой Е.А. М., 1996.; Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека. Москва – Черкасск: Пул., 1992.

²⁰³ См.: Саидов А.Х. Общепризнанные права человека. М.: МЗ-Пресс, 2002. С. 13-14.

²⁰⁴ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. М.: Юрист, 1999. С. 189-192.

Становление современных теорий субъективных публичных прав, как справедливо отмечает в своей работе «Концептуальные противоречия социально-экономических прав» Ульрих К. Прейсс неразрывно связано с теориями экономического либерализма с их понятием автономной личности²⁰⁷. Следовательно, можно сделать вывод о том, что возрождение интереса к исследованию субъективных публичных прав в нашей стране связано со становлением рыночного общества, с изменением приоритетов в методах государственного управления. Оставляя за юрисдикционным органом определённую долю прав, юридические доктрины Европы (в том числе и России) в форме субъективных публичных прав защищают частные интересы от возможно искажённого государственного вмешательства. Однако, такого рода соотношение не является абсолютным. Не все субъективные публичные права служат экономическим целям, многие не подчинены принципам экономической эффективности. Такие права определяют моральные основы существования личности (например, право на объединение в религиозную организацию (группу)), возможность реализации интеллектуального потенциала (право на доступ к государственной службе, право на образование). Кроме того субъективные публичные права защищают не только сферу личных интересов, но и сферу публичных интересов (например, защита интересов государства от незаконных действий налогоплательщиков). Такая двойственность показывает специфику

²⁰⁵ См.: Елистратов А.И. Понятие о публичном субъективном праве. М., 1913. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права.- СПб., 1886; Он же. Лекции по общей теории права.- СПб., 1894.- 364с. ; Он же. Лекции по общей теории права.- СПб., 1909.; Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства.- М.: Тип. Мысль, 1915.- 419с.; Рождественский Л. Теория субъективных прав: Критико-систематическое исследование.- М., 1913.- Вып.1. Основные вопросы теории субъективных публичных прав.

²⁰⁶ См. например: Sarwey O. Von Allgemeines Verwaltungsrecht. Tübingen. 1884.

²⁰⁷ См.: <http://www.hrights.ru>

субъективных публичных прав. В связи с этим уместно вспомнить ту дискуссию, которая возникла ещё в 19 веке по поводу учения о государстве как об особой личности (или юридическом лице), обладающей суверенной властью²⁰⁸. Если попытаться модернизировать взгляды Гербера, Лабанда, М. Зайделя, Г. Еллинека²⁰⁹ о лице - государстве с точки зрения современных представлений о субъективных публичных правах, то следует рассматривать государство и личность в качестве относительно равноправных субъектов. Целью такого подхода является попытка сбалансировать суверенные права государства встречными правами личности и наоборот. В этом смысле административно – правовые споры как раз и выступают механизмом такого рода балансировки. Хотя государственная власть и предполагает подчинение, таковое не должно быть абсолютным. Как утверждал А.И. Елистратов «отказавшись от веры в призраки в публичном праве, мы получаем возможность конструировать публичные права и обязанности граждан в одинаковых основаниях с правами и обязанностями должностных лиц и государственных учреждений»²¹⁰. Действительно, хотя и невозможно поставить интересы государства, как выразителя общественных интересов, в равные правовые условия с индивидуумом, необходимо стремиться к максимальному нивелированию разницы между ними. Не случаен закреплённый в ст. 2 Конституции РФ принцип приоритета прав и свобод человека. Однако, признание, *соблюдение* и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность именно государства, как говорит та же статья Конституции РФ.

²⁰⁸ См.: Шершеневич Г.Ф. История философии права. М., 1907. С. 314.

²⁰⁹ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. М., 1908. С. 304-311.

²¹⁰ Елистратов А.И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века : Хрестоматия. Воронеж: Изд ВГУ, 1999. С 511.

Сами по себе публичные права – это мера возможного поведения управомоченного субъекта в сфере публичных отношений. В то же время В.Н. Дурденевский считает, что субъективное право – это «предоставленная субъективным правопорядком возможность действовать с целью осуществления тех или иных человеческих интересов»²¹¹. С точки зрения рассмотрения вопроса об объекте административно - правового спора очень важно иметь ввиду, что субъективное публичное право включает в себя не только возможность действовать самому носителю субъективного права, но и требовать от лиц, наделённых государственно – властными полномочиями, определённого поведения, если такое поведение обуславливает существование субъективного публичного права. В этой связи можно заметить, что, например, Ю.А. Бунеева выделяет три возможности правосубъектного административного права:

- 1) возможность иметь субъективное право, которая не зависит от активности правосубъектного лица (пассивное право);
- 2) возможность реализации права собственными активными юридическими действиями (активное право);
- 3) возможность защиты от посягательств на правосубъектное право²¹².

Последняя возможность может быть рассмотрена как разновидность активного права, хотя не всегда защита от посягательств обусловлена активными юридическими действиями лица, права которого нарушены. Например, прокурор, обнаружив нарушение субъективного публичного права лица может при наличии информации о нарушении прав и свобод, а также иных нарушений закона, обратиться в суд или иной юрисдикционный

²¹¹ Дурденевский В.Н. Субъективное право и его основное разделение // Правоведение. 1994. №3. С. 82.

²¹² См.: Бунеева Ю.А. Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина. Автореф. дисс. кандидата юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. С. 17.

орган для защиты нарушенного права в соответствии со статьями 21, 26, 27 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации»²¹³.

Наличие субъективного публичного права проявляется в такой категории как правосубъектность. Причём речь идёт о публичной правосубъектности, которая охвачена несколькими отраслями, составляющими публичное право в объективном смысле – конституционным, административным, муниципальным, финансовым, информационным, уголовным и соответствующими процессуальными нормами. При таком многообразии отраслей публичного права гражданин или государство (например, в уголовном праве) трансформируют свою публичную правосубъектность в конкретное публичное право. Следовательно, нельзя отождествлять защиту публичных прав лиц только с административно–правовыми способами. Кроме того, лицо может защищать своё право не только путём обращения в соответствующие юрисдикционные органы, но и путём таких активных действий, как самозащита права. Объём защищаемых административным законом публичных прав имеет тенденцию к увеличению. В этом проявляется стремление к демократизации общества, в котором государство, наделяя лиц административной правосубъектностью, привлекает их к участию в решении публичных дел путём реализации собственных интересов в области государственного управления. Некоторые публичные права могут быть реализованы через осуществление местного самоуправления.

Биологическое равенство субъектов и объектов государственного управления выражается в том, что человек с одной стороны является управляющим субъектом, а с другой на поведение человека в числе прочих объектов направлено управленческое воздействие. Управленческая

²¹³ См.: Российская газета. 1992. 18 февраля.

деятельность граждан в публично–правовой сфере осуществляется в рамках созданных публично–правовых институтов и учреждений²¹⁴.

Публичность нельзя отождествлять с принуждением, поскольку главное в ней – это организующие и стимулирующие средства, выражающие и защищающие общественные процессы²¹⁵.

Таким образом, субъективные публичные права направлены, с одной стороны на усиление социальной роли государства, а с другой – ограничивают публичную власть, обеспечивая личные интересы граждан в публичной сфере, и это ставит вопрос о гарантиях реализации публичных прав. Одной из таких гарантий выступает возможность оспаривания действий органов публичной власти, в том числе и органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления и иных органов и лиц, наделённых публичными управленческими полномочиями. Следовательно, логично говорить, применительно к объекту административно–правового спора не о субъективных публичных правах вообще, а о субъективных публичных управленческих правах, помня о том, что могут быть корпоративные управленческие права, публичные права вне сферы государственного управления.

Вместе с тем, в современной административно–правовой науке не достаточно подробно разработан вопрос о публичных управленческих правах юридических лиц. В сущности, если говорить о юридических лицах, то в их деятельности сочетаются публичные управленческие права, корпоративные управленческие права и имущественные права частного характера (вытекающие из хозяйственной или предпринимательской деятельности юридических лиц). Очень часто субъективные публичные права юридических лиц обобщённо выражают через понятие компетенции.

²¹⁴ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 64.

²¹⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса С. 33.

«Компетенция – предпосылка правообладания, реализуемая через субъективные права. С этой точки зрения, она однородна правоспособности», – пишет Ю.Г. Басин²¹⁶. Однако, компетенция и правоспособность не однородные явления. В зависимости от особенностей правоотношений, в которые вступает юридическое лицо, проявляются различные стороны его правосубъектности, а компетенция связана с характеристикой лишь тех юридических лиц, которые наделены властными полномочиями. Правосубъектность юридического лица связана с правоотношениями, а компетенция юридических лиц, являющихся органами государственного управления, по мнению Б.М. Лазарева, может проявляться и вне рамок правоотношений²¹⁷. Правосубъектность характеризует не только права и обязанности юридического лица, но и цель его деятельности. Компетенция дополняет эту характеристику правовым закреплением властных функций. Данные обстоятельства позволяют дифференцировать как сами публичные управленческие права юридических лиц, так и их объём в зависимости от категорий лиц.

Действующая Конституция РФ вообще не говорит о правах юридических лиц, не являющихся органами государственной власти и местного самоуправления. Гражданский кодекс РФ говорит о публичных правах юридических лиц только с точки зрения имущественных или внутриорганизационных управленческих отношений, например, закрепляя в ст. 51 возможность обжалования в суд отказа в государственной регистрации юридического лица.²¹⁸ Единый акт, который бы определял хотя бы, в общем, не только частные, но и публичные права юридических лиц отсутствует. Можно лишь говорить о том, что юридическое лицо в зависимости от своего

²¹⁶ Басин Ю.Г. Правовые формы реализации оперативно – хозяйственной самостоятельности социалистических предприятий // Правоведение. 1968. №6. С. 45 – 49.

²¹⁷ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 97.

²¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301.

типа может быть наделено различными публичными правами. Объём этих прав определяется целью деятельности юридического лица. Если речь идёт о коммерческих организациях, то в силу того, что основной целью их деятельности в соответствии со ст. 50 ГК РФ является получение прибыли, публичные их права обусловлены необходимостью защиты, как процесса получения прибыли, так и самой прибыли от необоснованных притязаний лиц, наделённых государственно-властными полномочиями. В этой связи И.С. Яценко отмечает, что объектом административно-правовой защиты в экономике рыночного типа выступают:

1. экономические права на занятие предпринимательством, защита их от незаконных ограничений в процессе создания, реорганизации и ликвидации хозяйствующих субъектов; право на защиту от произвольного вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность;
2. интересы национальной экономики (в том числе защита интеллектуальной, промышленной собственности иностранными юридическими лицами, приоритет прав отечественных производителей перед иностранными в предусмотренных законодательством случаях, исполнение внешнеэкономического законодательства);
3. интересы преобразования отношений собственности;
4. обеспечение государственных нужд;
5. интересы государственной казны;
6. охрана прав потребителей²¹⁹.

²¹⁹ См.: Яценко И.С. Проблемы административно – правовой защиты прав и законных интересов юридических лиц // Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики. Великий Новгород, 1999. С. 155-156.

Некоммерческие же организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных (*публичных*) благ. В соответствии с федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. (в ред. ФЗ от 25 июня 1999 г.) органы государственной власти и органы местного самоуправления создают государственные и муниципальные учреждения, закрепляют за ними имущество на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом РФ и осуществляют их полное или частичное финансирование. Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в различных формах, в том числе: предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целях, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций; предоставление некоммерческим организациям иных льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом; размещение среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов; предоставление в соответствии с

законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку²²⁰. Как видим, объём защищаемых в административно–правовых спорах публичных прав некоммерческих организаций больший по сравнению с коммерческими.

Наряду с понятием субъективных публичных управленческих прав и обязанностей как предметов административно – правового спора, не следует забывать и о таком важном компоненте объекта этих споров, как законный интерес, о защите которого идёт речь в п. 1). ст. 2 АПК РФ и в ст. 2 ГПК РФ. Исходя из этого, не основанной на законе представляется точка зрения А.К. Соловьёвой, которая считает, что «также управленческий спор может быть только «спором о праве», так как орган административной юстиции не должен вмешиваться в рассмотрение дела в сфере управления, затрагивающего простой, не предусмотренный правом интерес гражданина или организации»²²¹. Но в том то вся и суть законного интереса, что он прямо не предусмотрен правом, а лишь вытекает из его общих принципов и общих дозволений. А.В. Малько под законным интересом понимает отражённое в объективном праве либо вытекающее из его общего смысла и в определённой степени гарантированное государством простое юридическое дозволение, выражающееся в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным²²². Автор отмечает, что «зачастую законные

²²⁰См.: Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст. 145.; 1998. № 48. Ст. 5849.; 1999. № 28. Ст. 3473.

²²¹ Соловьёва А.К. Материально-правовой аспект административной юстиции // Правоведение. 1998. № 4. С. 56.

²²² Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие. М.: Юрист, 2000. С. 139.

интересы могут быть тесно связаны с принципом целесообразности в правоприменительной деятельности, требование которого заключается в том, что в рамках нормы представляется возможность выбрать наиболее эффективное решение, максимально полно и правильно отражающее идеи права, смысл закона, цели правового регулирования, обстоятельства конкретного дела»²²³. Данное замечание важно в связи с тем, что законный интерес, как предмет административно-правового спора, состоит не только в стремлении субъекта реализовать субъективный публичный²²⁴ управленческий интерес, но и в стремлении реализовать общественный интерес, отражающий потребности государственно-управленческой деятельности, а не лично субъекта спора. На наш взгляд, именно такое расширительное толкование законного интереса, выводящее его за рамки личности или организационно обособленных субъектов государственного управления позволяет более полно отразить специфику современных отношений в сфере государственного управления, учитывая наличие законных интересов органов, наделённых государственно-властными полномочиями, которые им приходится реализовать в рамках как вертикальной, так и горизонтальной дифференциации власти в Российской Федерации. Как справедливо указывает В.Ф. Сиренко «...координировать необходимо прежде всего не действия, а интересы участников управленческих отношений. При этом, конечно, возможны несовпадения интересов как системы в целом, так и интересов отдельных субъектов, но факт обнаружения такого несовпадения будет способствовать своевременному принятию дополнительных мер для достижения

²²³ Малько А.В. Там же. С. 153.

²²⁴ Подробнее о публичном интересе см.: Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 19 – 25.

поставленных целей»²²⁵. Другими словами, так называемые ведомственные интересы, будучи включёнными в объект административно–правового спора, позволяют создать основу для выработки механизма эффективного и легального устранения противоречий и несогласованности действий органов, осуществляющих функции государственного управления.

В своё время В.А. Лория высказал мысль о том, что основное назначение административно–правовых споров состоит не в восстановлении нарушенных прав, а в предотвращении возможных нарушений прав и интересов субъекта²²⁶. Однако, большинство административно–правовых споров именно защищают уже нарушенное право²²⁷, а не только предотвращают его нарушение. И то и другое может быть рассмотрено в качестве формы защиты права.

Важнейшим элементом объекта административно–правового спора является его предмет. Предмет спора определяется действиями или бездействиями органов, наделённых государственно–властными полномочиями, затрагивающими публичные права и обязанности физических и юридических лиц. Такого рода действия или бездействия принято определять через категорию форм или методов осуществления государственной власти. Причём, речь может идти как о правовых, так и об организационных формах управления, которые в своей совокупности обычно трактуются как организационно-правовые:

- а) издание нормативных актов управления;
- б) издание индивидуальных (ненормативных) актов;
- в) заключение административных договоров;

²²⁵ См.: Сиренко В.Ф. Проблемы интереса в государственном управлении. Киев: Наукова думка, 1980. С. 58.

²²⁶ См.: Лория В.А. Проблемы кодификации советского административно–процессуального права. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Киев, 1976. С. 20.

²²⁷ См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. С. 87.

- г) проведение непосредственных организационных мероприятий;
- д) осуществление материально–технических операций.²²⁸

С точки зрения анализа объекта и предмета административно–правового спора имеют значение такие формы (их можно отнести и к методам государственного управления)²²⁹ осуществления управленческих действий, как издание нормативных и ненормативных актов управления, а также заключение административных договоров. Однако, и отдельные материально–технические операции могут быть оспорены. Например, может быть обжалован отказ в регистрации фактов и событий в сфере управления, имеющих самостоятельное значение. Такого рода факты могут иметь место при составлении протоколов осмотра объектов на предмет их соответствия предъявляемым санитарным, техническим, противопожарным требованиям. Значительно легче предупредить возможную конфликтную ситуацию, связанную с неправильным отражением фактов, тем более, что в дальнейшем может быть утеряна возможность восстановить достоверность отражённых в указанных актах фактов. Кроме того, может быть обжалована процедура непосредственного исполнения предписаний правовых актов управления. Речь может идти об обжаловании действий управомоченных органов, а точнее их должностных лиц при проведении конфискации или возмездного изъятия предмета в соответствии с судебным решением. Предметом обжалования в данном случае являются не акты, на основании которых осуществляются материально–технические операции или меры административного принуждения, а сами фактические действия лиц их осуществляющих, вне зависимости от того, зафиксированы они документально или нет. Указанный довод не опровергается содержанием ст.

²²⁸ См.: Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти: Учеб. пособие. Волгоград: Изд. Волгоград. ин-та экономики, социологии и права. 1998. С. 48.

²²⁹ См.: Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М.: Наука. 1988. С. 189 – 191.

245 ГПК РФ, где хотя и указывается на ограничение обжалования некоторых категорий актов, подведомственных иным судам, но ничего не говорится об ограничении обжалования неправомерных действий, не являющихся нормативными или правоприменительными актами.

Конечно же, отдельного внимания заслуживают правовые акты государственного и муниципального управления²³⁰. На наш взгляд, под правовыми актами управления следует понимать юридически властные действия организаций и лиц, наделённых государственными управленческими полномочиями, направленными на установление, изменение и прекращение административных правоотношений или на установление общеобязательных правил поведения. Не все авторы выделяют исключительно властный характер правовых актов вообще, и правовых актов управления, в частности, относя к ним и другие волеизъявления, выступающие в качестве носителя содержательных элементов правовой системы²³¹. В этой связи стоит сказать о позиции Конституционного суда РФ, который в Постановлении от 19 мая 1998 года № 15-п. «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» подтвердил публично–правовые функции нотариусов и нотариальных палат, следовательно, нотариальные действия также могут быть предметом административно–правового оспаривания²³².

²³⁰ См. например: Копейчиков В.В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления. М., 1956; Васильев Р.Ф. Правовые акты местных Советов (очерки о юридической природе) М.: Изд-во МГУ. 1975.; Кудрякова О.В. Правовые акты органов местного самоуправления. Краснодар: Изд-во КГАУ, 2002.

²³¹ См. например: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 192 - 199.

²³² См.: Российская газета. 1998. 28 мая.

Также ни у кого не вызывает сомнения публично–правовой характер актов органов местного самоуправления²³³.

В.А. Юсупов указывает на такую категорию, как правовые акты органов исполнительной власти, представляющие собой, по его мнению, волевые властные действия, которые совершаются на основе и во исполнение законов или правовых актов вышестоящих органов управления в процессе организующей исполнительно – распорядительной деятельности и направленные на установление, изменение и прекращение правовых норм или конкретных правоотношений²³⁴. Соглашаясь в целом с таким определением, заметим, что для предмета административно–правового спора имеют значение не только правовые акты исполнительной власти, но и правовые акты управления вообще²³⁵. И те и другие можно разделить на нормативные и правоприменительные. Нормативные акты, как подчёркивает Р.Ф. Васильев, служат регулированию однотипных явлений, в большинстве случаев рассчитаны на неоднократное применение и не указывают заранее определённого субъекта отношений, на регулирование которого они направлены²³⁶. Исходя из подобной теоретической позиции Верховный Суд РФ в п. 12. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»²³⁷

²³³ См. например: Курдюк П.М., Лесных А.В., Прудников В.В. Муниципальное право: Учебное пособие. Краснодар: Изд-во КГАУ, 2000.

²³⁴ См.: Юсупов В.А. Научная организации исполнительной власти. С. 49.

²³⁵ Подробная характеристика актов управления дана: Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972; Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М.: Юрид. лит., 1974; Васильев Р.Ф. Правовые акты местных Советов. Изд. МГУ., 1975; Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел. М., 1974.

²³⁶ См.: Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М.: МГУ, 1970. С. 37.

²³⁷ См.: Российская газета. 2003. 25 января.

разъяснил судам, что под нормативным правовым актом следует понимать изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределённого круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. Как видим, Верховный Суд не отнёс к нормативным некоторые нормативные акты, издаваемые органами, наделёнными государственно-властными полномочиями: Центральным Банком РФ, избирательными комиссиями, Прокуратурой РФ. Это отражает не ограниченное видение Верховным Судом понятия нормативного правового акта, а его привязка к содержанию ст. 251 ГПК РФ, предусматривающей ограничение по перечню обжалуемых в порядке производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений актов. На наш взгляд, позиция законодателя в этой части нуждается в корректировке: ст. 251 ГПК должна включать в себя не только обжалование актов органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц, но и обжалование любых нормативных актов органов, наделённых государственно-властными полномочиями, если для их обжалования федеральным законом прямо не установлен иной порядок.

Правоприменительные акты управления направлены на установление, изменение или прекращение конкретных правоотношений в сфере государственного или муниципального управления. Среди них некоторые авторы выделяют правовые акты административной юрисдикции (имея ввиду юрисдикцию в ее узком понимании), подчеркивая их особый характер²³⁸.

Безусловно, к актам управления относятся нормативные (иногда употребляется термин нормативный акт Президента РФ) и ненормативные

²³⁸ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. С. 104 – 116.

указы Президента РФ, акты которого хотя формально и не являются актами исполнительной власти, но подлежат административно-судебному контролю на общих основаниях, хотя механизм такого контроля по мнению ряда авторов ещё недостаточно эффективен²³⁹. Как свидетельствует исследование В.О. Лучина и А.В. Мазурова с 1993 по 2000 год даже Конституционный Суд РФ ни один Указ Президента РФ или его отдельные положения не признал неконституционными²⁴⁰.

Особо следует сказать об актах толкования права. Вопрос об их правовой природе остается дискуссионным до сих пор. И если некоторые судебные акты (например, постановления Конституционного Суда РФ) признаны источниками права, то с актами в сфере исполнительной власти вопрос не совсем ясен. Так, пункт 1.4 Положения о порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России говорит о том, что к нормативным актам Банка России не относятся акты толкования норм актов Банка России²⁴¹.

Однако стоит заметить, что с точки зрения возможностей обжалования этих актов вопрос о нормативном или правоприменительном характере актов толкования норм права не имеет принципиального значения. Оговоримся, что акты толкования, содержание которых не выходит за пределы внутриорганизационной работы органа, не затрагивающие права и свободы лиц вне организационной системы управления, разъяснения технического характера вряд ли могут быть предметом судебного обжалования. В этой связи, стоит вспомнить мысль Роберта Шарвена о том, что для всякой административной власти существует предел терпимости по отношению к

²³⁹ См.: Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. С. 16, 107.

²⁴⁰ См.: Лучин В.О., Мазуров А.В. Там же. С. 93.

²⁴¹ См.: Экономика и жизнь. 1997. № 42. С. 12.

судебному контролю²⁴². Но и административный контроль имеет свои ограничения. Как правило, контрольными административными полномочиями наделён орган исполнительной власти (его должностное лицо) вышестоящее по отношению к совершившему акт управления. Но оспаривание актов, не имеющих над собой вышестоящих инстанций органов и должностных лиц, возможно только в судебном порядке.

Помимо актов управления – письменных документов, выделяется понятие правового акта как действия вообще - и это суждение основано на законе. Не случайно ч.4 ст.14 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» содержит положения о письменном подтверждении отданных устно распоряжений. Письменная форма акта хоть и не всегда возможна, создаёт более благоприятные предпосылки для защиты прав лиц, нарушенных указанным актом.

Особо хотелось бы сказать о такой, сравнительно новой категории актов управления, как административные договоры (имея ввиду ,что термин административный договор употребляется и для обозначения источника права, как юридический факт, как форма правоотношения)²⁴³. Предметом административно–правового обжалования может выступать как сам факт заключения договора (если субъект, наделённый государственно–властными

²⁴² См.: Шарвен Р. Юстиция во Франции. М., 1978. С. 73.

²⁴³ См.: Александров Н.Г. К вопросу о роли договора в регулировании общественных отношений // Учёные записки ВИЮН, 1976. Вып. 6.; Дёмин А.В. Нормативный договор как источник административного права. // Государство и право. 1998. №2. С. 15-21; Коренев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 83-91; Манохин В. М. Хозяйственное обслуживание организаций и граждан. М.: Юрид. лит. 1975. С. 147 – 153; Мельгунов В.Д. Административные и иные договоры, заключаемые между государством и хозяйствующими субъектами // Институты административного права России. М., 1999. С. 116 – 120; Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 132-136.

полномочиями, вышел за пределы своей компетенции, не имея права заключать договор), так и отдельные положения договора, не соответствующие закону или другому акту, обладающему большей юридической силой по сравнению с данным договором. Административный договор, неся в себе отпечаток как публичного, так и частного права, обладает, таким образом, комбинированным характером оснований признания его недействительным. Это: во-первых, характер состава и компетенции субъектов; во-вторых, содержание положений административного договора и их соответствие закону; в-третьих - характер исполнения сторонами положений административного договора. В последнем случае административный договор играет роль источника публичного права для его сторон и обжалованы могут быть как действия, так и бездействия, связанные с его реализацией. Но в любом случае, следует согласиться с мнением В.А. Юсупова о том, что административный договор является сопутствующим (но не всегда правоприменительным, как говорит автор) актом²⁴⁴. Действительно, договоры, содержащие в себе нормы административного права, могут, хотя и быть сопутствующими, носить нормативный характер²⁴⁵.

Место бездействий в системе объекта административно-правового спора обусловлено тем, что, как уже упоминалось, для государственных и муниципальных органов их права одновременно выступают и в качестве обязанностей. Однако, если речь идёт о диспозитивных нормах, здесь есть место административному усмотрению. Например, в соответствии со ст. 2.9

²⁴⁴ См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 72.

²⁴⁵ См. например: Договор о распределении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Краснодарского края от 30 января 1996 г. // Кубанские новости. 1996. 3 февраля.

КоАП РФ должностное лицо, уполномоченное наложить административное взыскание, при малозначительности правонарушения может освободить лицо от административной ответственности, ограничившись устным замечанием. И если в данном примере можно говорить о том, что лицо совершило хоть какое - то действие (устное замечание), то в случае с отсутствием реакции органа или лица, уполномоченного рассматривать предложения, заявления или жалобы граждан на такое обращение речь идёт о бездействии, так сказать, в «чистом виде».

Исходя из изложенного, можно предположить, что объект административно-правового спора видится в единстве и борьбе противоположных взглядов на субъективные публичные управленческие права, обязанности и законные интересы, то есть *объектом спора выступают не сами субъективные публичные управленческие права, обязанности и законные интересы, а защита соответственно управленческих прав, законных интересов и порядка реализации публичных управленческих обязанностей*. Сами же нарушенные действиями или бездействиями органов, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями, права и обязанности, неудовлетворённый публичный управленческий интерес могут быть рассмотрены как предмет спора. Многообразие субъективных публичных прав, обязанностей и законных интересов граждан и организаций с неизбежностью приводит к вопросу о классификации объектов административно-правовых споров.

§ 2. Виды объектов административно-правового спора

2.1. Защищаемые субъективные публичные управленческие права, обязанности и законные интересы физических лиц

Объекты административно–правовых споров возможно классифицировать по характеру защищаемых путём спора прав на материальные субъективные управленческие права, законные интересы и обязанности и процессуальные публичные управленческие права, законные интересы и обязанности. Они могут иметь абсолютный и относительный характер.

Но классификация субъективных управленческих прав, защищаемых в административно–правовом споре невозможна без определения места этих прав в системе прав и свобод человека. Это связано с тем, что права человека универсальны как применительно к конкретному государству, так и применительно к системе так называемых общечеловеческих ценностей. Внутри государства основные публичные права и свободы несут в себе прежде всего конституционный характер, отражая «фактическое соотношение сил, которые существуют в данном обществе»²⁴⁶. Права человека, если подходить к ним с точки зрения категорий концепции естественного (а не государственно–патерналистской идеологии, как это многие годы было в нашей стране) права отражают систему взаимоотношений человека с гражданским обществом. Не все права человека (и не все конституционные права) следует относить к публичным. В этой связи следует согласиться с мнением Н.С. Бондаря о том, что для России в историческом плане всегда были приоритетными не индивидуально – частные начала (характерные для европейской культуры и экономики) и не просто чисто государственные мотивы (в духе азиатского деспотизма, публичного тоталитаризма и т.п.), но мотивы солидаризма и корпоративизма, то есть речь идёт о синтезе индивидуальных и коллективных начал²⁴⁷.

²⁴⁶ См.: Лассаль Ф. О сущности конституции // Конституционное право. Учебное пособие Часть 2. Конституционно – правовая мысль XIX – начала XX века. Хрестоматия. М., 1994. С. 43.

²⁴⁷ См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и права человека в Российской Федерации. Ростов н/Д: Изд–во Рост. ун–та, 1998. С. 90 – 91.

Именно это и позволяет типологизировать публичные права лиц, защищаемые в порядке административно-правового спора. Как права и свободы вообще, так и публичные права могут быть разделены на индивидуальные и коллективные.

Прежде, чем решить вопрос о защите права, необходимо выяснить какие вообще публичные права предусмотрены действующим российским законодательством, ибо положения статьи 46 Конституции РФ о том, что каждый может обжаловать любые действия государственных и муниципальных органов и их должностных лиц создают скорее общую процессуальную, но не материально – правовую посылку решения данного вопроса.

С учётом мнения Б.С. Эбзеева²⁴⁸ все субъективные права могут быть разделены на три группы:

- 1) признанные государством за личностью определённые права, не могущие быть субъектом притязаний самого государства, например, право на личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, право на свободу передвижения и выбор места жительства²⁴⁹, свобода совести и вероисповедания²⁵⁰, свобода слова, печати²⁵¹, собраний, уличных шествий и демонстраций;

²⁴⁸ См.: Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Матузова Н.И. и Малько А.В. Саратов, 1995. С. 195-196.

²⁴⁹ См.: О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Закон РФ от 25 июня 1993 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

²⁵⁰ См.: О свободе совести и религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 октября 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

²⁵¹ См. О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №7. Ст. 300.

- 2) право на участие в управлении государством и обществом – избирательные права, право на участие в референдуме²⁵², права на доступ к государственной службе²⁵³;
- 3) право требовать от публичной власти деятельности по обеспечению признанных за личностью прав.

На наш взгляд, индивидуальные материальные публичные управленческие права возможно классифицировать исходя и из общей классификации прав и свобод человека и гражданина на :

- 1) личные;
- 2) политические;
- 3) экономические;
- 4) социально – культурные.

Большинство личных прав носят абсолютный характер и повышенный уровень защиты. Практически любое из закреплённых в Конституции РФ и иных нормативных актах личных (как их часто называют гражданских) прав человека и гражданина может быть нарушено действиями или бездействиями органов публичной власти и защищаться посредством обращения в суд или иной уполномоченный юрисдикционный орган, или к уполномоченному должностному лицу, например, к Уполномоченному по правам человека в РФ²⁵⁴.

²⁵² См.: Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002 .№ 30. Ст. 4339.

²⁵³ См. например: Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 5 июня 1995 г. (в ред. ФЗ от 18 февраля 1999 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; № 8. Ст. 974.

²⁵⁴ См.: Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

Так же решается вопрос с политическими правами и свободами, которые публичны по своей сути.

Не все экономические права человека можно отнести к публичным, имея ввиду не только содержание, но и способ защиты соответствующего права. Если речь идёт о праве на экономическую деятельность, то она может защищаться как от действий публичной власти, так и от действий частных лиц и в последнем случае применимы не только административно–правовые, но и, прежде всего, гражданско - правовые способы защиты нарушенного права. С точки зрения целей экономической деятельности можно говорить о ней, с одной стороны, как о направленной на достижение целей, носящих публичный характер (например, благотворительная и иная некоммерческая деятельность), а с другой, как о способе удовлетворения исключительно частных интересов. Частные экономические (гражданско–правовые в специальном значении этого термина) права могут быть рассмотрены в качестве составляющей объекта административно–правового спора лишь тогда, когда речь идёт о вмешательстве государственных или муниципальных органов в хозяйственную деятельность лица.

Социально–культурные права могут быть объектом как административно–правовой, так и иных способов защиты. Так, трудовые права лиц могут быть защищены посредством трудового спора.

Среди индивидуальных публичных прав следует выделить те, которые связаны с особенностями специального правового статуса лица, например, государственного служащего, студента, субъекта административной опеки, жителя закрытого административно–территориального образования, субъекта разрешительной системы, лица, совершившего правонарушение и целого ряда других²⁵⁵. Для каждой из указанных категорий лиц

²⁵⁵ По этому поводу показательна дискуссия между А.П. Алёхиным и Д.Н. Бахрахом в работе: Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2000. С. 77 - 79.

специальными нормативными актами устанавливается тот объём прав и обязанностей, которые могут защищаться в административно–правовом споре. В качестве примера можно привести государственного служащего, наделённого правом требовать проведения переподготовки (переквалификации), повышения квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения в соответствии со ст. 15 ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации». Иные категории лиц могут быть не наделены законом таким правом, следовательно, у них отсутствуют материально–правовые основания для разрешения административно–правового спора, объектом которого будет являться защита указанного права.

Из субъективных публичных прав следует выделить и те, реализация которых может быть связана с коллективным политико–правовым статусом личности. Речь идёт о праве на объединение и праве на мирные собрания. Защита этих прав может вытекать как из нарушения прав одного (например, обжалование отказа во вступлении в политическую партию), так и нескольких лиц (отказ местной администрации на проведение уличного шествия, митинга или демонстрации). Соответственно, если нарушены права более, чем одного лица, то, очевидно, должны быть процессуальные особенности обжалования указанной категории дел, связанные со множественностью лиц на стороне истца (жалобщика). В то же время действующая судебная практика не исключает и подачу индивидуальной жалобы.

Одними из важнейших в свете вопроса об административно–правовом споре прав являются так называемые процессуальные права: право жалобы²⁵⁶, право на обращение в государственные и муниципальные органы (статья 33 Конституции РФ), право на защиту своих прав (статьи 45, 46

²⁵⁶ См.: Карасёва М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1989.

Конституции РФ). По мнению Ю.Н. Старилова сами юридические процедуры, предназначенные для реализации субъективных процессуальных прав индивида, выходят за рамки непосредственного содержания субъективных прав, являясь сутью способы обеспечения этих прав личности²⁵⁷. В.А. Сивицкий считает, что нет оснований рассматривать обращение, например, в высшую судебную инстанцию как собственно оспаривание, не умаляя при этом значения пересмотра судебных решений²⁵⁸. В свою очередь, В.Д. Сорокин говорит, что порядок реализации предписаний как определённого способа воздействия на поведение людей и как определённого типа правового регулирования есть административный процесс, представляющий собой определённый вид процессуальной деятельности. Процессуальные нормы регулируют не только сам процесс как порядок деятельности, но и все те отношения, которые возникают либо по поводу соответствующего процесса, либо в ходе его осуществления, либо, наконец, как его результат²⁵⁹. Думается, что указанные явления носят двойственный характер – с одной стороны они являются гарантиями реализации «первичных» процессуальных прав, а с другой – сами являются правами, хотя и реализуемыми в случае, когда лицо считает, что его как материальные, так и процессуальные права нарушены. Процедуры же реализации материальных прав и обязанностей лиц действительно выходят за рамки собственно субъективного права и являются способом его обеспечения. Достаточно сказать, что практически любая административная процедура предусматривает возможность обжалования решения по ней²⁶⁰. Не является

²⁵⁷ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С.65.

²⁵⁸ См.: Сивицкий В.А. Оспаривание нормативных и ненормативных актов // Юридический мир. 1999. № 1-2. С. 6.

²⁵⁹ См.: Сорокин В.Д. Административно – процессуальное право. С 47 – 48.

²⁶⁰ См.: Управленческие процедуры. М.: Наука, 1988. С.77, 106.

исключением и процессуальные процедуры связанные с наложением административных взысканий, налагаемых в судебном порядке, ибо как постановил Конституционный Суд РФ право на судебную защиту предполагает охрану прав и законных интересов гражданина не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда²⁶¹. Таким образом, можно сделать вывод о том, что некоторые административные процедуры, предназначенные для реализации субъективных процессуальных прав индивида, всё же входят в непосредственное содержание субъективного права. В нашем примере это право на судебное обжалование.

Защита в административно–правовом споре реализации субъективных публичных обязанностей по своей структуре сходна с защитой субъективных публичных управленческих прав с той лишь разницей, что защищается не право, а порядок реализации субъективных публичных управленческих обязанностей лица. Среди таковых тоже можно выделить общие и специальные обязанности, связанные со статусом лица. Общая конституционная обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы касается абсолютно всех физических лиц и может быть предметом спора лишь применительно к конкретным обязанностям, закреплённым как в Конституции (например, обязанность по защите Отечества), так и в целом ряде законов и подзаконных актов (например обязанность платить законно установленные налоги и сборы).

Защита публичного управленческого интереса может быть обусловлена стремлением лица участвовать в управлении делами общества выходя за

²⁶¹ См.: По делу о проверке конституционности части второй статьи 226 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-п. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст.2890.

рамки чётких дозволений правовых норм, но не нарушая общих запретов. Законные интересы могут быть в определённых законом случаях объектом правовой защиты. Так, до принятия Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе»²⁶² сама эта служба, хотя и закреплённая в Конституции РФ, но не конкретизированная законом, могла рассматриваться лишь как своего рода законный интерес, по поводу которого возникали административно – правовые споры между призывниками и органами, осуществляющими призыв на действительную военную службу. Конечно, следует признать, что объектом защиты в административно – правовом споре могут быть лишь те субъективные управленческие интересы, которые имеют под собой хотя бы наиболее общую правовую основу, а вступая в разрешение споров по поводу реализации интереса суд или иной юрисдикционный орган, как правило, вступает в обсуждение вопросов целесообразности управленческого решения, что в свою очередь, требует чётких критериев такого вмешательства в административную деятельность.

2.2. Защищаемые субъективные публичные управленческие права, обязанности и законные интересы организаций

Относительно обособленно от защищаемых субъективных публичных управленческих прав, обязанностей и законных интересов физических лиц находится публичные управленческие права организаций. Объём этих прав отчасти вытекает из самого определения юридического лица, данного в статье 48 ГК РФ: это организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные

²⁶² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Раз речь идет об организации, то предполагается, прежде всего, ее организационное единство, выраженное в наличии внутренней структуры управления работниками (служащими). Право защищать свои публичные права выражается в возможности самой организации выступать в суде, как в качестве истца, так и в качестве ответчика.

Об объеме публичной правоспособности юридического лица можно говорить исходя из содержания статей 51, 61, 117, 120 ГК РФ, а также Федеральных законов «О некоммерческих организациях»²⁶³, «Об общественных объединениях»²⁶⁴, «О свободе совести и религиозных объединениях»²⁶⁵, «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности»²⁶⁶, «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»²⁶⁷, и целого ряда других федеральных законов, определяющих особенности специального административно–правового статуса отдельных видов юридических лиц. Особо следует сказать о такой категории юридических лиц, как государственные и муниципальные органы, которые по своей природе публичны и, следовательно для них характерна презумпция публичных прав над частными. Их публичные права выражаются в компетенции этих категорий юридических лиц. Подчеркнём, что не каждое структурное подразделение государственного или муниципального органа является юридическим лицом и, потому, его права в случае возможного административно–правового спора могут защищаться

²⁶³ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473.

²⁶⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3609.

²⁶⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

²⁶⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

²⁶⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

лишь тем государственным или муниципальным органом, который является юридическим лицом, и в состав которого входит данное структурное подразделение. Необходимо разграничивать деятельность государственных и муниципальных органов по реализации публичных функций и их хозяйственную деятельность, и вытекающие из неё права лиц по отношению к конкретному государственному или муниципальному юридическому лицу, обусловленные договором или иной сделкой.

Если попытаться классифицировать публичные управленческие права юридических лиц, которые могут быть элементом объекта административно-правового спора, то можно предложить следующие группы публичных прав:

- 1) публичные права юридических лиц, связанные с выполнением ими государственно-властных функций;
- 2) права юридических лиц, связанные с их государственной регистрацией и ликвидацией;
- 3) экономические права юридических лиц (право на осуществление не запрещённой законом предпринимательской и иной экономической деятельности);
- 4) политические права юридических лиц (в том случае, если политические цели заложены в учредительных документах юридического лица);
- 5) публичные права юридических лиц в связи с защитой интересов своих членов.

Характеризуя публичные государственно-властные права юридических лиц, мы рассматриваем их как элемент объекта административно-правового спора как в случаях споров о компетенции, так и в случаях возможной защиты прав одних органов, выполняющих государственно-властные функции от незаконных или (и) необоснованных действий других. Например, спор между исполнительным органом местного самоуправления и органом исполнительной власти субъекта РФ, контролирующим выполнение органом

местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Данная категория юридических лиц может выступать и в защиту публичных интересов государства или муниципального образования в целом, например, если речь идёт о сносе незаконных построек, о конфискации или возмездном изъятии предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения. В последнем случае спор объединяет в себе решение вопроса о праве гражданском и праве административном.

При создании юридического лица административно–правовой спор с участием юридического лица возникает только тогда, когда хотя бы одно юридическое лицо выступает в качестве учредителя нового юридического лица. Если же в качестве учредителей выступают только физические лица, то речь идёт о защите субъективных публичных прав физических, но не юридических лиц.

Публичные права юридических лиц при осуществлении экономической деятельности связаны с их взаимоотношениями с органами, осуществляющими разрешительные (лицензионные) и контролирующие функции. В связи с действием общеразрешительного принципа осуществления экономической деятельности целесообразно говорить о том, что необходимо объединить в законодательном акте все ограничения, связанные с экономической деятельностью. Это позволит в значительной степени уменьшить объём административно–правовых споров, рассматриваемых судами и иными юрисдикционными органами. Но это не является самоцелью. Главное – возможность юридического лица при осуществлении экономической деятельности ориентироваться в рамках государственных запретов. Некоммерческим организациям могут быть в соответствии со статьёй 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях» предоставлены льготы по уплате налогов, сборов, таможенных платежей. Распространение или нераспространение на

конкретную некоммерческую организацию указанных льгот может быть объектом административно–правового обжалования. Это связано с тем, что закон не чётко оговаривает критерии видов некоммерческих организаций (благотворительные, образовательные, культурные и т.д.) подлежащих подобному льготированию, что создаёт почву для потенциального конфликта в сфере государственного управления.

Политические права присущи определённой категории юридических лиц в силу целей, для которых они создаются в соответствии с законом. Федеральный закон «Об общественных объединениях» относит к политическим в соответствии со ст. 12.1 такие объединения, которые принимают участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участия в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления. Хотя закон и говорит о запрете статуса политических объединений для профсоюзов, религиозных, благотворительных объединений, национально–культурных автономий, общественных фондов, общественных учреждений, органов общественной самодеятельности, это отнюдь не означает отсутствие у последних политических прав и возможности их административно – правовой защиты. Так, статья 27 того же закона говорит о правах общественных объединений участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления в порядке и объёмах, предусмотренном федеральным законом. Кроме того говорится о праве участия в избирательных компаниях, хотя и оговаривается невозможность для неполитических общественных объединений выдвигать списки кандидатов на выборные должности органов государственной власти и местного самоуправления.

Особое место среди публичных прав юридических лиц занимают права по защите интересов своих членов.

Прежде всего, стоит сказать о профессиональных союзах, которые, являясь юридическими лицами, выступают в защиту социально–трудовых прав и интересов работников. Проекты нормативных актов, затрагивающих социально–трудовые права работников должны рассматриваться органами исполнительной власти с учётом мнения профессиональных союзов, что даёт право профессиональному союзу обжаловать принятые органами исполнительной власти акты по мотиву несоблюдения необходимой процедуры учёта мнения соответствующего профессионального союза. В данном случае, для квалификации спора как административно–правового важна не только содержательная сторона акта, но и процедура его принятия.

Как и для физических лиц, в отношении организаций объектом административно–правового спора может быть не только нарушение собственно публичных прав, но и возложение на них, не предусмотренных законодательством обязанностей. Если попытаться классифицировать обязанности юридических лиц, то обнаруживается, что в современной юридической литературе приоритет отдаётся исследованию прав, но не обязанностей лиц. Среди называемых Конституцией обязанностей человека и соответственно организаций, как объединений людей, объектом административно–правового спора могут быть обязанности:

- 1) по соблюдению Конституции и законов;
- 2) забота о памятниках истории и культуры;
- 3) сохранение природы и окружающей среды;
- 4) защита Отечества.

Иные обязанности организаций в сфере государственного управления, как и права конкретизируются в зависимости от наличия или отсутствия у них специального административно–правового статуса. Обязанности могут быть предусмотрены, но не распространяться на конкретное лицо в конкретной ситуации. Например, в соответствии со ст. 57 Конституции РФ каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Однако,

типичным объектом спора между налоговыми органами и налогоплательщиками являются либо сама обязанность платить конкретный налог или сбор, либо их конкретный размер.

Правда, для государственных органов – юридических лиц их права одновременно могут быть рассмотрены и как обязанности. В этой связи примечательна мысль Б.М. Лазарева о том, что система полномочий этого органа по осуществлению государственной власти включает в себя обязанность (перед государством) и право (по отношению к управляемым объектам) выполнять определённые задачи и функции²⁶⁸.

Таким образом, нарушенные управленческие обязанности юридических лиц можно классифицировать по тем же основаниям, что и права.

²⁶⁸ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 101 – 102.

Глава 3. Классификация и материально–правовая характеристика административно–правовых споров

§ 1. Основания классификации административно–правовых споров

Классификация административно–правовых споров, под которыми мы понимаем особую разновидность комплексных правоотношений материально–правового и процессуального характера имеет не только научное, но и практическое значение в силу того, что порядок их разрешения, включая подведомственность, зависит от относимости споров к той или иной категории. Научно-практическое значение классификации состоит в том, что она позволяет выявить параллелизм в работе юрисдикционных органов и даёт возможность определить подведомственность разрешаемых споров в тех случаях, когда в этом есть сомнения. Кроме того, раскрытие характерных черт, особенностей того или иного класса споров позволяет унифицировать процедуру их разрешения.

Под классификацией традиционно понимается распределение явлений по классам в соответствии с общими признаками. В свою очередь класс – это разряд, совокупность явлений, обладающих общими признаками. Распределение явлений происходит по различным, в том числе и существенным признакам, отражающим внутренне содержание явления, именуемым основаниями²⁶⁹. В научной литературе, в том числе и юридической, в качестве такого признака обычно называется критерий²⁷⁰. Однако, в этимологическом значении критерий – это отличительный признак

²⁶⁹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 227, 270, 454.

²⁷⁰ См.: Большая советская энциклопедия. М., 1973. С. 450.

явления²⁷¹. То есть не всякий критерий есть основание классификации, а только тот, который имеет существенное значение. Некоторые авторы, в этой связи, справедливо, на наш взгляд, избегают применять обобщённый термин критерий, а говорят об основаниях классификации²⁷². Отсюда и вытекает проблема выбора критериев как оснований классификации различных правовых явлений, в том числе и административно – правовых споров²⁷³. Критерии, имеющие несущественное значение могут дать сугубо иллюстративную классификацию²⁷⁴, которую нельзя считать юридически значимой²⁷⁵.

Сложный характер государственного управления, охватывающий не только сферу исполнительной власти, но и организационные вопросы деятельности иных государственных и муниципальных органов требует

²⁷¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Там же. С. 277; Философская энциклопедия. М., 1964. С. 89-90.

²⁷² См. например: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 64.

²⁷³ На проблему выбора критериев классификации административно – правовых явлений указывают в своих работах: Сорокин В.Д. Административно - процессуальное право. М., 1972. С. 86; Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид.лит. 1979. С. 111.

²⁷⁴ В большей степени к теоретической, чем практической мы относим классификацию административных производств в зависимости от того, нормативные или ненормативные акты обжалуются сделанную С.Н. Махиной, так как взятое без других критериев практически это мало влияет на разграничение подведомственности между судами общей и специальной юрисдикции. (см.: Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 172–173.)

²⁷⁵ В этой связи, интересным представляется суждение В.Д. Сорокина по поводу классификации административно–процессуальных норм С.С. Студеникиным, которую В.Д. Сорокин считал не классификацией, а лишь предметным обособлением двух групп административно–процессуальных правил, имея в виду, видимо, отсутствие качественного основания для классификации. (см.: Сорокин В.Д. Там же. С. 86.)

диалектического подхода к классификации административно–правовых споров, что предполагает изучения данного явления во взаимосвязи с иными категориями споров, так как это необходимо для определения границ классификации. Таким образом, отыскивая основания классификации административно–правового спора, следует помнить и о классификации более высокого уровня, а именно о классификации юридических споров вообще.

Главным вопросом классификации административно–правовых споров является вопрос о выборе существенных юридически значимых критериев их распределения.

Рассматривая административно-правовой спор как особый вид административно–правового отношения, следует указать на основные критерии для классификации административно–правовых отношений вообще предлагаются в науке. К таковым относят: деление по содержанию (охранительные и регулятивные)²⁷⁶, по степени властности в отношениях между субъектами (субординационные, координационные, реординационные)²⁷⁷, по направлению деятельности (административно–правовые отношения органов исполнительной власти общей компетенции, отраслевой компетенции, межотраслевой компетенции, внутриорганизационные, в том числе функциональные отношения)²⁷⁸, по соотношению прав и обязанностей между субъектами (вертикальные,

²⁷⁶ См.: Старилов Ю.Н. Административное право в 2 ч. Ч. 1.: История. Наука. Предмет. Нормы. С. 387.

²⁷⁷ См.: Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М.: Наука, 1984.

²⁷⁸ См.: Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 388.

горизонтальные, диагональные)²⁷⁹, по составу субъектов, по территории распространения²⁸⁰, по видам административного производства²⁸¹.

Отношения по поводу административно–правовых споров включены Ю.М. Козловым в такие виды административных правоотношений как горизонтальные. Однако об этом можно говорить с определёнными дополнениями, имея ввиду, что трактовка горизонтальных административных правоотношений, данная Ю.М. Козловым, на наш взгляд, достаточно узка в силу того, что он говорит о юридическом и фактическом равенстве участников процессуальных отношений. Но обладают ли фактическим равенством граждане в спорах с органами государственной власти, например? На сегодняшний день это скорее цель, чем реально достигнутое положение.

В.А. Юсупов рассматривает административно–правовые споры как вид правоотношений с точки зрения отнесения их к отдельному виду административных производств²⁸².

Любая классификация административных правоотношений предполагает возможность комплексного подхода, то есть в её рамках имеет место возможность дальнейшей классификации. Таким образом, к какой бы группе административных правоотношений мы не относили такие сложные правоотношения как административно–правовые споры, они требуют более узкой (дробной) классификации с использованием и некоторых общих

²⁷⁹ См.: Административное право: учебник / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000. С. 80-83; Петров Г.И. Советские административно–правовые отношения. Л., Изд-во ЛГУ, С. 102-103; Сорокин В.Д. Административно–процессуальное право. С. 117 – 118.

²⁸⁰ См.: Петров Г.И. Указ. соч. С. 100-101.

²⁸¹ См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 25-35.

²⁸² Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. С. 86-94.

основных критериев классификации административно – правовых отношений.

Федеральный законодатель подходит к классификации административно–правовых споров с точки зрения их судебной подведомственности. Так, статья 245 ГПК РФ говорит о делах, возникающих из публичных правоотношений:

1) по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов;

2) по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

3) по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

4) иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

В свою очередь ст. 29 АПК РФ 2002 г., говоря об экономических спорах и иных делах, вытекающих из административных правоотношений указывает на такие, как:

1) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц,

затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

3) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

4) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;

5) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Законодатель использует различные критерии деления административно–правовых споров. Во-первых, при распределении дел по подведомственности между арбитражными судами и судами общей юрисдикции используется критерий субъектного состава спорящих сторон. Во-вторых, - критерий экономического характера спора (иначе говоря, характер правоотношений)²⁸³. Однако, практическая реализация такого деления не совсем ясна, о чём свидетельствуют многочисленные случаи возвращения высших судебных инстанций к разъяснению вопроса о подведомственности споров²⁸⁴. ГПК РФ использует те же критерии, указывая на характер

²⁸³ См.: Андреева Т.К. Постатейный комментарий АПК РФ // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1995. №11. С. 98.

²⁸⁴ См. например: О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ № 12/12 от 18 августа 1992 г. // Специальное приложение к «Вестнику Высшего Арбитражного суда РФ». 2001. № 1.; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 10.02.1998 № 5763/97 // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учёту. 1998. № 9.

спорных правоотношений и на то, что их субъектами должны быть граждане или должностные лица (ст. 245 ГПК РФ).

Очевидно, что указанные критерии могут быть положены и в основу классификации административно–правовых споров, тем более что такая классификация основана на законе. Но, в качестве оснований такой классификации необходимо назвать не только субъектный состав спорящих сторон, но и характер связи между этими сторонами. Во внутрисистемных административно – правовых спорах довольно трудно разграничить отношения между сторонами по экономическому или неэкономическому критерию. Стороны могут быть связаны отношениями власти и подчинения, прямой служебной зависимости, могут быть равноправными. Таким образом, в качестве оснований предлагаемой классификации используется: состав спорящих сторон, характер спорных материальных правоотношений, характер связи между субъектами спора.

Применительно к изложенным критериям предлагается следующая структура такой классификации.

1. Споры физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, наделёнными государственно–властными полномочиями:
 - а) споры граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с нарушением их прав и свобод, не связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;
 - б) споры физических лиц с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;
 - в) споры организаций с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями не связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

г) споры организаций с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

2. Внутрисистемные споры с участием органов, наделённых государственно–властными полномочиями:

а) споры между федеральными и региональными органами исполнительной власти;

б) административно–правовые споры региональных органов исполнительной власти между собой;

в) споры между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

г) управленческие споры между органами местного самоуправления;

д) внутриаппаратные споры в государственных органах и органах местного самоуправления.

3. Административно–процессуальные споры.

а) споры в связи с обжалованием актов судов и мировых судей о наложении административных наказаний;

б) споры в связи с обжалованием процессуальных действий должностных лиц государственных органов²⁸⁵.

Существует проблема включения в данную классификацию споров с участием «иных органов», предусмотренных ч. 2 ст. 120 Конституции РФ и ст. 29 АПК РФ. Это связано с тем, что законодатель не даёт чёткого понятия «иной орган». В любом случае этот орган должен быть наделён государственно-властными полномочиями, что выражается в праве издания обязательных для исполнения актов. К такого рода органам, прежде всего,

²⁸⁵ В этой связи важно замечание Ю.Н. Старилова о том, что гражданско – процессуальный и уголовно - процессуальный закон устанавливают далеко не полный перечень обжалуемых судебных и иных процессуальных документов и действий. (см.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 83.

без сомнения может быть отнесён Центральный Банк РФ, хотя законодатель и определяет его не через категорию «орган», а через категорию созданного государством юридического лица²⁸⁶.

Многие организации, наделённые государственно–властными полномочиями, по своему статусу не являются ни органами государственной власти, ни органами местного самоуправления, ни общественными объединениями, то есть не входят в круг субъектов, действия которых всегда могут быть обжалованы в судебном порядке, а лишь в случае прямо предусмотренном законом. Однако, если толковать положения Конституции РФ в системной связи с понятием органа, наделённого государственно–властными полномочиями, вне зависимости от его статуса «де юре» мы придём к вводу о том, что действия и бездействия любых организаций, если на них возложено право и обязанность осуществлять государственно–властные полномочия, могут быть обжалованы в судебном порядке и не только в случае, нарушения прав граждан, но и в случае нарушения прав и законных интересов организаций. То есть, могут быть в любом случае обжалованы акты Центрального Банка России, Счётной Палаты РФ²⁸⁷, Государственной хлебной инспекции и иных государственных учреждений.

Однако указанное расширительное толкование права на судебную защиту зачастую ограничивается сугубо процессуальными моментами.

Анализ статей 245 и 254 ГПК РФ показывает, что законодатель, не разграничивает отношения по государственному управлению, возникающие с обязательным участием субъекта, наделённого государственно–властными

²⁸⁶ См.: О центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 г.// Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

²⁸⁷ Об этом свидетельствуют факты судебного обжалования актов (представлений) Счётной палаты, (см.: Дело №1740-14163/97-72-66 за 1997 г. Арбитражного суда г. Москвы // Погосян Н.Д. Счётная палата Российской Федерации. М.: Юрист, 1998 С. 225).

полномочиями, и управленческие отношения с участием негосударственных субъектов, не оговариваясь о том, наделён ли такой субъект государственно–властными полномочиями.

Споры с участием избирательных комиссий отнесены нами в различные классификационные категории споров с участием органов наделённых государственно–властными полномочиями в силу того, что они как сами могут выступать субъектом обжалования, так и их акты могут обжаловаться. Кроме того, характер основных правоотношений с участием избирательных комиссий не всегда составляет предмет только административного, но и конституционного права, и имеет специфику процессуального рассмотрения. По сути, административно–правовые споры, вытекающие из избирательных правоотношений, могут быть рассмотрены в контексте споров граждан и организаций, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями. Следовательно, выделение этой категории споров при классификации административно–правовых споров достаточно условно, так как избирательные споры комплексны по своему характеру.

Спор между органами местного самоуправления является административным, если связан с реализацией управленческих полномочий. Вопрос о характере этих правоотношений проблематичен, о чём косвенно свидетельствует возможность альтернативного определения самим субъектом РФ порядка разрешения споров либо судом, либо конституционным (уставным) судом субъекта РФ²⁸⁸.

Существует проблема классификации административно–правовых споров по характеру спорных правоотношений, связанных с экономической деятельностью. Классификация споров физических и юридических лиц в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности

²⁸⁸ См.: О судебной системе Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

представляется нам более предпочтительной по сравнению с употребляемым в ст. 29 АПК РФ термином экономический спор. Термин предпринимательская деятельность употребляется в ст. 23, 50 ГК РФ. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции, работ и услуг понимает под экономической деятельностью сочетание действий, приводящих к производству определённого вида продукции²⁸⁹. Но это слишком широкое определение, позволяющее даже деятельность для личных целей относить к экономической в юридическом смысле (хотя фактически она таковой является). Косвенное указание на иные виды экономической деятельности, не относящиеся к предпринимательской дано в ст. 11 Налогового кодекса РФ: деятельность частных нотариусов, частных охранников, частных детективов. Статья 22 АПК РФ 1995 года в ч. 6 говорила только о предпринимательской деятельности иностранных субъектов, не упоминая об иной экономической деятельности²⁹⁰. Отсутствие легального определения иной экономической деятельности лишь затрудняет не только классификацию споров, но и создаёт трудности в определении подведомственности разрешения административно-правовых споров.

Следующим основанием классификации административно-правовых споров выступает критерий деления споров по органам, их разрешающим и по порядку их разрешения. Указанный критерий также является комбинированным, так как классификация споров лишь по разрешающим их органам мало что даёт для понимания сущностных характеристик классифицируемых явлений. Для многих из них установлен общий порядок разрешения административно-правовых споров, не выражающий специфики того или иного органа. Итак, по рассматриваемому критерию

²⁸⁹ См.: Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции, работ и услуг. М.: Стандарты, 1996.

²⁹⁰ См.: Нешатаева Т.Н. Иностранные предприниматели в России. Судебно – арбитражная практика. М.: Дело. 1998. С. 9-12.

административно–правовые споры возможно классифицировать следующим образом.

1. Административно–правовые споры, разрешаемые в судебном порядке²⁹¹:

а) административно–правовые споры, разрешаемые Конституционным Судом РФ в порядке конституционного судопроизводства;

б) административно–правовые споры, разрешаемые судами общей юрисдикции в порядке производства по делам, вытекающим из административно–правовых отношений, закреплённом ГПК РФ, а также в порядке обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, закреплённом статьями 30.1-30.8 КоАП РФ²⁹²;

в) административно–правовые споры (включая обжалование наложенных административных наказаний), разрешаемые арбитражными судами в порядке, установленном АПК РФ;

г) административно–правовые споры, разрешаемые конституционными (уставными) судами субъектов РФ²⁹³.

2. Административно–правовые споры, разрешаемые в административном порядке:

²⁹¹ А.В. Воронков, исследуя подведомственность споров в сфере исполнительной власти юрисдикции именно административных судов во Франции, где это является, по его мнению, одним из главных признаков исполнительной власти, справедливо указывает, что в России сложилась принципиально иная ситуация: подведомственность распределена между Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами и конституционными (уставными) судами субъектов РФ) (см.: Воронков А.В. Проблемы теории административного права: сравнительно – правовое исследование. СПб., 2001. С. 26.)

²⁹² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст.1.

²⁹³ В тех субъектах РФ, где созданы конституционные (уставные) суды. (см.: Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика) М.: Формула права, 1999. 768 с.)

а) административно–правовые споры, разрешаемые в порядке альтернативной судебной-административной подведомственности;

б) административно–правовые споры, разрешаемые в административном порядке вышестоящим органом или должностным лицом.

3. Административно–правовые споры, разрешаемые в порядке согласительных процедур.

Если соотносить обе приведённые классификации, то обнаруживается их естественное взаимное пересечение, то есть споры, отнесённые к одной из категорий по критерию характера правоотношений и субъектного состава, полностью или частично входят в одну из категорий споров по органам их разрешающим и по порядку разрешения. Большинство административно – правовых споров могут быть разрешены в судебном порядке независимо от предварительного административного обжалования, хотя ранее для некоторых актов, например, налоговых органов устанавливалось предварительное административное обжалование²⁹⁴. Однако, что касается внутриорганизационных административно–правовых споров, то для них сохранился в основном административный порядок их разрешения. В этой связи нам представляется возможным дать анализ каждой из категорий административно–правовых споров, выделенных по критерию субъектного состава и характера спорных правоотношений с учётом отнесения таких споров к той или иной группе по порядку их разрешения.

²⁹⁴ См.: О государственной налоговой службе. Закон РСФСР от 21 марта 1991 (в ред. Законов РФ от 24 июня, 2 июля 1992 г, 25 февраля 1993г., Федеральных законов от 13 июня 1996, 16 ноября 1997) // Ведомости СНД и ВС РСФСР 1991. №15. Ст. 492; 1992. № 33. Ст. 1912; № 34. Ст. 1966; 1993. № 12. Ст. 429; Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2958. 1997. № 47. Ст. 5341.

§2. Споры физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, наделёнными государственно–властными полномочиями

2.1. Споры граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с нарушением их прав и свобод, не связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности

Административно–правовые споры граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства базируются на конституционном положении о том, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется, и каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом. В контексте данного исследования такими способами выступает судебный (ст. 46 Конституции РФ) и административный способы защиты. Причём, в отношении судебного порядка защиты Конституция РФ не делает каких–либо ограничений. Однако положение части 2 ст. 46 Конституции РФ о том, что решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд, следует рассматривать в контексте части 1 той же статьи, где говорится о гарантиях судебной защиты прав и свобод каждого. Речь идёт лишь о тех юридически властных действиях, которые, по мнению заявителя, нарушают его права, но в ходе рассмотрения дела это может и не подтвердиться. Субъективное мнение заявителя на момент обжалования практически ни чем не ограничено, следовательно, физическим лицом может быть обжаловано практически любое действие или бездействие соответствующего органа.

Встаёт вопрос о том, только ли жалоба физического лица есть форма оспаривания соответствующих действий (бездействий), а также вопрос о том, охватывается ли термином действие (бездействие) термин решение, закреплённый в Конституции РФ.

Действие органа или лица, наделённого государственно–властными полномочиями, есть ни что иное, как юридический факт, влекущий за собой возникновение или изменение правоотношений. Законодатель различает понятие действие и решение. По мнению Ю.Н. Старилова, обжалуемое решение содержит, как правило, и действия органа или должностного лица, принявшего решение²⁹⁵. Однако, это суждение спорно. Решение – это одна из форм актов управления, способ выражения управленческих отношений, выраженный как осуществление неслучайного выбора действий²⁹⁶. Акт управления, в свою очередь, представляет собой юридически властное действие, направленное на установление общеобязательных правил поведения участников управленческих отношений, а также на установление, изменение и прекращение административных правоотношений²⁹⁷. Правовые акты управления необходимо отграничивать от иных управленческих действий²⁹⁸. Таким образом, категория решения охватывается категорией действия. Подобной позиции придерживался в своё время и М.П. Лебедев, который отмечал, что «предлагаемая формулировка (имеется ввиду формулировка управленческого решения – Е.Л.) хотя и не упоминает всю деятельность субъектов управления, которая прямо не входит в принятие

²⁹⁵ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. С. 81.

²⁹⁶ См.: Зеленовский Я. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. С. 198. // Цит по Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. С. 64.

²⁹⁷ См.: Новосёлов В.И. Законность актов органов управления. М.: Юрид. лит., 1968. С. 9.

²⁹⁸ См.: Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право. С. 222.

решения, но без которой последнее невозможно»²⁹⁹. Даже если рассматривать решение не как форму акта, не как результат, а как определённый процесс или отсутствие такового, то в любом случае мы приходим к первичной роли юридически значимых действий или бездействий.

Основанием возникновения юридической процедуры разрешения спора между физическими лицами и органами, наделёнными государственно-властными организационными полномочиями, обычно является жалоба лица. В то же время, существуют и другие формы обращений лиц в государственные и муниципальные органы. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. (в ред. указов Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. и 2 февраля 1988 г.) предусматривает три типа обращений граждан в государственные органы: предложение, заявление и жалоба³⁰⁰. Сам данный акт не раскрывает понятия предложение, заявление и жалоба. В науке административного права под предложением понимается такое обращение гражданина, которое имеет своей целью обратить внимание на несовершенство регулирования той или иной области общественных отношений. В свою очередь заявление – это обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса в порядке обычной, нормальной деятельности органов государства или общественной организации³⁰¹. Жалобы (как и другие виды обращений) могут легально определяться в законодательстве субъектов РФ. Так, согласно Закону Орловской области от 24 марта 1995 г. «О порядке рассмотрения жалоб, предложений и заявлений граждан в органах государственной власти и

²⁹⁹ Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М.: Юрид. лит., 1974. С. 70.

³⁰⁰ См.: Ведомости ВС СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. № 11. Ст. 192; 1988. № 6. Ст. 94.

³⁰¹ См.: Ремнёв В.И. Право жалобы в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. С. 23-24.

местного самоуправления Орловской области» под жалобой понимается письменное или официальное устное обращение гражданина в орган либо к должностному лицу в связи с нарушением его прав и законных интересов или прав и законных интересов других лиц, под заявлением - официальное обращение гражданина в орган или к должностному лицу по вопросам, не связанным с нарушением его прав и законных интересов, имеющее для него личное значение³⁰². Соответственно, предложение должно иметь общественное значение.

Помимо указанных видов, обращения граждан могут иметь форму ходатайства (официальной просьбы), петиции (коллективного прошения), подаваться в письменном (в том числе, путём направления писем) или устном виде, индивидуально или коллективно. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. в ст. 25 называет и такую форму обращения, как народная правотворческая инициатива в вопросах местного значения.

Исходя из научных и легальных определений обращений физических лиц в органы, наделённые государственно-властными полномочиями, можно сделать вывод о том, что действия физического лица по инициированию юридической процедуры разрешения спора могут быть выражены далеко не во всех видах обращений. Конечно, это, прежде всего жалобы. Но, оспаривание действий и бездействий соответствующих органов и их должностных лиц может начаться и подачей заявления в правоохранительные органы, например в суд (заявление в соответствии с нормами АПК РФ или ГПК РФ).

Особенностями данной группы споров является их дифференциация в зависимости от статуса спорящего с органами, наделёнными

³⁰² См.: Ведомости Орловской областной Думы. 1995. Вып. 1- 2.

государственно–властными полномочиями субъекта. Для данной категории споров характерны «властеотношения» между его участниками в материальном смысле: государственный или муниципальный орган наделены государственно–властными полномочиями, а физическое лицо таковых по отношению к противной стороне не имеет. В этой связи, представляется чересчур узкой трактовка специфики административно–правовых споров, данная Н.В. Сухаревой, которая видит юридическое неравенство сторон в том, что одна из них наделена властными полномочиями для осуществления исполнительно – распорядительных и контрольных функций, а другая является лишь объектом управления³⁰³. Это далеко не всегда так. Велик, например, объём споров с участием государственных и муниципальных служащих с органами государственной власти и органами местного самоуправления. В данном случае служащий выступает с одной стороны как объект управления (в том числе, и в порядке подчинённости), а с другой стороны, – сам наделён государственно–властными полномочиями по отношению к определённом или неопределённому кругу лиц, но не по отношению к тому органу, с которым у него возник спор. Отнесение такого рода споров к указанной группе имеет место, если действиями государственного или муниципального органа затронуты общие (абсолютные) административные права служащего.

Материально–правовое неравенство участников спора ещё более усиливается, если стороной в споре выступает иностранный гражданин или лицо без гражданства, то есть лицо, не имеющее устойчивой политико–правовой связи с Российской Федерацией. Для этой группы лиц характерны и специфические споры, которые, как правило, не возникают с участием граждан Российской Федерации.

³⁰³ См.: Сухарева Н.В. Административно – правовые споры в сфере экономики. // Право и экономика. 2001. №4. С.56.

Данные споры можно сгруппировать в зависимости от общего или специального статуса иностранных граждан и лиц без гражданства:

1. споры в связи с возможностью въезда на территорию Российской Федерации;
2. споры о продлении срока пребывания на территории Российской Федерации;
3. споры в связи с установленными для иностранных граждан и лиц без гражданства особыми условиями нахождения и передвижения по территории Российской Федерации³⁰⁴;
4. споры в связи с аккредитацией иностранных журналистов³⁰⁵;
5. споры лиц без гражданства о предоставлении вида на жительство и о продлении вида на жительство;
6. споры в связи с допуском к сведениям, составляющим государственную тайну;³⁰⁶

³⁰⁴ Такие ограничения устанавливаются не только федеральным, но и региональным законодательством, актами органов местного самоуправления, например, ужесточены правила регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства при нахождении на территории Удмуртской республики, Краснодарского края (см.: Спектор Е.И. Паспортно-визовый режим: правовое регулирование // Журнал российского права. 2001. №3. С. 106.; О регистрации иностранных граждан дальнего зарубежья, прибывших на территорию Российской Федерации, в гостиницах города Краснодара: Постановление мэра г. Краснодара от 14 октября 1997г. №1959 (в ред. постановления мэрии г. Краснодара от 14 апреля 1998г. №672) // Архив Администрации г. Краснодара. 1998 г.)

³⁰⁵ См.: Об утверждении Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №21. Ст. 2399.

³⁰⁶ См.: Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц, из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне: Постановление Правительства РФ

Гораздо труднее выделить *типичные* споры с участием граждан Российской Федерации, не являющихся предпринимателями. Предлагается выделить следующих видов таких споров:

1. Споры в связи с применением мер административного принуждения, мер административной и дисциплинарной ответственности³⁰⁷;
2. Споры в связи с регистрацией по месту пребывания и жительства;
3. Споры в связи с ограничениями выезда за пределы территории РФ;
4. Споры в связи с ограничением доступа к государственной тайне;
5. Налоговые споры;
6. Споры в связи с призывом на военную службу и прохождением военной службы;
7. Социальные споры;
8. Споры в процессе реализации права на образование;
9. Споры в связи с содержанием животных;
10. Споры, связанные с отказом в государственной регистрации права собственности на имущество и сделок с ним;
11. Таможенные споры;
12. Споры, связанные с отказом в государственной регистрации актов гражданского состояния и выдаче (изменении, аннулировании) правоустанавливающих документов, характеристик и справок;

от 28 августа 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №35. Ст. 4407.

³⁰⁷ См. например: Денисова Г.Д. Административная ответственность за правонарушения в области строительства. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Воронеж, 2001.; Лончаков В.А. Административно–правовая организация лицензирования оружия органами исполнительной власти. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001.; Олейникова А.Я. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны атмосферного воздуха. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001.; Ответственность за административные правонарушения в сфере охраны государственной границы. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001.

13. Избирательные споры;
14. Земельные споры в связи выделением и эксплуатацией земельного участка;
15. Споры в связи с отказом в государственной регистрации в качестве субъекта предпринимательской деятельности.

Типичный характер указанных споров предполагает их статистический приоритет над другими возможными спорами в сфере государственного управления. Обратимся к материально–правовой характеристике указанных типичных административно–правовых споров. На наш взгляд, материально–правовая характеристика спора включает в себя не только указание на круг его участников, но и анализ тех прав и законных интересов, которые нарушены, по мнению физического лица или организации.

Итак, наиболее распространены споры по поводу применения мер административного принуждения, в том числе, мер административной и дисциплинарной ответственности. Если подойти с наиболее общей точки зрения, то выясняется, что обжалуется правомерность применения указанных мер. Правомерность подразумевает обоснованность и законность применения меры административного принуждения. Обоснованность связана с фактом наличия основания для применения меры административного принуждения³⁰⁸, а законность с выбором меры принуждения и порядком её реализации. Наиболее чётко это иллюстрируется по делам об обжаловании актов о наложении административных наказаний (взысканий). Основной проблемой для современной правоприменительной практики является не только вопрос установления факта по делу, но и вопрос о мере ответственности, которая часто, по мнению заявителя, является

³⁰⁸ Верховный Суд РФ указал, что не является основанием для применения мер административной ответственности покушение на административное правонарушение: Постановление Президиума ВСРФ № 53-Д95пр91 по делу Коваленко // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 10. С. 10.

несоразмерной административному проступку (деликту)³⁰⁹. Кроме того, был актуален вопрос о возможности или невозможности применения во внесудебном порядке определённых административных санкций, в частности, конфискации имущества правонарушителя³¹⁰. КоАП РФ 2001 года подтвердил выраженную Конституционным Судом РФ позицию, закрепив указанное право исключительно за судами. Споры могут вытекать и из самого производства по делам об административных правонарушениях³¹¹. В частности, Верховный Суд РФ указал, что невыполнение требований закона о надлежащем извещении привлекаемого к административной ответственности лица о времени и месте рассмотрения материала повлекло отмену постановления о наложении административного взыскания³¹². Обжалуется порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, и в частности, применение мер

³⁰⁹ См.: По иску ОАО «Черноморские магистральные трубопроводы» о признании недействительным решения ЮРЦ ВЭК РФ от 6 декабря 1999 г. № 21001187: Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 2 марта 2000 г. // Архив Арбитражного суда Краснодарского края. 2000 год. Дело А – 32 – 365/2000 – 40/ 9

³¹⁰ См.: По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 мая 1997 г. // Российская газета. 1997. 29 мая.

³¹¹ См. напр.: О признании частично недействительным (незаконным) приложения 12 к «Инструкции об организации в органах внутренних дел производства по делам об административных нарушениях правил дорожного движения и иных норм, действующих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения», утверждённой приказом МВД РФ от 23.03.1993. Решение Верховного Суда РФ от 6. марта 2001 г. // Архив Верховного Суда РФ. Дело № ГКПИ 01 – 44.

³¹² См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 8. С. 7-8.

обеспечения исполнения постановлений³¹³. Отдельно следует выделить антимонопольные споры с участием физических лиц³¹⁴.

Следующая распространённая категория споров физических лиц с государственными и муниципальными органами – это споры в связи с регистрацией по месту пребывания и жительства. Материально–правовым основанием таких споров является Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³¹⁵. Действующее законодательство устанавливает ограничения, связанные со свободой выбора гражданами Российской Федерации места пребывания и жительства. Эти ограничения связаны с интересами защиты государственной тайны, обеспечения обороноспособности и безопасности государства. Статья 3 Закона РФ от 14 июня 1992 г. (в ред. ФЗ от 2 апреля 1999 г.) «О закрытом административно – территориальном образовании» предусматривает ограничения на въезд и постоянное проживание граждан³¹⁶. Органы местного самоуправления осуществляют разрешение на въезд и пребывание граждан на территории закрытого административно – территориального образования по согласованию с органами государственной безопасности³¹⁷. Однако, как правило, споров о въезде и пребывании на указанных территориях не

³¹³ См., например: Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением таможенного законодательства. Письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 июня 1996 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1996. № 9

³¹⁴ См.: Лупарев Е.Б. К проблеме реализации закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Приоритеты современного экономического развития. Материалы научной конференции. Ч. 1. Краснодар 2001. С. 183 – 186.

³¹⁵ См.: Российская газета. 1993.10 августа.

³¹⁶ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1935; Собрание законодательства РФ. 1999. №14. Ст. 1665.

³¹⁷ См.: Российская газета. 1996. 5 декабря.

возникает. Основную массу споров создают с трудом контролируемые миграционные процессы последнего десятилетия 20 века, когда было принято более 1000 правовых актов в сфере регламентации прав субъекта вынужденной миграции³¹⁸. Стремление субъектов РФ оградить свои территории от той социальной нагрузки, которую влекут за собой миграционные процессы, повлияло на процесс принятия многочисленных нормативных актов³¹⁹, ограничивавших свободу выбора гражданами Российской Федерации места жительства, что, естественно, вызвало многочисленные споры по этому поводу³²⁰. Обжалуются, как непосредственные административные запреты, ограничивающие возможность регистрации по избранному месту жительства в зависимости от того, откуда прибывает на жительство гражданин РФ, где он желает

³¹⁸ См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации. Волгоград: Изд. Волгоград. ин-та экономики, социологии и права. 2001. С. 3.

³¹⁹ См.: По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов г. Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в названные регионы. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. // Российская газета. 1996. 17 апреля.

³²⁰ См. например: По делу о проверке конституционности п. 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утверждённых постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. // Российская газета. 10 февраля 1998 г.; О признании незаконными (недействующими) некоторых положений инструкции о применении правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Решение Верховного Суда РФ от 20.07.1998 № ГКПИ 98 – 230 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 2.

проживать³²¹, а также косвенные ограничения, связанные, например, с установлением чрезмерно высоких и необоснованных сборов за регистрацию по месту жительства³²².

Проблема свободы передвижения и выбора места жительства вызывает также споры в связи с ограничениями выезда за пределы территории Российской Федерации. Статья 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» определяет перечень ограничений для граждан Российской Федерации по выезду за её пределы³²³, связи с чем, можно выделить следующие группы споров граждан Российской Федерации с государственными органами:

- 1) споры в связи с ограничением выезда лиц, допущенных к сведениям, составляющим государственную тайну³²⁴;
- 2) споры в связи с ограничением выезда лиц, допущенных к сведениям, составляющим государственную тайну до вступления в силу федерального

³²¹ См.: По делу о проверке конституционности положений статей 14, 15 и 35 Закона Краснодарского края от 23 июня 1995 года «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края». Определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 42. Ст. 5210.

³²² См.: По делу о проверке конституционности частей первой, второй и третьей статьи 2 и части шестой статьи 4 Закона Московской области от 5 июля 1996 года «О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населённых пунктов области и обеспечению социально – бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство» в связи с жалобами граждан И.В. Шестопаляко, О.Е. Сачковой и М.И. Крючковой. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1997 г. № 10 – п. // Российская газета. 1997. 9 июля.

³²³ См. 6 Собрание законодательства РФ 1996. № 34. Ст. 4029.; 1999. № 26. Ст. 3175.

³²⁴ См.: О государственной тайне. Закон РФ от 23 июля 1993 г. (в ред. ФЗ от 6 октября 1997 г.) // Российская газета. 1993. 21 сентября; 1997. 9 октября.

закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», то есть до 22 августа 1996 года;

3) споры военнослужащих (за исключением военнослужащих срочной службы) с командованием воинских частей и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба в связи с отказом в разрешении на выезд за пределы территории РФ³²⁵;

4) споры в связи с нарушением порядка оформления документов на выезд из Российской Федерации, включая отказ в выдаче заграничного паспорта³²⁶;

5) споры в связи с выездом несовершеннолетних и недееспособных граждан.

Споры по указанным вопросам могут быть разрешены как в судебном порядке, так и Межведомственной комиссией по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничением их права на выезд из Российской Федерации³²⁷.

Тесно связаны с данными спорами споры в связи с отказом лицу в доступе к сведениям, составляющим государственную тайну. В соответствии со

³²⁵ См.: О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих вооруженных сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1997 г. // Российская газета. 1998 . 6 января.

³²⁶ См. например: По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. // Российская газета. 1998. 29 января.

³²⁷ См.: Положение о Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничением их права на выезд из Российской Федерации. Утв. Постановлением Правительства РФ от 17 марта 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1438.

статьей 22 Закона РФ «О государственной тайне» решение органа государственной власти, администрации предприятия, учреждения об индивидуальном отказе к сведениям, составляющим государственную тайну, могут быть обжалованы лицом в вышестоящий орган или суд. Таким же образом может быть обжаловано решение о прекращении допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Наиболее распространённой категорией споров граждан с органами государственной власти являются налоговые споры, даже если речь не идёт о занятии предпринимательской деятельностью³²⁸. Налоговый кодекс Российской Федерации в разделе VII оговаривает порядок обжалования актов налоговых органов и действий или бездействий их должностных лиц. По сути дела, статья 137 НК РФ даёт право каждому налогоплательщику или иному обязанному лицу (например, налоговому агенту) обжаловать любые действия или бездействия налоговых органов будь то акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействия их должностных лиц, нормативные акты налоговых органов³²⁹. Кодекс предусматривает возможность параллельного обжалования действий и бездействий налоговых органов, как в административном, так и в судебном порядке, причём ст. 138 НК РФ определяет подведомственность дел по жалобам лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями судам

³²⁸ Так, по данным Е.В. Ламонова дела о нарушениях налогового законодательства, рассмотренные судами общей юрисдикции Воронежской, Липецкой и Тамбовской областей в 1998 – 2001 годах по своему объёму превосходят все иные категории административных дел, уступая лишь жалобам на неправомерные действия должностных лиц и органов государственной власти. (см.: Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2002. С. 194.)

³²⁹ Об административно-правовом статусе налоговых органов см.: Исаев В.П. Административно-правовые вопросы организации и деятельности налоговых органов в Российской Федерации: Автореф. дисс ... канд. юрид. наук. М., 2000. 24 с.

общей юрисдикции. На наш взгляд, такого рода «вторжение» непроцессуального акта в сферу действия иных процессуальных актов вряд ли оправданная конструкция, хотя надо признать её правомерной до тех пор, пока действующее законодательство не установит единый порядок рассмотрения административных споров, включая вопросы подведомственности. Возвращаясь, однако, к материально-правовым проблемам налоговых споров следует выделить следующие типичные категории споров. Во-первых – это споры, связанные с обжалованием ненормативных актов налоговых органов, которыми на налогоплательщиков возлагаются обязательства по уплате налогов и сборов, которые по мнению налогоплательщика платиться им не должны или должны платиться по иному, чем предусмотрено актом налогового органа ставкам или в иной сумме, или исходя из иной налоговой базы³³⁰. Во-вторых – это споры в связи с привлечением физического лица к ответственности за совершение некоторых (но не всех, предусмотренных главой 16 НК РФ) налоговых правонарушений (то есть споры, в связи с применением налоговых санкций): за нарушение срока представления налоговой декларации или иных документов, предусмотренных статьёй 119 НК РФ; за нарушение правил составления налоговой декларации; за несоблюдение налогоплательщиком установленного порядка владения, пользования или распоряжения имуществом, на которое наложен арест; за отказ в предоставлении документов и предметов по запросу налогового органа или непредставление их в установленные НК РФ сроки; за неявку либо уклонение от явки без уважительных причин в качестве свидетеля по делу о налоговом правонарушении; за отказ лица, привлекаемого в качестве эксперта,

³³⁰ См.: О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой

Налогового кодекса Российской Федерации. Постановление Пленума Верховного Суда РФ №41, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ №9 от 11 июня 1999 г. // Российская газета. 1999. 6 июля.

переводчика или специалиста от участия в проведении налоговой проверки, за дачу ими заведомого ложных заключений и переводов. Важно отметить, что все указанные во второй группе споры в суде рассматриваются по инициативе налоговых органов в том случае, если лицо в соответствии с ч. 3 п. 1 ст. 104 НК РФ отказывается добровольно уплачивать сумму налоговой санкции. Для первой группы налоговых споров характерна инициатива налогоплательщика. Третья группа налоговых споров связана с обжалованием нормативных актов налоговых органов. Если речь идёт о гражданах, не занимающихся предпринимательской деятельностью, то в основном это споры в связи с обжалованием законодательства о налогообложении доходов физических лиц³³¹. Однако, граждане, не являющиеся предпринимателями, но осуществляющие адвокатскую, нотариальную, частную охранную и детективную деятельность выступают субъектами споров, связанных и с платежами во внебюджетные фонды³³². Довольно часто физические лица обращаются в суды по поводу признания недействительными актов, регулирующих порядок уплаты государственной

³³¹ См. например: Решение Верховного Суда РФ от 8 декабря 1997 г. по делу о признании недействительным абзаца 1 пункта 12 и абзаца 1 пункта 13 инструкции Государственной налоговой службы РФ № 35 от 29 июня 1995 г. «По применению Закона РФ «О подоходном налоге с физических лиц» // Архив Верховного Суда РФ. 1997. Дело № ГКПИ 97-430; Решение Верховного Суда РФ от 29 октября 1998 о признании недействительными отдельных положений Инструкции Госналогслужбы РФ от 29 июня 1995 г. № 35 «По применению закона РФ «О подоходном налоге с физических лиц» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 5.; Решение Верховного Суда РФ от 3 апреля 2000 г. по делу о признании незаконным абзаца 9 пункта 6 Инструкции Государственной налоговой службы РФ № 35 от 29 июня 1995 г. «По применению Закона РФ «О подоходном налоге с физических лиц» с последующими изменениями и дополнениями» // Архив Верховного Суда РФ. 2000 г. Дело № ГКПИ 00-226-228.

³³² См. например: Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2001 года по делу 246-о.

пошлины³³³, а также актов, регламентирующих порядок идентификации налогоплательщиков³³⁴.

Наряду с обязанностью платить законно установленные налоги и сборы одной из важнейших обязанностей граждан РФ является обязанность защищать отечество, как в мирное, так и в военное время. Различные способы поступления граждан на военную службу и способы её прохождения (срочная служба, служба по контракту, обучение в военных учебных заведениях) вызывают различные типы споров, среди которых представляется возможным выделить следующие:

- 1) споры в связи с предоставлением отсрочек от призыва и призывом на действительную военную службу, военные сборы;
- 2) оспаривание заключений призывных комиссий о годности к воинской службе;
- 3) оспаривание отказов в предоставлении возможности прохождения альтернативной службы;
- 4) жалобы военнослужащих на действия (бездействия) органов военного управления во время прохождения ими военной службы;
- 5) жалобы военнослужащих в связи с увольнением с военной службы³³⁵.

³³³ См.: Решение Верховного Суда РФ от 31 октября 2000 г. по делу о признании недействительным абзацев 1,2,3,6 пункта 16 Инструкции Госналогслужбы России от 15 мая 1996 г. № 42 «По применению Закона Российской Федерации «О государственной пошлине» // Архив Верховного Суда РФ. 2000. Дело № ГКПИ 2000-1087; Определение Верховного Суда РФ от 8 мая 2001 по делу об обжаловании абзаца 7 пункта 16 и последнего абзаца Приложения к Инструкции ГНС РФ от 15 мая 1996 г № 42 «По применению Закона РФ «О государственной пошлине» // Архив Верховного Суда РФ. 2001. Дело № КАС 01-148.

³³⁴ См.: Определение Верховного Суда РФ от 18 июля 2000 г. по кассационной жалобе Панова А.Е. на решение Верховного Суда РФ от 30 мая 2000 г. // Архив Верховного Суда РФ. 2000. Дело № КАС 00-273.

Основную массу дел первой из указанных категорий составляют дела лиц, имеющих, по их мнению, право на отсрочку от призыва на действительную военную службу или военные сборы, а также лиц, не подлежащих призыву на службу или сборы по основаниям, не связанным с состоянием их здоровья: студентов³³⁶, преподавателей сельских школ, педагогических работники образовательных учреждений и других категорий лиц, предусмотренных федеральным законом от 28 марта 1998 г. (в ред. Федерального закона от 21 июля 1998 г. и 12 февраля 2001 г.) «О воинской обязанности и военной службе»³³⁷.

Вторая из названных категорий дел обычно характеризуется анализом такого нормативного основания решения призывной комиссии, как, перечень заболеваний, наличие которых не позволяет гражданам проходить воинскую службу.

После учреждения Конституцией РФ права на прохождение альтернативной гражданской службы споры такого рода стали объектом судебного рассмотрения. До вступления в силу федерального закона, регламентирующего порядок прохождения альтернативной гражданской

³³⁵ См. например: Определение Военной коллегии Верховного Суда РФ по жалобе рядового Ивашкова А.Н. на действия военного командования, отказавшего ему в досрочном увольнении с воинской службы от 13 сентября 1998 г. // Архив Верховного Суда РФ. 1998. Дело № 1н – 197/98.

³³⁶ См.: По делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта «А» пункта 2 статьи 24 федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Советского районного суда г. Омска. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.10.1999 N 13-П. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 44. Ст. 5383.

³³⁷ Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; № 30. Ст. 3613; 2001. № 7. Ст. 621.

службы³³⁸, суды, как правило, если и удовлетворяют такие требования, то они отменяются вышестоящими судебными инстанциями.

Военнослужащие имеют возможность обжаловать действия не только должностных лиц, являющихся военнослужащими, но и тех должностных лиц, которые, не являясь военнослужащими, выполняют функции в органах военного управления, влияющие на права и свободы военнослужащих³³⁹. Право на обжалование актов органов военного управления и их должностных лиц сохраняется за лицами, и после увольнения их с военной службы³⁴⁰. Наиболее распространены споры в связи с ограничениями по различным социальным льготам для военнослужащих, включая денежное довольствие, надбавки к нему³⁴¹. В качестве административных, с элементами трудовых споров Верховный Суд предлагает рассматривать и споры, связанные с заключением и соблюдением условий контракта на прохождение военной

³³⁸ См.: Об альтернативной гражданской службе. Федеральный закон от 28 июня 2002 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

³³⁹ См.: О судебной защите прав военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 ноября 1992 (в ред. Постановления от 21 декабря 1993 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. №1. 1994 № 3.

³⁴⁰ См.: п. 3. Постановления Пленума Верховного Суда от 21 декабря 1993 г. «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. №3.

³⁴¹ См. например: Решение Верховного Суда РФ от 12 февраля 1998 о признании недействительным (незаконным) пункта 7 Постановления Правительства РФ от 12 июля 1996 г. (в ред. от 11 октября 1997 г.) № 790 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 6; Решение Верховного Суда РФ от 17 июня 1999 г. о признании незаконным (недействительным) абзаца 3 пункта 20 Инструкции о порядке оказания материальной помощи, выплаты надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы и премии военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной Приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 февраля 1998 года N 61 // Архив Верховного Суда РФ. 1999. Дело № ГКПИ 99 – 408.

службы, о чём прямо указывается в п. 3-6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14 февраля 2000 № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»³⁴². Однако представляется, что в данном случае реализуется не право гражданина на труд, а предусмотренное статьёй 32 Конституции право на доступ к государственной службе, хотя при её прохождении подлежат защите не только исключительно служебные, но и трудовые права граждан.

Объектом споров выступают и нормативные акты, регламентирующие порядок увольнения лиц с военной службы³⁴³.

Судебная практика связана не только с обжалованием отдельных положений нормативных актов, определяющих статус военнослужащих, но и правоприменительных актов в отношении отдельных лиц, взаимосвязанных с этими актами, что влияет на подсудность дел Военной коллегии Верховного Суда РФ³⁴⁴.

Говоря о спорах военнослужащих в связи с правоприменительными актами органов и должностных лиц военного управления, следует помнить о том, что военнослужащий, получивший письменное подтверждение отданного

³⁴² См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4.

³⁴³ См.: Решение Верховного Суда РФ от 28 ноября 1996 года по делу о признании незаконными Приказов Министра обороны Российской Федерации от 13 августа 1993 № 404; от 28 января 1994 № 29; от 01 октября 1994 № 331; от 11.01.96 № 15. // Архив Верховного Суда РФ. 1996. Дело № ГКПИ 96 – 307.

³⁴⁴ См.: Определение кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 20 апреля 1999 г. по жалобе Волкова С.М. на определение Военной коллегии Верховного Суда от 24 февраля 1999 г. об отказе в приеме жалобы на нормативные приказы Министра обороны РФ и непосредственно обусловленные этими приказами и взаимосвязанные с ними акты и действия подчиненных ему органов управления (Главного управления военного бюджета и финансирования МО РФ) и воинских должностных лиц (начальника финансового отделения штаба ГРВЗ) // Архив Верховного Суда РФ. 1999. Дело № КАС 99 – 36.

ему приказа, обязан его исполнить, а лишь затем обжаловать, за исключением случаев, когда исполнение является административно или уголовно наказуемым деянием, что вытекает из содержания ст.14 ФЗ «Об основах государственной службы».

Следующий типичный вид административно–правовых споров граждан связан с реализацией такого конституционного права, как право на охрану здоровья и социальную защиту в соответствии с действующим законодательством³⁴⁵.

Споры возникают по поводу:

1. права на назначение пенсий, социальных пособий и компенсаций;
2. размеров пенсий, социальных пособий и компенсаций;
3. пенсионных и иных денежных льгот;
4. медицинской помощи, санаторно-курортного лечения;
5. социальной помощи инвалидам, детям, пожилым людям, лицам, страдающим некоторыми заболеваниями (например, ВИЧ – инфицированным), социальной помощи вынужденным переселенцам, ветеранам, героям Советского Союза, героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы.

Административно–правовой характер указанных категорий споров не всегда однозначен. Как говорилось ранее, административно–правовые споры возникают по поводу реализации не только норм административного права, но и по поводу норм других отраслей права, если они связаны с защитой публичных интересов процессуально не урегулированных соответствующими отраслевыми нормами (конституционно–процессуальными, уголовно–процессуальными, гражданско–

³⁴⁵ См. например: Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.; О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

процессуальными). Социальное обеспечение как формирующаяся самостоятельная отрасль российского права представляет собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе распределения денежных средств внебюджетных фондов и государственного бюджета в целях социальной поддержки граждан в старости, в случае болезни, потери трудоспособности, для воспитания детей, при потере кормильца и в иных случаях³⁴⁶. В связи с этим необходимо дифференцировать споры, связанные с распределением социальной помощи, поступающей из государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов, и социальной помощи, поступающей из негосударственных пенсионных и иных фондов. В последнем случае споры следует считать гражданско – правовыми, так как и лицо и фонд заключают договоры об аккумулировании денежных средств в этих фондах, направляемых в дальнейшем на социальное обслуживание физических лиц.

Споры по предоставлению медицинской помощи возникают в связи с отказом в предоставлении медицинской помощи по мотиву отсутствия полиса обязательного медицинского страхования и регистрации по месту жительства в населённом пункте, где расположено медицинское учреждение. Однако, Правительством РФ утверждён перечень бесплатных медицинских услуг для граждан РФ³⁴⁷ и порядок предоставления медицинских услуг иностранным гражданам³⁴⁸. Перечень медицинских услуг, оказываемых

³⁴⁶ См.: Право социального обеспечения. Учебное пособие. М.: Юрайт, 2000. С. 11.

³⁴⁷ См.: Об утверждении программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. Постановление Правительства РФ от 11 августа 1998 г. (в ред. 29 ноября 2000 г.) // Российская газета. 1998. 30 сентября. Собрание законодательства РФ 2001. № 31. Ст. 3286.

³⁴⁸ См.: О медицинском страховании иностранных граждан временно находящихся в Российской Федерации, и российских граждан, выезжающих за пределы территории Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 11 декабря 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6305.

бесплатно, является исчерпывающим и, потому, суды, как правило, отказывают в удовлетворении заявлений об оспаривании положений нормативных актов, предусматривающих платные медицинские услуги³⁴⁹. Социальная защита населения в Российской Федерации предполагает особые условия охраны здоровья инвалидов и иных категорий лиц, имеющих право на дополнительные социальные льготы, а также лиц, которые в силу специфики работы (службы) должны предоставлять государственным органам сведения, составляющие, по их мнению, врачебную тайну³⁵⁰. Судебные споры этой категории также несут в себе элементы гражданско-правовых отношений (в частности, отношений по обязательному медицинскому страхованию). В условиях развития системы государственного и негосударственного образования в значительной степени увеличился объём административно – правовых споров в этой сфере. Не случайно, целый ряд авторов выделяют в качестве самостоятельной комплексной отрасли российского права (или области Особенной части административного права) образовательное право, куда входят, в том числе, и нормы административного права³⁵¹. Первая и наиболее актуальная

³⁴⁹ См.: Решение Верховного Суда РФ от 5 февраля 2001 г. по жалобе Старченко А.А. об отмене пунктов 2 - 6 Перечня платных медицинских работ (услуг), которые могут выполняться организациями государственной санитарно - эпидемиологической службы Российской Федерации, утвержденного Приказом Минздрава России от 31 декабря 1999 г. N 474 // Архив Верховного Суда РФ. 2001. Дело № ГКПИ 2000 – 1453.

³⁵⁰ Решение Верховного Суда РФ жалобе М. от 22 февраля 2000 г. о признании незаконными пунктов 8; 12.7.3; 14.3 и 18.2 «Положения о порядке проведения обязательных предварительных, при поступлении на работу, и периодических медицинских осмотров на федеральном железнодорожном транспорте», утвержденного Приказом МПС Российской Федерации от 29 марта 1999 г. N 6Ц, в указанном заявителем объеме // Архив Верховного Суда РФ. 2000. Дело № ГКПИ 00 – 82.

³⁵¹ См.: Старилов Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии. // Государство и право. 2000. № 5 С. 21.

проблема – это обжалование решений приёмных, аттестационных, экзаменационных комиссий, а также лиц, принимающих экзамены и зачёты. Формально любое такое решение может быть обжаловано в суд или подана соответствующая апелляция в приёмную комиссию. Действительно, экзаменуемому надо предоставить право и возможность действенного обжалования оценок. Возникает ряд проблем, связанных с ограничением судебной проверки и юридическими последствиями соответствующих судебных решений. Материально - правовые аспекты в этих спорах тесно связаны с процессом и, прежде всего, с временным отрезком рассмотрения дела. Если лицо обжалует решение соответствующей комиссии или экзаменатора, по письменному экзамену, то суд на основании заключения соответствующего эксперта или даже без такового (если речь идёт о проверке законности оценки по юридическим дисциплинам) может признать решение недействительным. Юридическим последствием такого решения суда должно явиться проведение повторного экзамена или зачёта в той же форме, что и в обжалуемом случае. Встаёт вопрос, о том, может ли суд самостоятельно оценить уровень знаний лица при рассмотрении дела. Как представляется, здесь необходим дифференцированный подход. Если речь идёт о решении, в котором содержится оценка неудовлетворительного характера, то суд, установив её несоответствие полученному ответу, может принять решение, подразумевающее положительную оценку лица, но сам суд не наделён правом дифференцировать такую оценку. Следовательно, в упомянутом повторном рассмотрении управомоченным лицом или комиссией материалов письменного ответа должен быть решён лишь один вопрос - как дифференцировать положительную оценку лица. Сложнее обстоит дело с обжалованием результатов экзаменов и зачётов, проводимых в устной форме. Студенты и учащиеся обязаны сдавать зачёты и экзамены в сроки, установленные администрацией учебного заведения (с учётом сроков пересдач). Если перед судом стоит вопрос о разрешении такого дела, то

значительно усложняется процесс доказывания, ибо суд должен проверить, каким объёмом знаний лицо обладало на момент проведения экзамена или зачёта, а не на момент рассмотрения дела судом. Согласно п. 4 ст. 65 Закона РФ от 10 июля 1992 г. (с посл. изм. и доп.) «Об образовании»³⁵² при исполнении профессиональных обязанностей педагогические работники имеют право на свободу выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников, методов оценки знаний обучающихся, воспитанников. Кроме того, в законодательстве практически отсутствуют чётко обозначенные критерии оценок. Как правило, они частично регулируются локальными актами самих учебных заведений. Таким образом, мы приходим к проблеме взаимосвязи плотности законодательного регулирования и плотности административно–судебного контроля, которые являются двумя сторонами одной медали. Мы считаем, что суд, входя в обсуждение вопроса о дифференциации положительной оценки, выходит за пределы своей компетенции. Если лицо не согласено с оценкой, оно обжалует акт, что подразумевает, по мнению заявителя и суда отменившего такой акт, необходимость повышения оценки. Но если заявитель не будет согласен и с большей оценкой по сравнению с той, что значится в обжалуемом акте, тогда ему будет необходимо обжаловать каждый последующий акт о выставлении оценки, пока лицо не достигнет желаемого результата. И здесь суд входит в обсуждение вопросов не права, а субъективной оценки, однако, в таком подходе нет выхода суда за пределы своих полномочий в процессуальной части. В этом смысле показателен опыт Федерального Административного Суда Германии, который учитывает специфику данной области управления и своеобразие экзаменационных оценок. С учётом иностранного опыта можно привести следующие аргументы:

³⁵² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; Собрание законодательства 1996. № 3, Ст.150; 2000. № 33. Ст. 3348.

1. Оценка должна соотноситься с оценками других студентов (учащихся, аспирантов, кандидатов и т.д.), *что в судебном заседании проверить практически невозможно, если речь идёт об устной форме сдачи экзамена;*
2. Экзаменатор высказывает суждение на основании своего опыта, а судебный эксперт – на основании своего;
3. Суд может проверять, не исходил ли экзаменатор из неверных фактов, соблюдал ли общие действующие принципы оценок, не руководствовался ли чуждыми предмету соображениями, соблюдал ли все процедурные нормы. Внутри данных границ экзаменаторы свободны³⁵³.

Как следует из приведённых критериев, судебное решение может обязать экзаменаторов провести новую безошибочную оценку или дать возможность повторно сдать экзамены.

Такого рода проблемы не случайно приводят к идее максимальной формализации экзаменационных процедур, как это наблюдается при сдаче экзаменов на право управления транспортным средством. Однако, в этом случае законодательство учитывает характер данного права, связанного с управлением источником повышенной опасности и ограничивает сроки предоставления такого права³⁵⁴.

Однако, административно – правовые споры в сфере образования возникают не только по поводу обжалования экзаменационных оценок, но и по поводу обжалования формальных условий допуска к получению

³⁵³ См.: Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. М., 2000. С. 46 – 50.

³⁵⁴ См.: Решение Верховного Суда РФ от 8 октября 1998 г. о признании незаконными пунктов 33 и 34 «Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. N 831 // Архив Верховного Суда РФ. 1998. Дело № ГКПИ 98 – 490.

образования, в том числе и послевузовского. В частности, отсутствие диплома государственного образца о высшем образовании различных степеней не является препятствием для получения послевузовского образования, в том числе и путём конкурсного поступления в аспирантуру³⁵⁵.

Споры, связанные с содержанием домашних животных вытекают из особого характера данных объектов. По поводу животных возникают различные правоотношения: гражданские (ст. 137 ГК РФ), уголовные (жестокое обращение с животными, экоцид (ст. 245, 358 УК РФ)) и административные. Административные споры по поводу домашних животных обусловлены тем, что в целях обеспечения санитарных правил, тишины, предупреждения травматизма органы государственной власти и местного самоуправления принимают специальные правила, связанные с содержанием животных³⁵⁶. В рамках реализации такого рода правил споры с органами, контролирующими их соблюдение (органы внутренних дел, ветеринарные инспекции, органы управления жилищно-коммунальным хозяйством) возникают по поводу:

1. обжалования решений о привлечении владельцев домашних животных к административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных;

³⁵⁵ Решение Верховного Суда РФ от 1 сентября 1999 г. по делу о признании частично незаконным п. п. 38, 71 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации // Архив Верховного Суда РФ. 1999. Дело № ГКПИ 99 – 563.

³⁵⁶ См. например: Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и иных населённых пунктах Краснодарского края. Постановление главы администрации Краснодарского края от 28 августа 1998 г. // Архив администрации Краснодарского края. 1998. Ф. 687. О 1. Д 172. С. 32.

2. обжалования решений об установлении тарифов на регистрацию домашних животных органами местного самоуправления и тарифов на обязательную вакцинацию животных;
3. обжалования решений о выделении мест выгула домашних животных.

Административно–правовые споры в связи с действием федеральных нормативных актов также в основном касаются регистрационных и карантинных действий, связанных с животными. В частности, может оспариваться отказ в выдаче документов, связанных с подтверждением принадлежности, здоровья животного³⁵⁷, отнесением его к категории служебного в связи с желанием лица проходить соответствующие виды воинской службы с использованием своего животного (чаще всего, служебной собаки). Споры в связи с содержанием определённых видов животных вытекают как из необходимости обеспечения безопасности окружающих, так и из необходимости защиты интересов самого животного. Так, ограничивается содержание животных, по своей природе не являющихся домашними, а именно ядовитых, хищных, больных инфекционными заболеваниями, опасными как для животных, так и для человека, требующих для содержания особых условий с точки зрения температуры, влажности, охраны от посягательств окружающих животных и противоправных посягательств людей. Сложность состоит в том, что действующее законодательство не содержит чёткого перечня домашних животных и животных, содержание которых запрещено, а акты органов местного самоуправления ведут в основном речь о собаках, кошках, сельскохозяйственных животных, традиционных для данной местности. В этом смысле конкретно решается вопрос о диких животных, являющихся

³⁵⁷ См.: О введении в обращение «Международного паспорта и сертификата здоровья собаки» в качестве сопроводительного документа при перевозках собак. Письмо департамента ветеринарии Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 3 октября 1995 № 13-8-05/2593 // Архив Министерства сельского хозяйства РФ. 1995 г.

объектом охоты и изъятие которых из живой природы лицензируется и, соответственно, дан перечень видов животных, которые могут содержаться в условиях вне дикой природы³⁵⁸. Государственная регистрация животных и споры, связанные с ней являются частью группы административно–правовых споров, связанных с государственной регистрацией прав имущество и сделок с ним.

Названная выше группа административно–правовых споров по поводу регистрации прав на имущество и сделок с ним, является в условиях государственной регистрации прав на недвижимое имущество, сделок с недвижимым имуществом, прав на некоторые виды движимого имущества едва ли не одной из наиболее распространённых и по своему объёму может сравниться разве только с налоговыми спорами. Административно–правовые споры данной группы имеют в качестве нормативного основания законодательство о государственной регистрации:

1. недвижимого имущества и сделок с ним³⁵⁹;
2. автотранспортных средств³⁶⁰,
3. самоходной и сельскохозяйственной техники³⁶¹;

³⁵⁸ См. напр.: О перечне объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, изъятие которых из среды их обитания без лицензии запрещено. Приказ Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 23 ноября 1999 г. № 714 // Архив Государственного комитета по охране окружающей среды. 1999 г.

³⁵⁹ См.: О государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. // Российская газета. 1997. 30 июля.

³⁶⁰ См.: О порядке регистрации транспортных средств. Приказ Министра внутренних дел от 27 января 2003 г. // Российская газета. 2003. 15 марта;

³⁶¹ См.: Правила государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно–строительных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (Гостехнадзора). Приказ Минсельхозпрода РФ от 16 января 1995 г. // Российские вести. 1995. 4 мая.

4. маломерных судов³⁶²;
5. имущества приравненного к недвижимому (воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания);
6. оружия;
7. средств полноцветного (цветного) копирования.

Законом могут быть предусмотрены и другие виды имущественных прав, подлежащих государственной регистрации. Вытекающие из гражданских правоотношений, связанных с имущественными правами, эти административно – правовые споры порой достаточно тесно переплетаются с ними, как и в случае с налоговыми спорами. Это объясняется тем, что само право, подлежащее государственной регистрации, возникает как результат предусмотренных гражданским законодательством юридических фактов – оснований приобретения права собственности (создание недвижимого имущества, сделки с определёнными видами имущества). В значительной части случаев органы, ответственные за государственную регистрацию, отказывают в таковой именно по причине недействительности сделок по различным основаниям предусмотренным §2 главы 9 ГК РФ. Судебная практика изобилует делами, когда обжалование административного акта базируется именно на толковании соответствующих статей ГК РФ и других актов гражданского законодательства, ставящих условия действительности сделок, являющихся основанием для государственной регистрации права³⁶³.

³⁶² См.: Правила регистрации судов, эксплуатируемых на внутренних водных путях Российской Федерации. Приказ Минтранса РФ от 5 марта 1993 № 18. // Российские вести. 1993. 25 марта.

³⁶³ См. например: Решение Верховного Суда РФ от 5 августа 1998 г. по заявлению Козырева А. А. о признании пунктов 1.9.1 и 1.9.2 «Правил регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним в Государственной автомобильной инспекции» не соответствующими ст. 161 Гражданского Кодекса Российской Федерации и об обязанности МВД Российской Федерации внести изменения в эти пункты Правил // Архив Верховного Суда РФ. 1998. Дело №ГКПИ 98 – 356.

Однако, основанием для отказа в государственной регистрации имущества может служить и отсутствие документов, подтверждающих право на него: технических паспортов, документов об уплате таможенных и иных предусмотренных законом пошлин, налогов и сборов, то есть административных, а не гражданско – правовых документов³⁶⁴. Сами требования к оформлению транспортных средств не всегда чётко сформулированы и судам при разрешении дел приходится проводить сравнительный анализ различных по своей юридической силе актов для установления того, являются ли представленные для государственной регистрации документы (справки – счета, паспорта транспортных средств и т.д) надлежаще оформленными. Как правило, органы, осуществляющие государственную регистрацию транспортных средств, истребуют стандартный перечень документов и отказывают в государственной регистрации транспортного средства, если нет хотя бы одного из поименованных в ведомственных актах документа. Судебная практика знает случаи, когда регистрирующие органы отказывают в государственной регистрации по мотиву непредставления документов, получение которых возложено на сам регистрирующий орган, например, дубликатов похищенных у лица паспортов транспортных средств, регистрационных документов при наличии иных, подтверждающих право собственности документов³⁶⁵. Отказ в государственной регистрации может быть также

³⁶⁴ Железнодорожный суд г. Воронежа 22 октября 1999 г. отказал гражданке П. в её жалобе на отказ в регистрации транспортного средства, приобретённого в Республике Беларусь ГИБДД УВД Администрации Воронежской области по мотиву отсутствия у заявителя документов на транспортное средство, «соответствующих стандарту», выдаваемых таможенными органами РФ, не отрицая при этом факт приобретения транспортного средства на территории РБ // Архив Суда Железнодорожного района г. Воронежа. 1999 г.

³⁶⁵ См. например: Решение Железнодорожного районного суда г. Воронежа от 28 мая 1999 г. по жалобе Губанова И.В. в связи с отказом в регистрации транспортного средства ГИБДД УВД Воронежской области // Архив Железнодорожного суда г. Воронежа. 1999.

обоснован необходимостью совершения лицом действий, связанных с прекращением учёта транспортного средства до момента его отчуждения³⁶⁶. Похожие проблемы возникают и при обжаловании отказов в государственной регистрации и других видов транспортных средств с учётом специфики их эксплуатации в целях обеспечения безопасности полётов, судоходства при условии, что наличие у гражданина сельскохозяйственной техники, воздушного или морского судна не ограничивается действующим законодательством в соответствии со статьёй 213 ГК РФ вне зависимости от того для предпринимательских или иных целей данное имущество будет использоваться в дальнейшем³⁶⁷.

Специфика административно – правовых споров, связанных с отказом в государственной регистрации оружия связана с тем, что в соответствии со ст. 20 ФЗ от 13 декабря 1996 г. (в ред. 10 апреля 2000 г.) «Об оружии»³⁶⁸ граждане могут получать в дар и по наследству зарегистрированное ранее в органах внутренних дел оружие, а также награждаться оружием и приобретать оружие.

При разрешении такого рода дел следует иметь в виду, что сама государственная регистрация оружия гражданами по сути включает в себя два этапа:

³⁶⁶ См.: Решение Верховного Суда РФ от 1 декабря 1997 по жалобе Баранова В.В. на п. 3.11 Правил регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной автомобильной инспекции // Архив Верховного Суда РФ. 1997. Дело № ГКПИ 97 – 411.

³⁶⁷ См. например: Об утверждении правил регистрации судов и прав на них в морских торговых портах. Приказ Минтранса РФ от 29 ноября 2000 № 145. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 7.

³⁶⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.; 2000. № 16. Ст. 1640.

1. получение лицензии на приобретение, коллекционирование, экспонирование, хранение, ношение соответствующего гражданского оружия³⁶⁹;
2. регистрация приобретённого оружия в органах внутренних дел.

Для военнослужащих, награждённых оружием нет необходимости в получении лицензии на его приобретение, но установлен двухнедельный срок для регистрации такого оружия в органах внутренних дел. Получение лицензии на приобретение оружия требует соответствующего допуска, с проверкой ограничений связанных с состоянием здоровья, наличием судимости за умышленные преступления, отбыванием наказания за совершённое преступление, совершением повторно в течение года административного правонарушения, посягающего на общественный порядок или установленный порядок управления (главы 19, 20 КоАП РФ), отсутствием постоянного места жительства, отсутствием документов, подтверждающих проверку знаний безопасного обращения с оружием, а для приобретения некоторых видов оружия (например, нарезного) и иных документов, установленных в ФЗ «Об оружии». Споры граждан, связанные с государственной регистрацией оружия могут быть связаны и с отказом регистрирующих органов в продлении сроков разрешения на право приобретения, хранения, ношения, ввоза, перевозки оружия и боеприпасов, а также с отказом в перерегистрации оружия в связи с изменением места жительства гражданина³⁷⁰. В связи с правом органов внутренних дел

³⁶⁹ См.: О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 (в ред. от 5 июня 2000) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 32. Ст.3878.; 2000. № 24. Ст.2587.

³⁷⁰ См.: Лончаков В.А. Административно – правовая организация лицензирования оружия органами исполнительной власти. Автореф дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001. С. 20.

проводить проверку хранения оружия и боеприпасов гражданами, споры могут возникать и в случае изъятия оружия и боеприпасов по мотиву нарушения условий хранения, например, хранение в неукреплённом ящике, без сигнализации (для нарезного оружия). Следует иметь ввиду, что такое изъятие носит временный характер до устранения лицом выявленных нарушений.

Аналогично целям государственной регистрации оружия, действующими нормативно – правовыми актами установлен порядок государственной регистрации средств цветного копирования, принадлежащих как организациям, так и гражданам³⁷¹. Пунктом 8 Правил учёта, хранения и использования в Российской Федерации средств цветного копирования (оперативной полиграфии, копировально-множительной техники, капельно-струйных принтеров) установлено право обжалования отказа в государственной регистрации средств цветного копирования в суд или административный орган (по тексту Положения – в вышестоящий орган внутренних дел или прокуратуру). При разрешении подобных споров естественно возникает вопрос об обоснованности отказа. Положение предусматривает случаи отказа в регистрации средств цветного копирования: гражданин или лицо, назначенное ответственным за учет, хранение и использование этих средств, не достигли 18-летнего возраста, либо признаны недееспособными или ограниченно дееспособными, либо по приговору суда лишены права заниматься полиграфической деятельностью, а также деятельностью, связанной с использованием копировально-множительной техники;

³⁷¹ См.: О порядке учёта, хранения и использования средств цветного копирования в Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 11 октября 1994 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 25. Ст. 2716.

имеется акт органа государственного санитарно - эпидемиологического надзора о несоответствии эксплуатируемых средств цветного копирования санитарным правилам.

Предусмотрено право органа внутренних дел проводить обследование помещений, где будут использоваться, и храниться средства цветного копирования. Не установлено достаточно чётких требований к оборудованию таких помещений (дано указание лишь на запоры и сигнализацию, но может применяться одно из средств или только их комбинация не указано). Орган внутренних дел может счесть помещение не пригодным к хранению и эксплуатации, и по данному основанию также отказать в регистрации. Следовательно, для целей правоприменительной практики необходимо в данном случае установить чёткие критерии правил хранения средств цветного копирования для предотвращения возможных административно - правовых споров по этому основанию.

Владение гражданами РФ имуществом и свободное перемещение за пределы территории Российской Федерации предполагает осуществление в отношении граждан таможенного контроля в соответствии с таможенным законодательством и, соответственно, административно – правовые споры с этим связанные³⁷². Таможенные органы, являясь субъектом административной юрисдикции, наделены правом применять меры административного –принуждения по отношению к лицам пересекающим

³⁷² Формы и методы таможенного контроля подробно рассматриваются в бурно формирующейся отрасли таможенного права, о чём свидетельствуют многочисленные научные работы: Бахрах Д.Н. Таможенное право как институт административного права // Государство и право. 1995. № 3. С. 13-21.; Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России: Учеб. Пособие. Екатеринбург: Диамант, 1995; Козырин А.Н. Таможенное право России: Общая часть: Учеб. Пособие. М.: Спарк, 1995; Таможенное право: Учеб./ Под ред. Б.Н. Габричидзе. М., БЕК, 1995; Таможенное право. Учеб. В 2 частях / Под ред. В.Г. Драганова. М.: ЮНИТИ, 2001.

таможенную границу РФ. Административно – правовые споры в связи с привлечением граждан к административной ответственности за нарушение таможенных правил рассматриваются в том же порядке, что и другие споры в связи с привлечением граждан к административной ответственности с учётом ограничений прав таможенных органов по применению отдельных видов административных взысканий во внесудебном порядке³⁷³. Но споры возникают в связи с реализацией и иных властных полномочий таможенных органов. И хотя, в основном это связано с предпринимательской деятельностью граждан, можно выделить и таможенные споры с ней не связанные:

1. административно – правовые споры в связи с осуществлением декларирования имущества, перемещаемого через таможенную границу³⁷⁴;
2. административно – правовые споры по поводу таможенных платежей³⁷⁵;

³⁷³ См.: По делу о проверке конституционности статей 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Глаголевой и А.Б. Пестрякова: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 12. Ст. 1458.

³⁷⁴ См. например: По заявлению Шкакина Михаила Леонидовича о признании недействительным распоряжения ГТК России от 17 августа 1999 г. N 01-14/995 «О декларировании товаров» Решение Верховного Суда РФ от 11 сентября 2000 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001 №4.

³⁷⁵ См. например: По жалобе Шкакина Михаила Леонидовича о признании частично недействительными пунктов 1.10 и 2.2 Инструкции о порядке заполнения грузовой таможенной декларации, утвержденной Приказом Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 16 декабря 1998 г. № 848: Решение Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. // Архив Верховного Суда РФ. 2000. Дело № ГКПИ 2000 – 419.

3. административно – правовые споры по поводу применения таможенными органами мер, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении³⁷⁶.

Если таможенные споры возникают у относительно небольшой части российских граждан, то со спорами по поводу отказа в выдаче правоустанавливающих документов, справок, характеристик может столкнуться практически каждый. Указанная категория споров может быть условно разделена на две группы: споры в связи с отказом государственной регистрации актов гражданского состояния и в выдаче соответствующих документов, и споры в связи с содержанием характеристик и справок, выдаваемых органами с государственно–властными полномочиями. Объектом первой группы данных споров является отказ государственной регистрации актов гражданского состояния и в выдаче следующих видов документов:

1. свидетельств о регистрации любых актов гражданского состояния, перечисленных в ст. 47 ГК РФ (рождения, заключения брака, расторжения брака, усыновления (удочерения), установления отцовства, перемены имени, смерти);
2. характеристик (в том числе и служебных) выдаваемых органами, наделёнными государственно–властными полномочиями;
3. справок, выдаваемых органами с государственно–властными полномочиями.

Следует иметь в виду, что само основание государственной регистрации акта гражданского состояния может быть установлено специальным

³⁷⁶ По поводу той же конфискации Конституционный Суд РФ в своём определении от 13 января 2000 г. занял позицию, при которой таможенные органы фактически не лишены права изымать имущество у владельцев до решения суда об их конфискации, назвав эти действия «превентивными мерами обеспечительного характера» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 13. Ст. 1427.

решением суда в порядке особого производства (подраздел IV ГПК РФ, главы 27-28) и вряд ли может считаться объектом административно-правового спора, и относится к спорам гражданско-правового характера³⁷⁷. Объектом же административно-правового спора будет являться лишь отказ в государственной регистрации, а не само основание регистрации. Например, статья 39 ФЗ 15 ноября 1997 г. «Об актах гражданского состояния»³⁷⁸ называет в качестве основания для усыновления ребёнка решение суда, которое само по себе не является результатом разрешения административно – правового спора. Отсутствие такого решения в соответствии со ст.11 того же закона есть основание для отказа в государственной регистрации усыновления (удочерения). Аналогично обстоит вопрос о регистрации актов гражданского состояния при наличии спора между заинтересованными лицами (например, между супругами), при аннулировании и восстановлении записей актов гражданского состояния – при разрешении административно – правовых споров факты, имеющие юридическое значение для регистрации актов гражданского состояния (в смысле и объёме понимания факта, имеющего юридическое значение статьёй 264 ГПК РФ) в порядке производства по делам, вытекающим из административно-правовых отношений не устанавливаются. В то же время содержание статьи 245 ГПК РФ не исключает возможности установления фактов, имеющих юридическое значение и в порядке производства по административно-правовым спорам в связи с отказом в государственной регистрации актов гражданского состояния. Например, суд может установить факт подделки документов,

³⁷⁷ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинского областного суда о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния». Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2001 г. № 248-о // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. №1.

³⁷⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

представляемых для регистрации актов гражданского состояния или внесения изменений, аннулирования записей в актовых книгах.

Для данной группы споров предусмотрен как административный (в орган исполнительной власти субъекта РФ)³⁷⁹, так и судебный порядок разрешения спора.

Что же касается содержательной части анализируемых групп документов, то, на наш взгляд, имеют место определённые ограничения плотности административно – судебного контроля над ними.

Содержательная часть актов гражданского состояния может быть изменена лишь при отсутствии спора между заинтересованными сторонами и при наличии достаточных оснований для этого, в качестве которых закон предусматривает заключение органа записи актов гражданского состояния, акт об усыновлении, решение суда и другие, поименованные в ч.2 ст. 69 ФЗ «Об актах гражданского состояния». Имеется определённый простор для административного усмотрения при отказе внесения изменений в записи: это оценка полноты изложенных в акте фактов, оценка наличия или отсутствия орфографических ошибок, наконец, оценка правильности сведений, зафиксированных в свидетельстве. Для споров в связи отказом изменения содержательной частью актов гражданского состояния ч. 5 ст. 72 ФЗ «Об актах гражданского состояния» предусмотрен только судебный порядок их рассмотрения.

Сложнее обстоит ситуация с обжалованием содержательной части служебных и иных характеристик, выдаваемых государственными и муниципальными органами. Дело в том, что характеристика по своей природе является совокупностью суждений оценочного характера и связана с субъективным мнением лица, её составившего. Как и в случае с

³⁷⁹ См. например: Об образовании и деятельности органов записи актов гражданского состояния Краснодарского края. Закон Краснодарского края от 17 августа 2000 г. // Кубанские новости. 2000. 29 августа.

экзаменационными оценками суды не должны входить в обсуждение отношения лица, выдавшего характеристику с лицом, её обжалующим, а выяснить:

а) правильно ли понимала администрация или её должностное лицо правовые рамки своей компетенции и оценочный масштаб, применяемый к личности (отрицательная характеристика, положительная с замечаниями, положительная без замечаний);

б) не исходило ли лицо, подписавшее характеристику из неверных фактов;

в) не исходило ли лицо, подписавшее характеристику из соображений чуждых сути дела (например, личной неприязни).

Оценка, сделанная в характеристике носит как итоговый, так и прогностический характер в части того, может ли лицо выполнять в дальнейшем тот или иной круг полномочий, например, поступать на службу в правоохранительные органы. Исходя из принципа внепартийности государственной службы и запрета на создание общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, разжигание расовой, национальной, религиозной вражды или розни, пропаганду войны было бы неверным исключать из характеристик положения о политической деятельности лица. Так, например, статья 4 Закона Краснодарского края «О мировых судьях Краснодарского края»³⁸⁰ указывает на запрет принадлежности мирового судьи к политическим партиям и движениям, следовательно, соответствующие положения в характеристике могут служить основанием для обязания лица, претендующего на соответствующую должность выйти из состава политической партии или общественного движения. С другой стороны, такие, например, законы как ФЗ от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах Российской Федерации»³⁸¹, ФЗ «Об основах государственной

³⁸⁰ См.: Кубанские новости. 2000.14 июня.

³⁸¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. №30. Ст.3586.

службы в Российской Федерации», а также Закон Краснодарского края от 8 апреля 1996 года «О государственной службе Краснодарского края»³⁸² запрещают сбор и внесение в личные дела, и реестр государственных служащих сведений об их политической и религиозной принадлежности, о частной жизни. Порядок ведения личных дел служащих (за исключением судей и лиц, допущенных к государственной тайне) определяется Указом Президента РФ от 1 июня 1998 года «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы»³⁸³. На наш взгляд, указанные законодательные положения не лишают лицо, составляющее и подписывающее характеристику государственного служащего, права давать указывать на политические взгляды лица при условии, что подписывающее характеристику лицо специально не занималось сбором информации о политической принадлежности служащего или кандидата на замещение должностей государственной и муниципальной службы.

С замещением выборных государственных и муниципальных должностей связаны получившие широкое распространение в последнее время избирательные споры с участием граждан и их объединений³⁸⁴. Импонирует точка зрения С.Д. Князева, считающего, что избирательные споры – следствие, а отнюдь не причина электоральных конфликтов, и именно избирательные споры выполняют роль одного из ключевых юридических инструментов, обеспечивающих управление электоральными

³⁸² См.: Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 1996. № 9.

³⁸³ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 23. Ст. 2501.

³⁸⁴ См. например: Бурлачко Ю.А. Юридическая природа избирательных споров. // Право на Кубани. 1999. № 3. С. 31 – 34.

конфликтами³⁸⁵. Избирательные правоотношения характеризуются комплексным характером, они включают в свою структуру нормы конституционного, муниципального и административного права. Например, субъективное право лица избирать является выражением его конституционной правосубъектности (а при избрании главой исполнительной власти субъекта РФ – в том числе и административной), особенности состава лиц, принимающих участие в местных выборах, характеризуют муниципальные избирательные отношения, организационная компетенция избирательных комиссий и некоторых видов должностных лиц органов исполнительной власти является выражением административных правоотношений. В связи с этим представляется удачной трактовка избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации, сделанная в ст. 245 ГПК РФ, как публично–правовых. Более того, мы солидарны с мнением тех авторов, которые считают, что не всякий спор, вытекающий из избирательных правоотношений, является административно–правовым³⁸⁶. На это, в частности, указывает содержание ст. 259 ГПК РФ, где в качестве субъекта, действия которого подлежат обжалованию названы общественные объединения. Но действия (бездействия) общественных объединений являются выражением функций государственного управления лишь в случае наделения их государственно–властными полномочиями, что в настоящее время является скорее исключением, чем правилом. Кроме того, споры, связанные с реализацией избирательных прав могут возникать не только между гражданами и соответствующими органами, наделенными государственно–властными полномочиями, но и между юридическими лицами, участвующими в создании избирательных фондов кандидатов и

³⁸⁵ См.: Князев С.Д. Избирательные споры // Правоведение. 2001. № 3. С. 54.

³⁸⁶ См.: Тупиков В.А. Процессуальные особенности рассмотрения в судах жалоб (заявлений) на нарушение избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Автореф. ... дисс. кандидата юрид. наук. Саратов, 2001. С. 11.

иными заинтересованными субъектами, например другими юридическими лицами, препятствующими формированию избирательных фондов (в частности, это могут быть споры исключительно гражданско - правового характера с банками или иными кредитными учреждениями). Однако, нельзя согласиться и с мнением тех авторов, которые вообще не видят в исследуемых делах административных правоотношений³⁸⁷. В процессе организации и проведении выборов можно выделить следующие группы административно – правовых споров с участием граждан:

1. споры в связи с назначением выборов или референдумов;
2. споры, связанные с формированием избирательной комиссии или комиссии по проведению референдума;
3. споры, связанные с регистрацией кандидатов³⁸⁸;
4. споры, связанные с предвыборной агитацией,
5. споры в связи с финансированием избирательной компании;
6. споры, связанные с формированием списков избирателей и участников референдума;
7. споры в связи с проведением голосования, признанием выборов или референдумов состоявшимися и определении результатов голосования.

В соответствии со ст.10 ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁸⁹ если уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы органов или депутатов, указанных в пункте 1 статьи 8

³⁸⁷ См.: Попова Ю.А. Защита публично–правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар, 2001. С. 96.

³⁸⁸ См.: Иванченко А.В. Об обжаловании решений и действий избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы в 1995 году // Государство и право. 1996. № 9 С. 34 – 41.

³⁸⁹ См.: Российская газета. 2002. 16 июня.

указанного Федерального закона, а также, если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом, выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции. По сути, в данном случае обжалуется бездействие уполномоченного государственного органа, органа местного самоуправления, их должностных лиц и избирательных комиссий. Назначение референдума включает в себя определение перечня вопросов, выносимых на него. Представляется, что оспаривание такого рода решений не является административно – правовым спором, а является спором конституционным, так как спор идёт не о компетентности органа государственной власти или местного самоуправления по вынесению вопроса на референдум, а о возможности решения народом Российской Федерации, субъектом федерации, муниципальным образованием вопросов, ограниченных к вынесению на референдум федеральным законом³⁹⁰.

Избирательная комиссия может быть ещё не сформирована, а спор о её составе уже может возникнуть между заинтересованными гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления уполномоченными формировать избирательную комиссию. Избиратель при обжаловании действий (бездействий) органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных формировать избирательную

³⁹⁰ См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «А» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

комиссию не может просить суд о формировании персонального состава избирательной комиссии, но может просить либо обязать соответствующий орган государственной власти сформировать избирательную комиссию, либо отменить решение о формировании комиссии, если её персональный состав подпадает под ограничения в составе избирательных комиссий, установленные ст.22,23 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также соответствующими статьями законов субъектов РФ³⁹¹. Суду общей юрисдикции соответствующего уровня подведомственны дела по расформированию избирательных комиссий в случаях установленных статьёй 31 анализируемого федерального закона³⁹². Правда правом обращения в суд по этому поводу обладает не любой гражданин, а группа депутатов численностью не менее 1/3 от состава соответствующего представительного органа государственной власти или местного самоуправления. Споры в связи с регистрацией кандидатов, нарушением правил предвыборной агитации, финансированием выборов по сути своей могут рассматриваться как административно - правовые споры, если идёт речь об обжаловании действий (бездействий) избирательных комиссий, которые обязаны при выявлении соответствующих оснований отказать в регистрации или отменить регистрацию кандидатов. Однако, избиратель может обратиться и непосредственно в суд с представлением об отмене регистрации, не обращаясь в избирательную комиссию и с точки зрения субъектного состава в данном споре нет органа, наделённого государственно – властными полномочиями, действия которого обжалуются. Впрочем, это не

³⁹¹ См. например: Ст. 7 Закона Краснодарского края от 4 июня 1999 г. «Об избирательной комиссии Краснодарского края» // Кубанские новости. 1999. 10 июня.

³⁹² По поводу подведомственности дел о расформировании избирательных комиссий см.: Князев С.Д. Проблемы судебного рассмотрения избирательных споров // Проблемы административной юстиции. Материалы семинара. М., 2002. С. 197.

влияет на подсудность и процессуальные нормы, применяемые при разрешении дела, но является, на наш взгляд, аргументом в пользу более глубокой и чёткой дифференциации конституционной и административной юстиции, требующей своего организационного оформления, хотя есть авторы несправедливо, на наш взгляд, отрицающие саму административно – правовую природу любых избирательных споров.

Подобного рода проблемы разрешения споров, вытекающих из комплексных материально – правовых отношений, наглядно иллюстрируются на примере так называемых земельных споров³⁹³. Земельные правоотношения являются комплексными в силу того, что включают в свой состав как гражданские, так и административные, а, по мнению многих авторов и экологические правоотношения (точнее, отношения по экологическому управлению)³⁹⁴. Однако, споры, вытекающие из данных правоотношений, могут быть либо гражданско–правовыми, либо административно–правовыми. Административно–правовые споры, вытекающие из земельных правоотношений, могут быть связаны либо с предоставлением земельных участков из земель государственной или муниципальной собственности, либо с осуществлением государственного контроля за использованием земель. Но если споры, связанные с осуществлением государственного контроля, по сути, есть споры в связи с применением мер административной ответственности или иных мер административного принуждения, то споры связанные с предоставлением

³⁹³ На неопределённость правовой природы земельных споров указывает, в частности В.М. Дикусар (см.: Дикусар В.М. Разрешение земельных споров по законодательству Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 10. С. 38 – 47.)

³⁹⁴ На выделение в качестве нового консолидированного специфического и самостоятельного вида управления – экологического указывает Н.М. Конин (см.: Конин Н.М. Российское административное право (Общая часть) Курс лекций. Краснодар, 2001. С. 11.)

земельных участков имеют свою специфику. В соответствии со статьёй 29 Земельного кодекса РФ³⁹⁵ предоставление земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности осуществляется исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления. Решениями данных органов земли могут быть предоставлены гражданам РФ либо в собственность, либо в аренду. Соответственно, предметом спора является решение органа исполнительной власти или органа местного самоуправления. Статья 61 Земельного кодекса предусматривает возможность обжалования любого ненормативного, а в случаях, предусмотренных законом также нормативный акт, нарушающий права и законные интересы граждан в области использования и охраны земель. Впрочем, Конституция РФ не оговаривает, что право обжалования акта должно быть конкретно указано в законе, ибо Конституция РФ, предусматривающая право обжалования любого действия или решения, нарушающего права и законные интересы граждан, есть акт прямого действия. Тем не менее, ст. 30 ч. 9 Земельного кодекса РФ предусматривает обжалование в суд решения об отказе в предоставлении земельного участка для строительства, а статья 31 решение о предварительном согласовании места размещения объекта или об отказе в размещении объекта, а указания на иные виды возможных административно–правовых споров не даётся.

Споры в связи с ограничениями в регистрации в качестве предпринимателя бывают связаны как с отказом в государственной регистрации вообще (в силу ограничений правосубъектности лица по состоянию его здоровья иным основаниям ограничения дееспособности, в том числе в силу приговора суда, предусматривающего лишение лица права заниматься определённым видом деятельности), так и с необоснованным увеличением сроков государственной

³⁹⁵См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

регистрации, истребование документов, не предусмотренных действующим законодательством о предпринимательской деятельности.

Действующее гражданское законодательство предусматривает возможность создания некоторых видов юридических лиц одним учредителем – физическим лицом, следовательно, субъектом административно–правового спора, связанного с отказом в регистрации или уклонением от государственной регистрации выступает физическое лицо, что соответствует содержанию п.5) ст.29 АПК РФ. Вместе с тем, АПК РФ в ст. 33 относит эти споры к так называемой специальной подведомственности, что противоречит, на наш взгляд, сути спора.

2.2. Споры физических лиц с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности

Итак, физическое лицо, *зарегистрированное в качестве предпринимателя*, вступает в административно – правовые отношения с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями с момента своей государственной регистрации. Вообще под гражданином – предпринимателем понимается физическое лицо, осуществляющее на свой риск и под имущественную ответственность инициативную и самостоятельную деятельность, направленную на получение прибыли³⁹⁶. Статья 23 ГК РФ, не давая определения предпринимательской деятельности гражданина, лишь указывает на право граждан осуществлять таковую. В литературе сам термин предприниматель рассматривается

³⁹⁶ Указанное определение вытекает из содержания утратившего силу Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

дифференцированно – относительно физических и юридических лиц³⁹⁷. Особо следует сказать о главах крестьянских (фермерских) хозяйств, приобретение которыми статуса индивидуального предпринимателя зависит от государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства³⁹⁸. Статус индивидуального предпринимателя главой КФХ приобретается автоматически после государственной регистрации КФХ, что связано с выдачей акта на право собственности на земельный участок или подписания договора аренды земельного участка³⁹⁹. Не совсем ясно, кто выступает стороной в споре, связанном с отказом в регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства: гражданин, являющийся главой хозяйства, или любой из членов хозяйства. Складывается ситуация при которой условием регистрации индивидуального предпринимателя выступает регистрация организации, не являющейся юридическим лицом, то есть в споре и глава, и члены хозяйства выступают не от себя лично, а от имени организации, что относит эту категорию споров к спорам организаций в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности, а не к административно–правовым спорам граждан - предпринимателей с органами, наделёнными государственно – властными полномочиями⁴⁰⁰.

³⁹⁷ См.: Лаптев В.В. О предпринимательском законодательстве // Государство и право. 1995. №5. С. 54.

³⁹⁸ См.: О крестьянском (фермерском) хозяйстве. Федеральный закон от 11 июня 2003 г.// Российская газета 2003. 17 июня.

³⁹⁹ См.: Отчёт по проведению РВ3/РГ1 проекта TACIS № HRRU 9801 «Законодательство по защите малых субъектов экономической деятельности» Северо-Кавказский округ. Выпуск 1.2.19. Краснодар 2001 г. С. 80.

⁴⁰⁰ На особенности порядка государственной регистрации фермерских хозяйств указывает, в частности, Т.М. Гандилов: Правовые проблемы регистрации и лицензирования предпринимательской деятельности // Институты административного права России. М., 1999. С. 120.

Предпринимательская деятельность не только правовое, но и экономическое, организационное явление. Следовательно, специфика административно – правовых споров с участием указанных субъектов определяется особенностями государственного управления экономической деятельностью. Государственное управление экономикой предполагает многообразие методов управления, среди которых выделяются как общеправовые (государственное руководство, государственное регулирование, оперативное управление), так и специальные, характеризующие различные виды и формы осуществления государственного контроля за предпринимательской деятельностью. Сама по себе предпринимательская деятельность может носить исключительный характер, сочетаться с иными видами деятельности или может быть ограничена для лиц, занимающих должности государственной или муниципальной службы. То есть для предпринимателей могут быть характерны те же споры, что и для любых граждан, не зарегистрированных в качестве предпринимателя. Отличие состоит в содержании норм материального права, определяющих статус граждан - предпринимателей при осуществлении ими не любой, а именно предпринимательской деятельности. Следует иметь в виду, что термин «гражданин – предприниматель» включает в себя не только деятельность российских граждан, но и иностранцев и лиц без гражданства также обладающих правом на осуществление предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации. Существовавшая долгое время дифференциация статуса иностранных и отечественных предпринимателей постепенно уходит в прошлое, хотя определённые проблемы всё же существуют⁴⁰¹. Следует учитывать, что содержащееся в ч.2 ст. 11. Налогового кодекса РФ понятие «индивидуальный предприниматель» включающее в себя частных нотариусов, частных

⁴⁰¹ См.: Нешатаева Т.Н. Иностранные предприниматели в России. Судебно – арбитражная практика. М. – Дело, 1998. С. 6-7.

охранников и детективов используется исключительно для целей Налогового кодекса РФ, что учитывается при определении подведомственности налоговых споров с их участием⁴⁰². Хотя частные нотариусы, детективы и охранники отнесены НК РФ к предпринимателям, административно-правовые споры с их участием арбитражному суду не подведомственны. Действительно, деятельность частного охранника, нотариуса или детектива трудно назвать инициативной и осуществляемой под свою ответственность. С другой стороны, указанные лица занимают некое неопределённое, промежуточное положение (с точки зрения субъектного состава административно-правового спора) между физическими лицами, не являющимися предпринимателями и гражданами - предпринимателями. Указанная проблема ещё раз возвращает к необходимости единообразного применения терминов не только в рамках административного права, в чём мы, безусловно, согласны с А.В. Воронковым⁴⁰³, но и всей правовой системы страны.

Можно указать следующие типичные категории споров с участие граждан - предпринимателей:

1. Налоговые споры;
2. Споры в сфере лицензирования предпринимательской деятельности;
3. Споры в связи с соблюдением правил сертификации, стандартизации, аккредитации, аттестации продукции, работ и услуг, правил торговли, санитарных, природоохранных, противопожарных правил⁴⁰⁴.

⁴⁰² См.: п. 50. Постановления пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Экономика и жизнь. 2001. № 13. С. 7.

⁴⁰³ См.: Воронков А.В. Проблемы теории административного права. С. 86-87.

⁴⁰⁴ См. например: Кошелев А.В. Проблемы в сфере осуществления государственного контроля при сертификации зерна и продуктов его переработки. // Отчёт по проведению РВ4/ РГ1 проекта ТАСИС №HRRU 9801. Выпуск 1.2.27. Краснодар 2001. С.44–51.

Термин налоговые споры, как и в случае с физическими лицами охватывает не только собственно налоговые споры, но и споры, связанные с другими видами бюджетных платежей (сборов, пошлин), а также с уплатой платежей во внебюджетные фонды. Однако, если в случае с физическим лицом, не занимающимся предпринимательской деятельностью, предметом спора в основном выступает обязанность лица по уплате налогов на доходы физических лиц, государственных пошлин, сборов, то для граждан - предпринимателей предметами споров могут выступать обязанности по уплате различных налогов, сборов, пошлин, платежей во внебюджетные фонды. Если гражданин – предприниматель является работодателем, то предметом спора может выступить его обязанность по уплате налогов и платежей с заработной платы своих работников (функции налогового агента). Помимо споров, связанных с обжалованием нормативных актов налоговых органов у индивидуальных предпринимателей споры могут возникать в связи с обжалованием действий налоговых органов по приостановлению операций по счетам в банке в случае отказа в предоставлении или непредставлении в срок налоговой декларации. Типичным спором является и спор, связанный с обязательной постановкой индивидуальных предпринимателей на налоговый учёт. Установленный ст. 83 НК РФ десятидневный срок постановки на налоговый учёт не всегда соблюдается, однако, при этом действующий Налоговый кодекс в ст. 111 и 112 содержит указания на обстоятельства, при которых лицо не привлекается к ответственности. Различное понимание налоговым органом и налогоплательщиком этих обстоятельств и служит, как правило, основанием спора. В связи с введением в Российской Федерации системы упрощенного налогообложения субъектов малого предпринимательства, предметом спора часто выступает обязанность

индивидуальных предпринимателей платить налоги и сборы помимо уплаты вменённого налога⁴⁰⁵.

Общий режим лицензирования предпринимательской деятельности установлен Федеральным законом от 8 августа 2001 года «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴⁰⁶. Однако, помимо административно – правовых споров, связанных с получением лицензии на тот или иной вид предпринимательской деятельности, на практике возникают ситуации, когда для предпринимателя в хозяйственном обороте требуется и ряд дополнительных правовых средств разрешительного характера, среди которых выделяются: дополнительные лицензии, для получения которых основная лицензия является лишь одним из условий получения; биологические обоснования; регистрация контрактов на поставки стратегически важных сырьевых товаров, выдача специальных разрешений⁴⁰⁷ и патентов (например, на право торговли)⁴⁰⁸. Следовательно, споры могут возникать и по поводу, как самой необходимости получения соответствующих разрешительных документов, так и по поводу порядка их выдачи.

Споры предпринимателей в связи с соблюдением правил сертификации, стандартизации, аккредитации, аттестации продукции, работ и услуг, правил торговли, санитарных, природоохранных, противопожарных правил

⁴⁰⁵ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 октября 2001 по делу № А51-4367/00-16-116 // Архив ВАС РФ. 2001. Дело № 1321/01.

⁴⁰⁶ См: Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3430.

⁴⁰⁷ На проблему разграничения понятия «лицензия» и «разрешение» указывает Е.И. Спектор (см.: Административно – правовое регулирование в сфере экономики (пятое «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2001. № 11. С. 16-17).

⁴⁰⁸ См.: Гандилов Т.М. Правовые проблемы регистрации и лицензирования предпринимательской деятельности // Институты административного права России. М., 1999. С. 121-122.

являются, пожалуй, наиболее распространённой категорией административно – правовых споров с участием указанных субъектов, так как связаны с осуществлением повседневного государственного контроля и контроля со стороны органов местного самоуправления за осуществлением предпринимательской деятельности. Многочисленность нормативных актов законодательного и подзаконного характера в этой сфере, их противоречивость, мало ограниченные возможности для административного усмотрения, всё возрастающий объём административно–правовых споров по в этой связи требуют упорядочения самой процедуры такого контроля, в чём мы абсолютно согласны с К.Экштайном⁴⁰⁹, на что в определённой степени (так как не регулирует порядок проведения налоговых и некоторых других видов проверок) направлен Федеральный закон от 8 августа 2001 года «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»⁴¹⁰.

2.3 Споры организаций с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями, не связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности

Споры организаций (исключая органы государственной власти и местного самоуправления), не связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности включают в себя следующие типичные категории:

⁴⁰⁹ См.: Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М.: Изд-во. ЭКОМ, 200. С. 7.

⁴¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3436.

1. Споры в связи с отказом в государственной организации в качестве юридического лица⁴¹¹;
2. Споры в связи с лицензированием некоммерческой деятельности⁴¹².
3. Споры в связи с порядком осуществления государственного контроля за осуществлением некоммерческой деятельности⁴¹³.
4. Споры в связи с ликвидацией юридического лица;
5. Споры избирательных комиссий и комиссий по проведению референдума с государственными органами и органами местного самоуправления.

Итак, спор в связи с регистрацией организации в качестве юридического лица во многом определяется самим понятием «организация». Чаще всего термин «организация» обозначает коллектив людей, осуществляющих совместную деятельность для достижения общей цели, или некоторые действия, упорядочивающие, приводящие в систему объекты материального или духовного мира⁴¹⁴.

Организационное единство является одним из признаков юридического лица, но не всякая организация является юридическим лицом, а лишь та, которая обладает и другими признаками юридического лица, закреплёнными в ГК РФ, и зарегистрирована в установленном порядке. Об организации, как субъекте такого рода спора, возможно говорить лишь при условии, что в

⁴¹¹ См.: О государственной регистрации юридических лиц. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3431.

⁴¹² См. например: Положение о порядке лицензирования образовательных учреждений. Утв. Приказом Министерства образования РФ от 17 ноября 1994 г. // БНА ФОИВ. 1995. №3. С. 34-39.; Положение о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. №8. Ст. 949.

⁴¹³ См. напр.: О высшем и послевузовском профессиональном образовании. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁴¹⁴ Конин Н.М. Российское административное право (общая часть). С. 10.

качестве учредителя выступают два и более субъектов физических или (и) юридических лиц, или даже один субъект, являющийся юридическим лицом, или любой определённым образом зарегистрированной организацией без прав юридического лица. Например, в статье 9 Федерального закона от 26 октября 1997 года «О свободе совести и религиозных объединениях»⁴¹⁵ в качестве одного из условий государственной регистрации религиозной организации называется наличие не менее 10 граждан РФ, объединённых в религиозную группу, у которой имеется подтверждение существования её на данной территории не менее 15 лет, выданное органами местного самоуправления. По сути, такая религиозная группа уже является организацией и в уведомительном порядке зарегистрирована в органе местного самоуправления не менее чем за 15 лет до момента подачи документов на государственную регистрацию в качестве религиозной организации. На наш взгляд, правом обжалования отказа в регистрации религиозной организации или уклонения от такой регистрации обладает и религиозная группа, как организация и входящие в её состав граждане РФ. Возможность организаций защищать свои права в судебном порядке не должна быть монопольным правом лишь юридических лиц, а должна рассматриваться как право граждан и их объединений на коллективную защиту публичных управленческих прав. Статус юридического лица имеет принципиальное значение в гражданском обороте для коммерческих организаций и для соответствующей возможности защиты своих имущественных прав. Но это не имеет принципиального значения для защиты публичных управленческих прав. Для некоммерческих организаций «их юридическая личность (дающая возможность участия в гражданском обороте) составляет лишь одну из сторон правового статуса, причём не

⁴¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

основную»⁴¹⁶, что даёт им право на защиту своих публичных управленческих прав вне зависимости от наличия статуса юридического лица. Другой вопрос, что реализация этого права на административно - судебную или административную защиту имеет для этих субъектов свои процессуальные особенности, связанные с вопросами представительства, уплаты государственной пошлины, что требует своего отдельного анализа.

Административно – правовые споры, связанные с лицензированием некоммерческой деятельности включают в себя:

1. споры, о наличии у организации условий, необходимых для получения лицензии;
2. споры о праве организаций заниматься некоммерческой деятельностью, для осуществления которой необходима соответствующая лицензия.

Так, например, для получения образовательным учреждением лицензии на осуществление образовательной деятельности по специальностям высшего профессионального образования необходимо представить целый ряд документов, подтверждающих наличие помещений для проведения аудиторных занятий, заключение санитарно – эпидемиологической службы, заключение органов пожарного надзора, сведения о составе и квалификации преподавательского состава и так далее. При этом должностное лицо лицензирующего органа во многом субъективно оценивает сведения, содержащиеся в представленных документах, что может явиться причиной спора.

Вторая разновидность этого вида административно–правовых споров связан с объёмом и содержанием правосубъектности организации. Прежде всего, условием получения лицензии является наличие у организации статуса юридического лица. Распространённой является точка зрения о том, что в отличие от коммерческих организаций, у которых правоспособность в

⁴¹⁶ Суханов Е. Некоммерческие организации как юридические лица. // Хозяйство и право. 1998 . №4. С.13.

зависимости от наличия или отсутствия соответствующей лицензии может подразделяться на общую, специальную, исключительную (как разновидность специальной, связанная с осуществлением лишь одного и никаких других видов деятельности – банковской, страховой) правоспособность некоммерческих организаций является только специальной (целевой), что вытекает из содержания п. 1 ст. 49 ГК РФ. Однако, с точки зрения административно–правовой теории каждый субъект административного права обладает особым административно – правовым статусом, определяемым его специальной правоспособностью⁴¹⁷. Следовательно, вряд ли целесообразно говорить о специальной административной правоспособности организации, связывая её с наличием или отсутствием соответствующей лицензии на осуществление того или иного вида некоммерческой (как, впрочем, и коммерческой деятельности). Видимо, стоит говорить об изменении объёма специальной правосубъектности с получением организацией лицензии на осуществление того или иного вида деятельности.

Государственный контроль за осуществлением некоммерческой деятельности предполагает проверку соответствия деятельности организации её целям, заявленным в учредительных документах. Осуществляется проверка наличия соответствующих лицензий, разрешений и выполнение условий этих лицензий, например, проведение аттестации высших учебных заведений. Основания административно–судебного обжалования могут быть самыми разнообразными, но, в основном есть два типа административно–правовых споров такого рода:

⁴¹⁷ См.: Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч., ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж: Изд. ВГУ, 2001. С. 15.

1. Споры, связанные с нарушением процедуры государственного контроля⁴¹⁸;

2. Споры, связанные с различной оценкой сторонами характера осуществляемой некоммерческой деятельности.

Из содержания государственного контроля за некоммерческой деятельностью вытекают особенности административно – правовых споров, связанных с ликвидацией организаций, основанием которой не является их коммерческая деятельность. Инициатором спора, как правило, выступают контролирующие государственные органы: Министерство юстиции РФ и его территориальные подразделения, органы прокуратуры. В отношении общественных объединений органы юстиции вправе обращаться в суд с исками: об отмене государственной регистрации в качестве общественного объединения; о признании общественных объединений прекратившими свою деятельность и об исключении их из государственного реестра. Основанием для возникновения по инициативе контролирующего органа спора, связанного с исключением некоммерческой организации (в данном случае – общественного объединения) из государственного реестра является непредставление обновлённых сведений для внесения в единый государственный реестр в течение трёх лет⁴¹⁹.

Последствия признания судом недействительной регистрации общественного объединения влечёт за собой такие, например, последствия,

⁴¹⁸ Так ВАС РФ трактует возможность обжалования результатов аттестации образовательного учреждения (аттестационного заключения) лишь по мотиву нарушения установленной процедуры аттестации, с чем нельзя согласиться в принципе, ибо это уводит от существа административно–судебного контроля, давая широчайший простор административному усмотрению. (см.: О разрешении арбитражными судами споров, связанных с принятием закона РФ «Об образовании». Письмо ВАС РФ от 10 декабря 1992 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1993. № 2.)

⁴¹⁹ См.: Решение Верховного Суда РФ от 16 апреля 1999 г. № ГКПИ 99 – 227 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. №11.

как отмена регистрации кандидатов в депутаты, выдвинутых от общественного объединения⁴²⁰. Как и в случае со спорами граждан, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельностью в категорию административно–правовых споров попадает часть избирательных споров. Обязательным субъектом такого рода спора выступает избирательная комиссия или комиссия по проведению референдума, причём не в качестве субъекта, действия которого обжалуются, а в качестве субъекта, который обжалует действия органов государственной власти или местного самоуправления по вопросам, связанным с организацией и проведением выборов. Справедливости ради надо сказать, что избирательные комиссии мало оспаривают в судах действия государственных и муниципальных органов и их должностных лиц. Выделить эту категорию споров представляется возможным на основании анализа главы 5 КоАП РФ:

1. споры в связи с неисполнением решения избирательной комиссии, комиссии по проведению референдума, принятого в пределах её компетенции;
2. споры в связи с нарушением должностными лицами государственных или муниципальных органов порядка предоставления списков избирателей, участников референдума или сведений об избирателях, участниках референдума;
4. споры в связи с несвоевременным перечислением средств избирательным комиссиям органом исполнительной власти или местного самоуправления.

Своеобразие таких споров состоит в том, что в соответствии с ч.5. ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях по вышеуказанным делам может составлять член избирательной комиссии или

⁴²⁰ См. напр.: Решение Верховного Суда РФ от 3 декабря 1998 г. по жалобе избирательного объединения «Движение СПАС» // Архив Верховного Суда РФ. 1998 . Дело № ГКПИ 99 – 1019.

комиссии по проведению референдума с правом решающего голоса, но рассматривать их может только судья. Если в ходе судебного разбирательства сторона отрицает свою вину в совершении административного правонарушения, то это и есть спор перед судом двух сторон, обе из которых наделены государственно–властными полномочиями, то есть, применена та же модель спора, что и в случае с взысканием штрафов за налоговые правонарушения с той лишь разницей, что второй стороной выступает государственный или муниципальный орган в лице соответствующего должностного лица⁴²¹

Проблема типологизации споров с участием организаций видится ещё и в том, что на возможность обжаловать то или иное действие (бездействие) юридическим лицом в суд должен прямо указывать закон, в то время как для физических лиц Конституцией РФ закреплено правило о возможности обжалования в суде любых действий и решений государственных и муниципальных органов. На это косвенно указывает и статья 5 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации», где говорится о нарушенных правах, но ничего не говорится о действиях, которые могут нарушить права и законные интересы организаций. Если же вести речь об административном порядке обжалования, то в данном случае практически нет материально – правовых ограничений. Однако, есть споры, которые практически не могут быть предметом административного

⁴²¹ Вопрос о возможности административной ответственности (в отличие от гражданско – правовой) государственного или муниципального органа как юридического лица неоднозначно воспринимается в традиционном правосознании отечественных юристов, ибо всегда стоял вопрос об ответственности конкретного должностного лица, но ст. 5.3 КоАП РФ и некоторые другие нормативно – правовые акты заставляют по новому взглянуть на этот вопрос. (см.: Панова И.В. Административная подведомственность: понятие и виды // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 12: Административное право в современном правовом государстве. Воронеж, 2001. С. 194-196).

рассмотрения вышестоящим органом. Например, администрация учреждения, где проходит муниципальную службу депутат представительного органа государственной власти или местного самоуправления не может в административном порядке обжаловать решение сессии представительного органа об отказе в увольнении депутата со службы по инициативе администрации, так как это решение, принимаемое коллегиально на сессии представительного органа местного самоуправления попросту некуда обжаловать в силу положений статьи 12 Конституции РФ. Под вопросом даже судебный порядок рассмотрения таких споров, ибо действующее федеральное законодательство не даёт такого права администрации. Законодательство субъектов РФ о статусе депутатов и представительных органах государственной власти и местного самоуправления также, как правило, обходит этот вопрос молчанием⁴²².

2.4. Споры организаций с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями, в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности

Споры организаций в связи с осуществлением предпринимательской деятельности возможно более или менее чётко выделить среди других категорий споров в связи с тем, что наиболее общие указания на их виды даны в статье 29 АПК РФ⁴²³. Однако, на наш взгляд перечень ст. 29 АПК РФ

⁴²² См. например: О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 4 августа 1995 г // Кубанские новости 1995. 14 августа.; О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Орловской области: Закон Орловской области от 8 января 1997 г. // Орловская правда. 1997. 15 января.

⁴²³ См.: Сухарева Н. Административно – правовые споры в сфере экономики. // Право и экономика. 2001. №4. С. 59 – 63.

даёт лишь общие указания на эту категорию споров, подразумевая возможность и иных споров. По большому счёту, перечень ст.29 АПК РФ указывает на возможность оспаривания любых ненормативных актов государственных органов и органов местного самоуправления в связи с осуществлением экономической деятельности. Действительно, и отказ в государственной регистрации и уклонение от неё, взыскание штрафов органами, осуществляющими контрольные функции, фактически есть акты названных органов. Даже форма их выражения практически всегда письменный ненормативный акт (постановление, распоряжение). Следовательно, перечень статьи 29 АПК РФ требует своего уточнения и дополнения, как и п. 3) ст. 33 АПК РФ. Этот перечень, применительно к спорам, связанным с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, разрешаемым арбитражными судами, ограничивается положениями федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 5 апреля 1995 года, в статье 5 которого указываются основные задачи арбитражных судов, а именно:

1. защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
2. содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности⁴²⁴.

Практически это те же споры, что и названные выше споры с участием граждан — предпринимателей, связанные с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности.

Проведённая характеристика материально-правовых оснований споров с участием граждан и организаций показывает, что с точки зрения

⁴²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995 № 18. Ст. 1589.

материального права и суды общей юрисдикции и арбитражные суды часто рассматривают споры аналогичных категорий и возможность рассмотрения их судом общей или специальной юрисдикции мотивирована лишь установленным законом субъектным составом, который, как показал анализ, не всегда основан на разнице в административно–правовом статусе лица. Судам общей юрисдикции с точки зрения материально–правовых оснований могут быть подведомственны те же дела, что и арбитражным судам: налоговые, таможенные, лицензионные, антимонопольные и иные споры. Это ещё раз наталкивает на мысль о том, что существующие критерии разграничения дел между судами требуют не совершенствования, а вообще иного подхода, основанного на критериях объекта спора. А это влечёт уже и организационные изменения в судебной системе страны. Ещё одним аргументом в пользу этого может служить анализ материально–правовых проблем административно – правовых споров в аппарате управления.

§ 3. Внутрисистемные и аппаратные административно–правовые споры

3.1. Организационные взаимосвязи в системе и структуре органов, осуществляющих государственное управление

В системе органов, осуществляющих государственно–управленческие функции, наблюдается многообразие управленческих связей, которые определяются характером возникающих между звеньями системы и аппарата управления административно–правовых и организационных отношений. Методы управления могут рассматриваться и как способы решения конкретных задач управления, и как способы организации самого субъекта

управления⁴²⁵. Любой метод управления реализуется через аппарат управления, составляющий структуру соответствующего органа.

В общефилософском смысле под структурой понимается строение и внутренняя форма организации системы, выступающая, как единство устойчивых связей между её элементами⁴²⁶.

Социология понимает организационную структуру как логические соотношения уровней управления и функциональных областей, организованное таким образом, чтобы обеспечить эффективное достижение целей системы⁴²⁷.

В административно-правовой литературе сложилось понимание организационной структуры органа управления как состава внутренних подразделений органа⁴²⁸ и формы их взаимодействия. Как справедливо замечено В.Г. Вишняковым, поскольку «при определении структуры закрепляются функции, права и обязанности структурных звеньев, порядок взаимодействия между ними, постольку часть компетенции органа, связанная с регулированием внутренних отношений, входит в понятие организационной структуры»⁴²⁹.

Однако, следует учитывать и мнение тех авторов, которые считают, что сама функция как часть процесса управления не входит в структуру⁴³⁰.

⁴²⁵ Аппарат управления социалистического государства. Т.1. М., 1976. С. 272.

⁴²⁶ См.: Философский словарь. М., 1975. С.395.

⁴²⁷ См.: Социальные технологии: Толковый словарь. Москва-Белгород. 1995. С.103.

⁴²⁸ См. например: Конин Н.М. Российское административное право. (Общая часть). Курс лекций. Краснодар, 2001. С. 155.

⁴²⁹ См.: Аппарат управления социалистического государства. Т.1. М., 1976. С. 209.

⁴³⁰ См.: Кан А.Д. Правовые вопросы управления объединением в промышленности. Ростов на Дону, 1989. С.151.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что организационная структура указывает на функции органа и отражает их, но при этом функции как фактические явления не входят в понятие организационной структуры управления, но в неё входит правовое регулирование функций. В то же время, в действующих нормативных актах и иных документах термины «система» и «структура» употребляются с достаточно дискуссионным разъяснением их значения⁴³¹. На наш взгляд, термин «система», применительно к органам, осуществляющим государственно–властную деятельность должен применяться для характеристики той или иной ветви власти, как организационного и политико – правового явления с учётом государственного устройства страны и роли данных органов в осуществлении народовластия, то есть, имея в виду совокупность органов, и их взаимодействие с другими ветвями власти⁴³², функциональную принадлежность, а структура – это показатель внутренней организации конкретной ветви власти или органа, то есть аппарата. Данные рассуждения важны для того, чтобы понять в какой степени различные звенья системы и аппарата управления могут оказывать взаимное влияние друг на друга, как при возникновении конфликтных ситуаций, так и при необходимости выработки взаимосогласованных управленческих решений, если взгляды сторон по данному вопросу не совпадают, имеет место спор, но конфликт отсутствует. Определяющими посылками для освещения такого рода взаимодействий являются следующие:

⁴³¹ О дискуссионности данного вопроса см.: Конин Н.М. Российское административное право. С. 136 – 137.

⁴³² См.: По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1)

Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2 – П. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

1. правовым явлением, определяющим характер взаимодействия органов и должностных лиц в структуре аппарата управления, является их компетенция;
2. отношения в аппарате управления могут строиться как по модели власти и подчинения, так и по модели равенства (диспозитивности) структурных элементов и должностных лиц;
3. в качестве звеньев системы управления могут рассматриваться органы исполнительной власти различных уровней, а в качестве звеньев аппарата управления структурные подразделения в рамках одного органа государственной власти и должностные лица этих органов или структурных подразделений;
4. административно–правовые споры могут выступать следствием осуществления органом исполнительной власти, его структурным подразделением, должностным лицом какого–либо управленческого действия (бездействия) имеющего юридические последствия, но могут и предшествовать такому действию, сами, будучи облечёнными в форму юридически значимого действия.

Исходя из указанных посылок, можно предложить выделить следующие административно–правовые споры в системе органов, осуществляющих государственно–управленческие функции, и в аппарате управления:

1. Споры о компетенции между различными субъектами, наделёнными государственно–властными полномочиями;
2. Споры, связанные с выработкой управленческих решений в аппарате управления.

3.2. Споры о компетенции с участием органов, наделённых государственно–властными полномочиями

3.2.1. Понятие и структура компетенции

Легальное определение компетенции дано в статье 2 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119 – ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴³³, где говорится, что компетенция органа государственной власти - совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, а полномочия органа государственной власти - права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий. Также указывается что, предмет ведения – это сфера общественных отношений, отнесённая к компетенции РФ или её субъектов. Мало того, что данное определение не отличается логичностью, содержа определение «через круг», но и как справедливо указал Н.М. Конин «не даёт её (компетенции – Е.Л.) полной содержательной характеристики применительно к государственным органам исполнительной власти»⁴³⁴.

В административно - правовой литературе данный вопрос рассматривался на протяжении ряда лет⁴³⁵. Существуют разногласия между разными

⁴³³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст.3176.

⁴³⁴ См.: Конин Н.М. Российское административное право (Общая часть). С. 133.

⁴³⁵ См. например: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.; Он же. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. С. 248.; Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М.: Юрид. лит., 1975, С.121.; Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М.: Наука. 1984, С.93-96.; Якимов А.Ю. Статус субъекта

авторами по данной проблеме. Так, К.Ф.Шеремет, определяя компетенцию как совокупность предметов ведения, прав и обязанностей, исключает задачи и функции государственного органа из этого понятия⁴³⁶. Тем не менее, при этом указывается на тесную взаимосвязь функций и компетенции. Компетенция представляется как правовая форма выражения функций и правовое средство их осуществления, а различие между этими понятиями видится данному автору в том, что компетенция выражает меру возможного и должного в деятельности органа, между тем как функция - это реальное, фактическое содержание его деятельности. Некоторыми авторами отмечается также, что задачи государственного органа есть определенный участок его деятельности по осуществлению и развитию функций⁴³⁷. Высказывалось также мнение о том, что компетенция - это совокупность функций органа, его прав, обязанностей, основных форм и методов работы⁴³⁸. Иногда в структуру компетенции включается помимо задач, прав, обязанностей, полномочий и ответственность⁴³⁹.

Однако, нам представляется более правильной позиция тех авторов, которые понимают компетенцию государственного органа как совокупность

административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999. 200 с.; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. 355 с.

⁴³⁶ Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986. С.32-33.

⁴³⁷ См.: Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство: Учебник. М., 1988. С. 54-55.

⁴³⁸ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. 1996. №8. С 104.

⁴³⁹ См.: Старилов Ю.Н. Органы российской исполнительной власти: понятие, правовой статус, структура // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 12: Административное право в современном правовом государстве. Воронеж, 2001. С. 223.

закрепленных за ним действующим законодательством задач, функций и необходимых для их осуществления прав и обязанностей. В этой связи, А.Д. Каном отмечается, что если речь идет о понимании функций, как предметно - целевых действий конкретных органов, закрепленных законодательством, то представить права и обязанности органа без перечня функций затруднительно⁴⁴⁰. Задачи органа при этом выступают в качестве системообразующего фактора функций и служат дополнительным основанием разграничения прав и обязанностей между органами государственной власти или органами местного самоуправления. Необходимо отметить, что данная теоретическая позиция взята за основу построения всех Положений о федеральных органах исполнительной власти специальной компетенции. При этом, задачи, функции, права и обязанности не излагаются как нечто отличное друг от друга, а наоборот даются в логической взаимосвязи, так как с точки зрения осуществления государственного управления разделять нормы о функциях, нормы о задачах и нормы о правах и обязанностях не целесообразно.

Комплексное изложение компетенции дает законченное понимание о том, какие права и обязанности по осуществлению конкретных функций имеет данный орган в соответствии с возложенными на него задачами. Такое понимание при рассмотрении проблематики административно-правовых споров необходимо для уяснения того, что именно является объектом и предметом внутрисистемного или внутриаппаратного административно-правового спора, то есть реализация каких прав и обязанностей защищается. Задачи, закреплённые за тем или иным органом, кроме системообразующей роли играют роль дополнительного регулятора выбора нормы, подлежащей применению при разрешении споров о компетенции. Если различные органы наделены сходной компетенцией, что не столь большая редкость в

⁴⁴⁰ См.: Кан А.Д. Правовые вопросы управления объединением в промышленности. С. 65.

современном российском государственном управлении, то рано или поздно между ними может возникнуть конфликтный или бесконфликтный административно-правовой спор, при решении которого необходимо исходить из целей и задач органа. Именно поэтому мы не можем согласиться с мнением о том, что цели деятельности и способы их достижения представляют собой явления различного порядка и их объединение в структуре компетенции с правами и обязанностями носит искусственный характер⁴⁴¹.

В то же время, интересным представляется подход А.И. Елистратова по выделению территории деятельности, как элемента компетенции, что также может иметь значение для разрешения споров по разграничению территориальной компетенции органов и должностных лиц между собой⁴⁴². Видимо, не случаен, поэтому, подход законодателя, определяющего, например, порядок разграничения компетенции не только функционально (путём правового закрепления соответствующих функций) но и территориально, как на это указано в статье 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которая сохраняет в силе действие статей 49 – 76 Закона РФ 1991 года «О местном самоуправлении в РФ»⁴⁴³, где как раз и даётся территориальное разграничение компетенции органов местного самоуправления различных территориальных уровней.

3.2.2. Виды споров о компетенции и их характеристика

⁴⁴¹ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 30.

⁴⁴² См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 2. // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века. Хрестоматия. Воронеж, 1999. С. 376.

⁴⁴³ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

Исходя из изложенных применительно к административно–правовым спорам характеристик компетенции органа, наделённого государственно–властными управленческими полномочиями, представляется возможным выделить следующие виды споров о компетенции:

а) споры между федеральными и региональными органами исполнительной власти;

б) споры органов исполнительной власти федерального уровня между собой;

в) административно–правовые споры региональных органов исполнительной власти между собой;

г) споры между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления⁴⁴⁴;

д) управленческие споры между органами местного самоуправления.

Чаще всего понятие спор о компетенции применяется относительно закреплённого в статье 125 Конституции РФ права Конституционного Суда РФ по разрешению споров:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 94 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴⁴⁵ Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает споры о компетенции исключительно с точки зрения установленных Конституцией Российской Федерации

⁴⁴⁴ См.: Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 7.

⁴⁴⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, а также с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации, установленного Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Рассмотрение дела о соответствии нормативного акта, являющегося предметом спора о компетенции, Конституции Российской Федерации по содержанию норм, форме, порядку его подписания, принятия, опубликования или введения в действие возможно только на основании отдельного запроса и в соответствии с порядком рассмотрения дел о конституционности нормативных актов.

Хотя ранее мы касались места административно–правовых споров среди других категорий споров, в том числе и конституционных, считаем необходимым, затронуть этот вопрос применительно к спорам о компетенции. Если спор мотивирован несоответствием акта или иного документа (административного договора, например) Конституции РФ, то - это компетенция Конституционного Суда РФ, а если мотивирован иными основаниями, например, несоответствием федеральному закону, то - суда общей юрисдикции, а в возможной перспективе – административного суда. Чаще всего споры между федеральными и региональными органами власти связаны с разграничением нормотворческой компетенции, разрешение которых должно основываться на толковании компетенционных норм Конституции РФ в порядке конституционного судопроизводства (постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г.)⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ См.: Кряжков В. Старилов Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1.

Означает ли то, что суд общей юрисдикции рассматривает административно–правовые споры о компетенции с участием федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в случае, если это дело не подведомственно Конституционному Суду РФ и споры с участием органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления лишь в случае, если это дело не подведомственно Конституционному (уставному) суду субъекта РФ, отсутствие спора административного, а наличие спора конституционного? Позиция Конституционного Суда РФ конкретизирована лишь с точки зрения подведомственности публично–правовых споров и мотивации обжалования соответствующих нормативных актов. Как указал в п. 8 своего постановления «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» от 11 апреля 2000 г. Конституционный Суд РФ «Разрешение публично - правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области разграничения нормотворческой компетенции должно основываться, прежде всего, на толковании компетенционных норм Конституции Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства»⁴⁴⁷.

Однако, на наш взгляд, проверка управленческих актов по мотиву их несоответствия Конституции РФ в форме конституционного судопроизводства ещё не означает, что имеет место именно конституционный, а не административно–правовой спор. Порядок разрешения дела не всегда отражает его материально–правовую

⁴⁴⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

характеристику. Если спор связан с реализацией основ конституционного строя (разделения властей, разграничения полномочий в рамках федерации), то это, безусловно, конституционный спор о компетенции, а если речь идёт об исключительно управленческих отношениях – то административно–правовой.

Ю.А. Тихомировым отмечено, что случаев нарушений компетенции, вмешательства, подмены, воспрепятствования и использования полномочий очень много в отношениях между Президентом РФ, Правительством РФ и министерствами, ведомствами. В субъектах Федерации много скрытых и явных конфликтов между губернатором (главой администрации) и его департаментами, управлениями. Сохраняют остроту административные споры «по вертикали» между однородными федеральными и региональными органами⁴⁴⁸. Сейчас они и разрешаются либо неформально, либо с помощью согласительных комиссий и, очень редко, в суде.

Споры о компетенции могут вытекать как из действий (бездействий) органов, наделённых государственно–властными управленческими полномочиями, основанных на нормативных актах, так и из административных договоров о компетенции⁴⁴⁹. Являясь фактическим источником административного права⁴⁵⁰ административный (нормативный) договор придаёт административно–правовым отношениям достаточно спорный оттенок диспозитивности. Если в случае с перераспределением компетенции в отношении местного самоуправления договор не заключается, а передача полномочий (наделение ими) осуществляется федеральным

⁴⁴⁸ См.: Тихомиров Ю. А.. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. №8. С. 36.

⁴⁴⁹ См.: Корнев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. №7. С. 87-88.

⁴⁵⁰ См.: Демин А.А. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. №2. С. 15-21.

законом или законом субъекта РФ, то перераспределение компетенции в отношении органов государственной власти субъектов РФ может осуществляться как федеральным законом, так и договорами между органами государственной власти РФ и её субъектов⁴⁵¹, а также договорами субъектов РФ между собой⁴⁵². Административно-правовые споры, вытекающие из административных договоров, могут возникать и между различными органами исполнительной власти специальной компетенции. Так, например, п. 1.2 «Соглашения о взаимодействии и разделении функций между Государственной налоговой инспекцией по Краснодарскому краю и Северо-Кавказским округом Госгортехнадзора России в ходе контроля за соблюдением законодательства о налогообложении при пользовании недрами» от 25 декабря 1996 года указывается, что «стороны совместно рассматривают спорные вопросы, возникающие при контроле за платежами при пользовании недрами»⁴⁵³. Как видно из приведённого примера, механизм рассмотрения такого рода административно-правовых споров не указан. И это характерная черта споров о компетенции возникающих внутри системы исполнительной власти.

Что же касается административно правовых споров с участием органов государственной власти и местного самоуправления, то в данном случае объектом спора может являться как защита управленческих прав органов местного самоуправления, относящиеся к вопросам местного значения

⁴⁵¹ См. например: Договор между главой администрации края и Краснознаменным Черноморским флотом от 13 сентября 1997 «О сотрудничестве в социальной и культурной сферах» // Кубанские новости. 1997. 18 сентября.

⁴⁵² Соглашение между администрацией Краснодарского края и администрацией Приморского края от 15 февраля 1996 «Об экономическом и социальном взаимодействии между Краснодарским и Приморским краями» // Архив Администрации Краснодарского края. 1996. Ф687.О1. Д. 12. С.280.

⁴⁵³ См.: Архив Управления Государственной налоговой инспекции по Краснодарскому краю. 1996 год.

(например, права на управление муниципальной собственностью)⁴⁵⁴, так и защита прав на осуществление отдельных государственных полномочий. Причём, законы субъектов РФ (например, статья 62 Закона Краснодарского края «О местном самоуправлении в Краснодарском крае»), как правило, указывают на порядок разрешения таких споров согласительными комиссиями или на судебный порядок⁴⁵⁵.

Административно–правовые споры органов местного самоуправления между собой связаны с территориальным или функциональным (в рамках одного муниципального образования) разграничением их управленческой компетенции. На наш взгляд, в отличие от споров органов местного самоуправления с государственными органами к административно – правовым относятся лишь те споры органов местного самоуправления между собой, которые связаны с реализацией ими отдельных государственных полномочий. Встаёт вопрос, а к какой категории относить споры между органами местного самоуправления, связанные с решением вопросов местного значения? С материально–правовой точки зрения они не являются административно–правовыми (хотя доктринально существуют и другие точки зрения на этот счёт)⁴⁵⁶, но с точки зрения процессуальной порядок их разрешения аналогичен спорам с государственными органами. В данном случае можно сделать вывод о том, что это особая категория споров, которые

⁴⁵⁴ См. например: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа по спору между Мэрией г. Краснодара и Комитетом по управлению государственным имуществом Краснодарского края от 21 декабря 1998 г. // Архив Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа. Дело № А 32-6067/98 – 20/185.

⁴⁵⁵ Кубанские новости. 2001. 11 ноября.

⁴⁵⁶ О дискуссии по этому вопросу см. например: Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998 . С. 219.

можно именовать муниципально-правовые, природа которых требует отдельного исследования.

3.3. Административно–правовые споры при выработке управленческих решений в аппарате управления

Высокая степень корпоративности, низкий уровень законодательной урегулированности административных процедур в аппарате государственного управления не могут не вызывать специфических административных и административно–правовых споров, связанных с выработкой управленческих решений. Такого рода споры можно разделить на две группы: административно–правовые споры при выработке совместных управленческих решений различными органами и административно–правовые споры внутри структуры конкретного органа, наделённого государственно–властными управленческими полномочиями. Различие этих видов административно–правовых споров состоит в том, что первые возникают между организационно обособленными структурами управления, имеющими статус юридического лица и наделёнными правом осуществления государственно–властных действий, а вторая категория не выходит за рамки конкретного органа. Особенность этих споров состоит в том, что они могут иметь своим основанием, как конфликт интересов, так и разногласия бесконфликтного характера, мотивом которых является стремление более эффективного решения вопросов государственного управления.

Если исходить из того, что основной правовой формой реализации государственного управления являются акты управления и административные договоры, то административно–правовые споры в аппарате управления при выработке управленческих решений возникают как при подготовке актов управления (административных актов), так и при подготовке и заключении административных договоров. Порядок

подготовки актов управления нормативного типа урегулирован актами как федерального⁴⁵⁷, так и регионального уровней⁴⁵⁸. Административно–правовые споры в этом процессе возникают при визировании проектов нормативных актов соответствующими должностными лицами. Должностное лицо, не согласное с отдельными положениями проекта акта или актом в целом должно указать об этом в служебной записке, прилагаемой к проекту акта. Такого рода выражение иной точки зрения по содержанию акта управления и есть, по нашему мнению, спорное административно–правовое отношение.

Справедливости ради, надо сказать, что на федеральном уровне согласование проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти необходимо лишь в случае, когда это предусмотрено законом. Более того, отсутствие соответствующих виз не является основанием недействительности нормативного правового акта и основанием для отказа в его государственной регистрации органами юстиции. Аналогична ситуация и на региональном уровне. По сути, рассмотрение любых спорных положений, на которые обращено внимание при визировании акта является прерогативой должностного лица, подписывающего акт управления. То есть налицо административный порядок учёта и разрешения возникшего спора между лицами акт готовящими или визирующими.

⁴⁵⁷ См.: Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 N 1009 (ред. от 11 февраля 1999) // Собрание законодательства РФ. 1997 N 33. Ст. 3895; 1999. № 8. Ст 1026.

⁴⁵⁸ См. например: Об утверждении положения о порядке издания официальных документов главы администрации края: Распоряжение главы администрации Краснодарского края от 14 марта 1994 г. № 245-р // Архив администрации Краснодарского края. 1994. Ф. 681. О. 1. Д. 87. С. 105.

Споры административно–правового характера могут возникать и при подготовке и заключении административных договоров о сотрудничестве, но возникают они вне рамок структуры аппарата соответствующего органа и, следовательно, относятся к административно–правовым спорам между органами, наделёнными государственно–властными управленческими полномочиями, но связанными с выработкой управленческих решений. По сути, действующее законодательство не закрепляет порядка заключения административных договоров (если не считать договоров–контрактов при поступлении на государственную службу). Следовательно, административно–правовой спор по мотиву несоблюдения процедуры заключения договора может опираться лишь на аналогию.

На наш взгляд, в отличие от споров, вытекающих из договоров гражданско–правового характера, споры из административно–правовых договоров о сотрудничестве могут иметь своим основанием только бесконфликтное взаимодействие между сторонами и разрешаться без вмешательства третьей стороны, будь то вышестоящий орган или суд. В противном случае, ни о каком повышении эффективности государственного управления речи быть не может, так как решение, навязанное третьей стороной, вызовет обратную реакцию, превратив договор о сотрудничестве в ведомственные распри.

Глава 4. Динамика развития административно–правового спора

§ 1. Предпосылки возникновения и развития административно–правового спора

Предпосылки, то есть условия возникновения административно–правового спора определяются внешними факторами, связанными с режимом законности в деятельности органов, осуществляющих государственно–управленческие функции и внутренними факторами, включающими в себя субъективные мотивы поведения как лиц, наделённых государственно–властными управленческими полномочиями, так и лиц, на которых распространяется управленческое воздействие органов, наделённых государственно–властными управленческими полномочиями, а точнее, сочетанием этих групп факторов.

Режим законности предполагает верховенство права и закона при осуществлении государственного управления, то есть режим правозаконности⁴⁵⁹. Право как объективное явление выступает основным (но не единственным) регулятором отношений управленческого характера. Помимо правовых методов государственного управления (государственное руководство, государственное регулирование, оперативное управление, государственный контроль и надзор) достаточно широко распространены так называемые организационные методы, не урегулированные правом и вытекающие из общих принципов организации государственного управления. Это объясняется тем, что государственное управление по своей природе адаптивно, то есть имеет свойство приспосабливаться к динамике развития общественных отношений. Однако, государственное управление должно обладать и таким свойством, как возможность стабилизировать

⁴⁵⁹ О правозаконности см.: Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. С. 272-274.

общественные отношения. Как раз эти два взаимосвязанные и в какой то степени противоречивые свойства государственного управления задают необходимость сочетания правовых и организационных методов государственного управления. Правовые методы в большей степени призваны выступать выражением стабилизирующего свойства государственного управления, так как механизм правового регулирования в достаточной степени растянут во времени, предусматривает адаптационные механизмы (предварительное ознакомление населения с общим содержанием актов, сроки вступления нормативных и правоприменительных актов в законную силу, возможность их обжалования, приостановления), особый порядок прекращения действия. Это не говорит о том, что правовые методы государственного управления не могут выступать выражением динамической составляющей государственного управления. Более того, в условиях, когда Конституцией РФ провозглашен принцип приоритета прав и свобод человека, максимальное использование правовых методов государственного управления является не только оправданным способом повышения эффективности государственного управления, но и определённой гарантией соблюдения публичных управленческих прав физических лиц и организаций. Однако, практика свидетельствует о том, что даже в условиях, когда государство и местное самоуправление в подавляющем большинстве случаев всё чаще используют именно правовые методы управления, выраженные в форме административных актов невозможно в полном объёме избежать возникновения административно – правовых споров лица с органами, наделёнными государственно-властными полномочиями.

Некоторые авторы утверждают, что в административном праве существует принцип презумпции законности административного акта, то есть предполагается, что он издан с соблюдением всех юридических требований

и обязателен для всех лиц, которым он адресован⁴⁶⁰. Но если бы это было так, то объём административно–правовых споров не увеличивался бы из года в год. Так, объём экономических споров, возникающих из административных правоотношений, рассматриваемых арбитражными судами имеет тенденцию к постоянному увеличению. В 1996 году рост составил 87,4% (44 272 дела) по сравнению с 1995, в 1997 уже 80043 дела (то есть 80 % роста), в 1998 г. 44% роста (115150)⁴⁶¹. В последующие годы тенденция изменений не претерпела: в 2001 году увеличение по сравнению с 2000 годом составило 22,9 % (49,4 % всех дел, рассматриваемых арбитражными судами). На 36,2 % увеличился объём споров, вытекающих из налоговых правоотношений, на 35,7% - по делам о признании недействительными актов органов государственной власти и местного самоуправления из рассмотренных арбитражными судами⁴⁶². Подобная ситуация наблюдается и в судах общей юрисдикции. В результате обобщения судебной практики по административным делам, рассматриваемых в рамках гражданского процессуального законодательства федеральными судами на территории Краснодарского края получены следующие результаты: в 2001 (в скобках – данные 2002 года) году всего судами рассмотрено 4559 (4817) дел по жалобам на действия государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, из них по 3396 (3580) вынесены решения, удовлетворено 2473 (3580) заявления, отказано в 923 (1083) случаях, прекращено производством 585 (608) дел, оставлено без рассмотрения 527 (572). В результате исследования работы Краснодарского краевого суда выяснилось, что в 2002 году в кассационном порядке было проверено 49 дел по

⁴⁶⁰ Токарев О.В. Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001 С. 17.

⁴⁶¹ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. №4. С. 5; 1998. №4. С. 6.; 1999. №4. С. 7.

⁴⁶² См.: Российская юстиция. 2001. №4. С. 74-75

постановлениям об административных правонарушениях, вынесенных судьями районных судов, из них 24 постановления отменены, 1 изменено. По этой же категории административно-правовых споров лишь в первом полугодии 2003 года отменено 40 постановлений из 77 поступивших в краевой суд.

Принцип законности ранее достаточно подробно анализировался как в общетеоретических работах, так и в работах, посвященных исследованию данного принципа в государственном управлении⁴⁶³. Законность можно понимать не только как всеобъемлющий принцип права, состоящий в требованиях строгого и неуклонного соблюдения законов и основанных на них нормативных актов, но и как фон, на котором развивается правовое регулирование, как метод осуществления функций государства, а по мнению некоторых авторов, сама по себе законность, наряду с правом, является регулятором общественных отношений⁴⁶⁴. В определённой степени можно согласиться и с тем, что законность – это совокупность многообразных, но одноплановых требований, связанных с отношением к законам и к проведению их в жизнь⁴⁶⁵.

Изменение основ конституционного строя, в сущности, привело к некоторой трансформации данного принципа. В соответствии с ч.2 ст. 15

⁴⁶³ См.: Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М.: Юрид. лит., 1974. 295 С.; Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука, 1974. 247 с.; Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. 301 с.; Проблемы общей теории социалистического государственного управления. М.: Наука, 1981. С. 100; Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960. С. 15; Якимов А.Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5. С 5-6.

⁴⁶⁴ См.: Гаг Л.В. К вопросу об организационно-правовых формах обеспечения законности в деятельности субъектов исполнительной власти // Актуальные проблемы правоведения в современный период. Часть 1. Томск.: Изд. Том. ун-та, 1998. С. 19.

⁴⁶⁵ См.: Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. М.: НОРМА–ИНФА. 1999. С. 465.

Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Нормативные акты, принимаемые органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления, должны соответствовать требованиям закона.

Необходимо отметить, что в настоящее время прослеживается достаточно четкая тенденция разделения точек зрения относительно разграничения понятий закон, законодательство, нормативные акты. Например, А. Л. Маковский считает, что под законодательством следует понимать только законы в собственном смысле слова⁴⁶⁶. Вместе с тем, иногда этим термином охватываются и подзаконные акты⁴⁶⁷. Видимо более правильной является первая из приведенных точка зрения, ибо она вытекает из закрепленного ч.4 ст. 76 и ст. 105 Конституции РФ, принципа, предполагающего издание законов только органами законодательной власти Российской Федерации и её субъектов.

Российская действительность такова, что помимо обязанности соблюдения законов в сфере государственного управления в последние годы фактически добавилась обязанность соблюдать нормы, заложенные в административных договорах. Данная практика вносит новизну в реализацию принципа законности, но соответствует ему, ибо возможность заключения такого рода договоров закреплена ст. 11 Конституции РФ. Договорами может быть предусмотрена возможность собственного правового регулирования определенных ими групп общественных отношений органами законодательной и исполнительной власти субъектов

⁴⁶⁶ См.: Маковский А.Л. О концепции первой части Гражданского кодекса. // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1995. №4. С.90.

⁴⁶⁷ См.: Новоселов В.И. Законность актов органов управления. М.: Юрид. лит., 1968. С. 16.; Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 165.

РФ до принятия федеральных законов по указанным в договорах предметам ведения.

Являясь всеобъемлющим принципом правового регулирования, законность находит своеобразное преломление при осуществлении государственного управления. Д. Галлиган включает в принцип законности следующие специфические элементы:

1. все исполнительные и административные власти создаются в соответствии с законом и обладают только теми полномочиями и привилегиями, которые возложены на них законом;
2. при применении своих полномочий и выполнении своих обязанностей эти власти должны действовать в соответствии с законом, и любое действие или решение, выходящее за рамки узаконенных полномочий или нарушающее закон значительным образом, не должно иметь юридической силы;
3. законность любого административного действия должна быть открыта для проверки независимого суда по иску лица или группы лиц, заинтересованных в этом действии, или в некоторых случаях по иску официального лица, такого, как прокурор, уполномоченного действовать в общественных интересах⁴⁶⁸.

Принципиальным является вопрос о соответствии издаваемых административных актов закону. В этой связи необходимо согласиться с позицией Ю.Н. Старилова, выделяющего в рамках принципа законности принцип верховенства закона в системе административного права⁴⁶⁹. Конечно, не стоит абсолютизировать данный принцип, так как сам закон может служить источником нарушения общепризнанных публичных управленческих прав и свобод граждан и юридических лиц. М.С. Строгович

⁴⁶⁸ См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юрист, 2002. С. 171.

⁴⁶⁹ См.: Там же. С. 201.

отмечал, что «в том или ином виде законность (или её элементы) можно видеть и в тех эксплуататорских государствах, где демократии вообще не было»⁴⁷⁰. То есть многое зависит от конкретных целей государственного управления. Можно поддержать точку зрения В.Е. Чиркина о том, что наиболее общими целями в современных условиях являются безопасность, жизнеобеспечение, целостность и упорядоченность экономической и социальной систем, сообразованные с общечеловеческими ценностями: улучшением качества жизни, гарантиями прав и развития личности, обеспечением демократии, социальной справедливости, социального прогресса общества⁴⁷¹. При указанных целях в демократическом обществе, особенно в переходный период, характерный для России 90-х годов XX – начала XXI веков, нарушение законом субъективных публичных управленческих прав физических лиц и организаций может быть связано с низким уровнем юридической техники закона, с его противоречием иным законам (юридические коллизии)⁴⁷². В этой ситуации подзаконный нормативный акт может выступить в качестве механизма устранения такого рода опасности нарушения прав лиц.

Вообще, в условиях бурного законотворчества административное право и без того отличающееся высокой степенью мобильности, становится едва ли не самой динамичной отраслью права. Большой объём издаваемых актов естественно вызывает и большой объём административно-правовых споров, связанных с применением административных актов и с их содержанием.

⁴⁷⁰ Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. С. 227.

⁴⁷¹ См.: Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юрист, 2002. С. 14.

⁴⁷² См.: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. 1994. №1. С. 3-4.

Законность административных актов имеет формальную и содержательную стороны. Формальная сторона связана с соблюдением порядка принятия, государственной регистрации, опубликования административного акта органа, наделённого государственно-властными полномочиями. И хотя судебная практика идёт по пути признания недействительными правовых актов, если они не опубликованы или не прошли государственную регистрацию, когда опубликование или государственная регистрация являются обязательными⁴⁷³, это не означает того, что есть нарушения закона в содержательной части такого акта. Опубликование и государственная регистрация есть элементы контроля за законностью правовых актов и выступают, в том числе, в качестве средства предотвращения возможных административно – правовых споров. Формальные процедуры при принятии административного акта могут включать в себя также и согласование, голосование (например, при наложении административного наказания административной комиссией исполнительного органа местного самоуправления). И если нарушение процедуры согласования административного акта не есть безусловное основание признания его недействительным, то нарушение процедуры голосования, если таковая предусмотрена нормативными актами, определяющими порядок работы соответствующего органа является основанием признания акта недействительным. В последнем случае можно сказать, что решения приняты неуполномоченным составом органа или в ненадлежащем порядке, то есть орган в данной ситуации вышел за пределы своей процессуальной компетенции.

Итак, нарушение законности в государственном управлении есть основная, но не единственная предпосылка возникновения административно –

⁴⁷³ См. например: О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 апреля 2002 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2002. № 6.

правового спора. Если речь идёт о внутрисистемном споре, например, при заключении административных договоров, при подготовке административных актов, объектом спора может выступать защита точки зрения одной из сторон на целесообразность принимаемого управленческого решения. Целесообразное управленческое решение должно основываться на законе, и вопрос о целесообразности может ставиться только в рамках закона. В правоприменительной деятельности органов, осуществляющих государственно – властные управленческие полномочия законность должна быть высшей целесообразностью, так как цели и задачи того или иного органа и должностного лица нормативно закреплёны в актах различной юридической силы, начиная с Конституции РФ, заканчивая, например, Положениями об органах исполнительной власти. То есть, защита целесообразности по существу выступает защитой представления субъекта правоприменения о своих субъективных публичных управленческих правах. Лицо, осуществляющее правоприменительную управленческую деятельность при решении вопросов о целесообразности сопоставляет свои действия или бездействия с теми целями, которые закреплёны для него правом, и в этом смысле мы не находим противоречия между законностью и целесообразностью.

Противоречие видится в другом. Хотя административный акт и должен отвечать требованиям целесообразности, этот принцип не должен входить в противоречие с принципом приоритета прав и свобод человека, не должен нарушать его юридическую безопасность⁴⁷⁴, приёмы и способы управления должны быть соразмерными целям и задачам. Следует различать целесообразность на законодательном уровне и целесообразность исполнительную (управленческую). На наш взгляд, приоритеты целесообразности имеют большее значение именно для законодателя, а не

⁴⁷⁴ См.: Тер–Акопов А.А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции) // Государство и право. 2001. № 9. С 11-18.

для исполнителя, целью которого должно быть точное и неуклонное исполнение законов в соответствии с их буквой и духом. Конечно, когда мы говорим об административном усмотрении, то имеем в виду, что лицо, наделённое управленческими полномочиями варьирует своё поведение в том числе исходя из целесообразности того или иного действия в конкретной ситуации, но действуя в рамках, установленных законом. В этом смысле показателен пример мотивировочной части решения Верховного Суда РФ от 20 декабря 2001 г. по жалобе Ухова В.П. о признании незаконным пункта 1.6 «Положения о паспортах транспортных средств и шасси транспортных средств», утверждённого приказом МВД РФ, ГТК РФ и Госстандарта РФ от 30 июня 1997 г. № 399/388/195, в котором Верховный Суд указал на то, что доводы заявителя не основаны на законе и фактически объясняются лишь *целесообразностью* (курсив мой – Е.Л.) выдачи паспортов транспортных средств органами ГИБДД в целях удобства для собственников⁴⁷⁵. Это ещё раз подтверждает довод о том, что целесообразность всегда вытекает из законности в государственном управлении, а непонимание этого есть одна из причин административно–правовых споров.

Таким образом, исходными причинами возникновения административно–правовых споров являются административно–правовые коллизии (включая законодательные), нарушение законности при принятии актов управления (как с содержательной, так иногда и с процедурной точек зрения), противоречия между законностью и целесообразностью, а точнее – непонимание органами и лицами, наделёнными государственно–властными управленческими полномочиями сути целесообразности. Эти причины можно условно назвать внешней мотивацией возникновения административно–правовых споров. Объективно и коллизии, и нарушение порядка принятия актов управления можно объяснить качественным

⁴⁷⁵ См.: Архив Верховного Суда РФ. 2001 г. Дело № ГКПИ 2001 – 1707.

усложнением условий государственного управления в условиях демократического общества.

Вторая группа причин связана с внутренней мотивацией поведения человека. Как правильно заметил в своём оригинальном научном исследовании С. Г. Ольков «любой желаемый стандарт, вводимый властью, может в большей или меньшей мере гаситься или усиливаться в управляемой среде. Когда решения (стандарты, контрольные точки), заданные властью, не принимаются социальной средой... со стороны управляемой переменной возможно более или менее мощное возмущение»⁴⁷⁶. С точки зрения анализа субъективных аспектов этих возмущений (куда включаются и административно – правовые споры с органами, наделёнными государственно – властными управленческими полномочиями) значение имеет анализ правопонимания людей и бессознательных мотивов человеческого поведения⁴⁷⁷.

Правопонимание (правосознание) это важнейший элемент механизма правового регулирования, включающий в себя правовую идеологию (систему идей, представлений о должном и необходимом в праве) и правовую психологию (систему чувств и эмоций отдельных личностей относительно права). Для уяснения причин возникновения административно – правового спора значение имеют формы правосознания: обыденное, профессиональное, доктринальное. Но не надо думать, что форма правосознания определяет частоту возникновения административно–правовых споров с участием лиц, освоивших право в большей или меньшей степени. Лицо с обыденным правосознанием может не вступать в спор в силу незнания своих субъективных управленческих прав, полагая, что они не нарушены, юрист -

⁴⁷⁶ Ольков С.Г. Биосоциальная механика, общественная патология и точная юриспруденция. Новосибирск: «Наука» Сиб. Предприятие РАН. 1999. С. 25 – 26.

⁴⁷⁷ Об общей характеристике мотивов поведения лиц в правовой сфере см. например: Чуфаровский Ю.В. Юридическая психология. Учебник. М.: МЦУПЛ, 1999. 464 с.

профессионал может отдавать себе отчёт в длительности, затратности, иногда невысокой эффективности легальных способов защиты права и не вступать спор по этой причине. Эти обстоятельства имеют достаточно важное, но не определяющее значение для уяснения внутренних мотивов возникновения административно–правового спора.

Гораздо большее значение играет представление лиц о справедливости и соотношение чувства справедливости с реальными эмоциональными, временными, финансовыми, физическими затратами на её (справедливости) подтверждение. По мнению некоторых авторов, для обеспечения юридической безопасности личности законность должна обладать таким важным свойством, как справедливость⁴⁷⁸. Но справедливость есть субъективное понятие. Толкование справедливости применительно к динамике развития административно – правовых споров неизбежно приводит нас к её анализу в законодательной, правоприменительной фазах, а также в правосознании и правовой культуре.

В общефилософском смысле справедливость – это понятие о должном, соответствующее определённом пониманию сущности человека и его неотъемлемых прав⁴⁷⁹. Справедливость характеризует соотношение нескольких явлений с точки зрения распределения уже существующего блага или зла между людьми. Иными словами, люди воспринимают справедливость как баланс – распределение вознаграждений пропорционально индивидуальным вкладам⁴⁸⁰. Конфликт возникает из за несоответствия практической роли лица (лиц) в общественной жизни и их социальным положением, а также из соотношения между правами и

⁴⁷⁸ См.: Черненко А.К. Справедливость как фактор формирования правовой системы и определения легитимности государственной власти // Актуальные проблемы правоведения в современный период. Часть 1. Томск.: Изд. Том. ун-та, 1998. С. 11.

⁴⁷⁹ См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 650.

⁴⁸⁰ См.: Майерс Д. Социальная психология / Перев. с англ. СПб.: Питер, 1999. С. 643.

обязанностями лица⁴⁸¹. Чувство справедливости оценочно и выступает как единство субъективного и объективного⁴⁸². Справедливость как фактор субъективный есть относительное явление и главной проблемой восприятия несправедливости (а если смотреть на проблему шире – то и причин административно–правового спора) является искажённое восприятие чужих мотивов и целей. На это указывают различные концепции справедливости принципиальное различие между которыми видится в источнике представлений о справедливости. Так, Гельвенций говорил о том, что до закона не существует несправедливости, ибо несправедливость – это нарушение некоторого соглашения или закона⁴⁸³.

В свою очередь Кант относил справедливость к области морали, указывая, что сознание справедливости априорно⁴⁸⁴. Платон понимал под справедливостью добродетель правильного отношения к другим людям, суть которой невмешательство в свободу действий других людей, её уважение⁴⁸⁵. Шопенгауэр видел цель положительного права в том, чтобы никто не претерпевал несправедливости⁴⁸⁶. Механизм формирования чувства справедливости подразумевает приверженность лица определённым ценностным ориентациям. На формирование ценностных установок огромное влияние оказывают политические, правовые, общесоциальные идеалы лица. В частности, политический идеал задаёт модель политического поведения в большинстве жизненных ситуаций и включает аспект сравнения

⁴⁸¹ См.: *Философская энциклопедия*. М., 1970. С. 119.

⁴⁸² См.: Тугаринов В.П. *Философия сознания*. М., 1971. С. 54.

⁴⁸³ См.: Гельвенций Клод Адриан. *О человеке, его умственных способностях и его воспитании*. М., 1958. С. 154.

⁴⁸⁴ См.: Кант И. *Сочинения*. Т. 4. Ч. 2. М., 1965. С. 144.

⁴⁸⁵ См.: *Философский энциклопедический словарь*. М.: ИНФА–М, 1997. С. 435.

⁴⁸⁶ См.: *Идеал, утопия и критическая рефлексия* / Отв. ред. В.А. Лекторский. М.: РОСПЭН, 1996. С. 695.

(справедливо – несправедливо)⁴⁸⁷. То же самое можно сказать и о модели правового поведения, тем более, что право неразрывно связано с политикой. В этой связи справедливо замечание С.С. Алексеева о том, что идея законности неизбежно выходит на категории политического сознания⁴⁸⁸. Процесс формирования идеалов в праве протекает через механизм социализации, включающий в себя различные этапы, характеризующиеся различной интенсивностью восприятия ценностных ориентиров тех социальных групп в рамках которых проходит социализация (учебное заведение, трудовой коллектив, общественное объединение, неформальная группа). Правовые идеалы лица могут эволюционировать по мере того, как лицо воспринимает окружающую его политико – правовую действительность, а также в зависимости от интенсивности возрастных конфликтов в развитии личности. Идеалы справедливости, выработанные, например, при обучении юриста в высшем учебном заведении, могут столкнуться с тем, что в практической деятельности он испытывает на себе прессинг всевозможных воздействий как со стороны управляемых субъектов, так и со стороны иных факторов управления (межведомственная несогласованность, коррупция, недостаток материально – технических ресурсов, необходимых для выполнения управленческих функций). Под влиянием осознания реальной действительности может происходить корреляция идеалов, как правило, в сторону осознания неизбежной несправедливости в государственном управлении. Однако, чувство справедливости это лишь один из субъективных факторов влияющих на возникновение административно-правовых споров.

⁴⁸⁷ Политическая психология: Учебное пособие для вузов / Под общей ред. А.А. Деркача, В.И. Жукова, Л.Г. Лаптева. М.: Академический Проект, Екатеринбург: Деловая книга, 2001. С. 166.

⁴⁸⁸ Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. С. 266.

Не только чувство несправедливости толкает человека на административно-правовой спор, но и некоторые провоцирующие факторы общественно политической действительности. В условиях нестабильности экономики, относительной слабости государственных институтов и институтов местного самоуправления у лица может возникнуть желание проверить на практике реальные границы влияния органов, наделённых государственно – властными полномочиями. По сути, речь идёт о злоупотреблении публичным правом⁴⁸⁹. Как отметил В.И. Крусс, «важно подчеркнуть, что в большинстве своём злоупотребления, о которых идёт речь, связаны не с правами человека как таковыми, а с их *казуальными интерпретациями*»⁴⁹⁰. Считаем необходимым согласиться с критическим мнением автора в отношении теории либертарного правопонимания справедливости⁴⁹¹, которое выражено в том, что «злоупотребление» *правовой* нормой (законом) – при данном подходе – будет всегда в равной мере справедливым, как и всякое иное её использование, а моральные, религиозные и прочие внеправовые требования *должны* учитывать исключительный «рациональный смысл» такого положения дел.⁴⁹² Конечно, нельзя сказать, что указанное побуждение встречается часто, но и игнорировать его тоже нельзя. Особенно важно понимание этого с точки зрения обеспечения нормальной работы органов, осуществляющих функции государственного управления. Действительно, если интересом лица,

⁴⁸⁹ О злоупотреблении правом см. например: Малиновский А.А. Злоупотребление правом (Основы концепции). М., 2000. 128 с.

⁴⁹⁰ См.: Крусс В.И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека // Государство и право. 2002. № 7. С. 46.

⁴⁹¹ См., например: Политико-правовые ценности: история и современность / Под ред. В.С. Нерсисянца. М., 2000. С. 27-28.

⁴⁹² См.: Крусс В.И. Актуальные аспекты злоупотребления правами и свободами человека // Государство и право. 2002. № 7. С. 47.

вступающего в административно–правовой спор является субъективное желание восстановить нарушенную, по его мнению, справедливость, если нарушение вызвано нарушениями законности со стороны соответствующих органов, то это может вызывать поддержку со стороны органов, наделённых правом выступать в защиту прав и законных интересов третьих лиц (например, органы прокуратуры) или своих членов (общественные объединения). Но юридическое значение позитивной или негативной сознательной мотивации возникновения административно–правового спора в действующем законодательстве не отражено, тем более что доказать негативную мотивацию (с учётом социально–психологической характеристики обращающихся лиц) возможно лишь в очень редких случаях. Не следует смешивать действия «во зло» иными участникам административных правоотношений, чем часто характеризуются административно-правовые споры, имеющие своим основанием конфликт, со злоупотреблением правом в том виде как его понимает А.А. Малиновский. В частности, указывается на то, что факт причинения вреда посредством осуществления своего субъективного права может не осознаваться⁴⁹³. Однако, действующее законодательство, ограничивающее злоупотребление правом как в уголовном (например, ст. 201 УК РФ – злоупотребление полномочиями), так и в административном порядке (например, ст. 13.15 КоАП РФ – злоупотребление свободой массовой информации) признают в субъективной стороне состава данных и подобных им правонарушений лишь умысел лица на причинение вреда.

Достаточно часто лица осознают свою неправоту с точки зрения норм материального права, но нежелание исполнять свои обязательства в сфере государственного управления толкает лиц на использование механизма судебной или административной защиты своего интереса. Жан-Луи Бержель

⁴⁹³ Малиновский А.А. Злоупотребление правом. М.: МЗ-Пресс. 2002. С. 49.

отмечает по этому поводу, что есть случаи, когда лица, придавая своим действиям полную видимость юридической правильности, на самом деле используют свои права в целях, противоположных тем, которые преследуются позитивным правом⁴⁹⁴. Позитивное право может устаревать, не соответствовать реально сложившимся общественным отношениям. В этой ситуации довольно рациональной представляется мысль А.А. Малиновского о том, что «... субъект, злоупотребляющий правом, может искренне считать, что он делает доброе дело, достигает благих целей. Если в данном случае субъект действует в границах собственного усмотрения, то он свободен, в том числе, свободен и правомерно злоупотреблять правом»⁴⁹⁵. Правда, правомерное злоупотребление, на наш взгляд причиняет вред и формально охраняемым законом отношениям. Административно-правовой спор как раз и характеризуется тем, что бывает направлен исключительно на то, чтобы причинить вред охраняемым законом управленческим отношениям, которые формально не нарушают прав лица, но по каким либо причинам не устраивают его. Например, лицо считает, что актом органа исполнительной власти установлены чрезмерно длительные сроки рассмотрения обращений граждан и оспаривает в суде указанную норму административного акта. Причём, данное обжалование может быть осуществлено безотносительно того, затронуты ли конкретные права обжаловавшего акт лица установленными сроками рассмотрения обращений. То есть, инициатор административно-правового спора в данном случае мыслит «на перспективу», действует злоупотребляя правом, даже если ещё ничьи конкретные права не нарушены анализируемым положением административного акта.

Часто для лица имеет значение выигрыш во времени, пока будет развиваться и разрешаться административно-правовой спор. В частности, в

⁴⁹⁴ Цит. по: Малиновский А.А. Злоупотребление правом. С. 31.

⁴⁹⁵ Там же. С. 51.

этот период могут совершаться действия по уводу активов физических и юридических лиц от обращения на них взыскания и предприниматься иные действия, влияющие в дальнейшем на динамику развития административно-правового спора. Данная проблема так или иначе заставляет отказаться от идеи неограниченного приоритета прав и свобод человека. Уравновешивающим фактором такого ограничения выступает, на наш взгляд, установленные законом пределы государственного управления, связанные со вмешательством государства в естественные, в том числе и в публичные управленческие права человека⁴⁹⁶.

Помимо сознательных человек может быть движим и неосознаваемыми им побуждениями, которые в общей, социальной и юридической психологии обозначены как инстинкты. Инстинктивное поведение свойственно человеку в любой сфере общественной жизни не исключая и сферу, урегулированную правом. Типичными проявлениями организмической активности, имеющими значение для понимания мотивов возникновения и развития административно - правового спора выступают, на наш взгляд, инстинкт самосохранения, инстинкт солидарности.

Как сознательные действия, так и инстинкты детерминированы человеческими потребностями, даже если человек и не осознаёт этого. В праве, позитивные, признаваемые обществом на современном уровне его развития потребности выражаются через понятие законных интересов и естественных прав, без которых человек немислим как существо социальное.

Отдельно следует сказать об агрессии, которая с точки зрения сторонников психоаналитической модели человеческого поведения, может быть рассмотрена как мотив административно-правового спора. Агрессия есть комплексное понятие, включающие в себя как сознательные действия, так и

⁴⁹⁶ См. например: Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юрист, 2002. С. 90 – 91.

инстинкты⁴⁹⁷. С биологической точки зрения природа любой агрессии, по мнению С.Г. Олькова, стандартна, то есть задействованы одни и те же механизмы организма, как следствие патологических факторов внутренней и внешней среды организма, больших и малых социальных групп, хотя в разных культурах механизм агрессии стимулируется и развивается по-разному⁴⁹⁸. Но, вне зависимости от того, является ли агрессия инстинктивным поведением, потребностью, эмоциональным процессом в случае с административно–правовым спором она выражается как реакция, связанная с желанием оказать противодействие в ответ на управленческое воздействие. Причём, такое противодействие часто неадекватно воздействию на лицо и связано с явным или скрытым желанием причинить лицу или органу, наделённому государственно – властными полномочиями вред, выражающийся в умышленном затруднении их работы, с оказанием воздействия на психику должностных лиц. Такое воздействие может быть как физическим (воспрепятствование проведению налоговой или иной проверки путём непредставления запрашиваемых документов), так и вербальным (отказ давать пояснения по материалам проверки). Как правило, агрессивное поведение определяется наличием у лица образа справедливости. Агрессивное поведение может быть и провокационным, но в случае с государственным управлением это модель агрессии вряд ли применима в силу того, что агрессия человека не столь мощна, чтобы вызвать ответную реакцию государства в интересах агрессора. Агрессивное поведение вытекает из биологической сути человека. По мнению В. Дольника, оно же есть толчок к борьбе разумного поведения с поведением инстинктивным⁴⁹⁹.

⁴⁹⁷ Бэртон Р., Ричардсон Д. Агрессия. СПб.: Питер, 1999. С.32.

⁴⁹⁸ См.: Ольков С.Г. Биосоциальная механика, общественная патология и точная юриспруденция. С. 88 – 89.

⁴⁹⁹ См.: Дольник В. Непослушное дитя биосферы. М., 1994. С. 169.

Если рассматривать государство, как своего рода агрессора, нуждающегося лишь в «праве власти», то административно–правовой спор выступает как ответная реакция лиц на агрессию в их отношении. В этом смысле важно заметить, что тип ответной реакции на возможную агрессию государства во многом зависит от положения человека в социальной иерархии. При всём многообразии социальных ролей, выполняемых людьми в обществе все споры, порождаемые односторонней или взаимной агрессией есть конфликты. Отдельные представители государства, осознавая себя на более высокой социальной ступени по сравнению с другими могут уже лишь на этом основании отказывать тем, кто находится ниже во властной иерархии или вообще не имеет отношения к власти. В такого рода «ницшеанском» высокомерии «управляющих» либо претендентов на эту роль кроется серьёзный источник нестабильности, ибо оно приходит в столкновение с «тимосом» – духовной потребностью человека быть признанным равным с другими, в чём видится глубинный смысл многих острейших социально–политических коллизий⁵⁰⁰.

Внутренний мотив конфликта между элитами (например, административно–правовые споры, вытекающие из административных договоров между субъектами Российской Федерации, между муниципальными образованиями) по сути есть борьба за политическую власть. В силу того, что эта власть легитимна, то формально внешний мотив – это нарушение условий договора или закона стороной договора, а внутренний мотив несёт в себе элементы как сознательного, так и бессознательного поведения. Дело в том, что любая власть, будь то государственная, муниципальная, корпоративная несёт в себе организационный аспект и человек, выполняющий государственно–властные

⁵⁰⁰ См.: Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Под ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 2000. С. 57.

функции зачастую подчиняется психологии массового поведения или нормам поведения организованного сообщества⁵⁰¹.

Раз речь идёт о сложных факторах, определяющих причины возникновения и развития административно–правового спора, то нельзя не сказать о таком факторе, как уровень правовой культуры. Правовая культура охватывает всю правовую надстройку общества, включая как общечеловеческие ценности, так и всю позитивную юридическую действительность, являясь частью общей культуры данного общества, учитывающей исторические корни, национальные традиции и обычаи. Действительно, те действия или бездействия, которые в одном государстве не вызвали бы и мысли о вступлении в спор с властью в другом станут безусловным мотивом обжалования. Вероятно, в России в силу ментальности народов, населяющих территорию нашей страны, мало кто сочтёт нужным обжаловать планы и программы социально–экономического развития (если он не выполняет роли «детонатора» представляющего (лоббирующего) интересы соответствующей группы, элиты) муниципальных образований или целевые планы и программы, в то время как в ФРГ такая практика давно есть⁵⁰².

Подводя итог, заметим, что и объективные и субъективные факторы возникновения и развития административно–правовых споров на различных этапах развития спора могут сочетаться и наслаиваться друг на друга, определяя, тем самым, динамику спора.

§ 2. Административно–правовой спор, как элемент административного процесса

⁵⁰¹ О мотивах борьбы за право и факторах, влияющих на это см.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 697 – 701.

⁵⁰² См.: Рихтер Ф, Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. С. 241.

Рассмотрение административно–правового спора как правоотношения особого типа, в котором сочетаются материально–правовые и процессуальные элементы с неизбежностью приводят нас к необходимости анализа такого явления, как административный процесс. С точки зрения избранной концепции определения административно–правового спора, сочетающей в себе элементы «процессуальной», «предпроцессуальной», «дуалистической» и «конфликтной» теорий центральной проблемой анализа административного процесса является определение его сущности и объёма.

Не смотря на то, что ещё со времени развития науки административного права в Российской Империи в работах В.А. Рязановского⁵⁰³ зародились основные подходы к определению данного понятия и его места среди юридических процессов (гражданского, уголовного), до сих пор среди учёных нет единства в определении не столько сущности, сколько объёма административного процесса и административно–процессуального права.

Достаточно исчерпывающий анализ существующих точек зрения на сущность административного процесса дан в целом ряде работ по этому вопросу⁵⁰⁴.

С точки зрения проводимого исследования важно определить, включает ли в себя административно–правовой спор помимо процессуальных и материальных какие-либо ещё элементы. Исходя из этой задачи, необходимо обратиться к дискуссии по вопросу о сущности административного процесса, которая, по сути, сводится к узкому и более или менее широкому пониманию административного процесса. В данном случае оставляется в стороне подход,

⁵⁰³ См.: Рязановский В.А. Единство процесса. М., 1996. 74 с.

⁵⁰⁴ См.: Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2000.; Старилов Ю.Н.

Административная юстиция. Воронеж. 1999. С. 42 – 53.; Управленческие процедуры / Под ред. Б.М. Лазарева. М.: Наука. 1988. С. 5 – 31.

выраженный некоторыми авторами, например, В.Н. Баландиным и А.А. Павлушиной, связывающих административный процесс исключительно с привлечением к административной ответственности, хотя они же относят административный процесс к разновидности правоприменительного юридического процесса, который подразумевает деятельность суда или административного органа по разрешению спора⁵⁰⁵.

Анализ показывает, что практически ни один автор не исключает административно–правовой (иногда именуемый, как административный) спор из числа объектов административного процесса. Другое дело, что более широкое понимание административного процесса связано не только с включением в административный процесс тех или иных производств, но и с определённым пониманием самого административно–правового спора.

Если попытаться дать краткий историко–правовой анализ развития точек зрения на административный процесс, то первой, по данным А.А. Дёмина, была именно узкая трактовка процесса вообще (безотносительно материальных норм), сделанная О. Бюловым, который формулировал процесс, как юридическое отношение между сторонами и судом⁵⁰⁶.

В отечественной науке к сторонникам так называемого «узкого» подхода в понимании административного процесса можно отнести Н.Г. Салищеву⁵⁰⁷, М.Я. Масленникова⁵⁰⁸, А.А. Дёмина⁵⁰⁹. Недостатком достаточно узких

⁵⁰⁵ См.: Баландин В.Н., Павлушина А.А. О видах юридического процесса // Правоведение. 2002. № 4. С. 27, 31.

⁵⁰⁶ См.: Дёмин А.А. Понятие административного процесса и административно – процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник МГУ. Сер. Право. 1998. С. 19.

⁵⁰⁷ См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.; Она же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970. С. 12 – 13.

⁵⁰⁸ См.: Масленников М.Я. Административно–юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж: Изд–во ВГУ. 1990.; Он же. Административный процесс: от виртуальной абстракции к реальной кодификации // Правовая наука и реформа юридического

подходов к пониманию административного процесса, на наш взгляд, как раз выступает то, что они понимают административно–правовой спор лишь как конфликт, способ защиты субъективного публичного права, а не как управленческое отношение, урегулированное нормами права. Это в свою очередь проистекает из того, что достаточно узко понимается объект административно–правового спора. Даже называя в качестве объекта административно–правового спора субъективные публичные права (а не их защиту) многие авторы сводят их лишь к нарушенным по мнению граждан или юридических лиц правам, то есть говорят об административном процессе исключительно исходя из юрисдикционных подходов. Проиллюстрируем это, исходя из высказанных в разное время точек зрения по этому вопросу.

Так Н.Г. Салищева связывает административный спор лишь с юрисдикционной оценкой того или иного действия⁵¹⁰. Можно предположить, что в правовых и общественно–политических условиях того периода, когда писалась эта работа, такой подход к трактовке административного спора в административном процессе был единственно возможным и достаточно рациональным.

Пытаясь обобщить позицию сторонников узкого подхода к пониманию административного процесса, С.Н. Махина определяет, что к нему относят регламентированную законом деятельность по рассмотрению

образования. Вып. 12. Административное право в современном правовом государстве.

Воронеж: Изд-во. ВГУ, 2001. С. 141 - 167

⁵⁰⁹ См.: Дёмин А.А. Понятие административного процесса. О подготовке административно–процессуального кодекса Российской Федерации // Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики. Великий Новгород. 1999. С. 56 – 65.; Он же. Понятие административного процесса и кодификация административно–процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 5 - 12.

⁵¹⁰ См.: Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. С. 16-17.

административных споров, а также деятельность по применению мер административного принуждения⁵¹¹. В принципе, с такой позицией отчасти можно было бы согласиться, если бы её сторонники чётко определили по поводу чего возникает административно–правовой (а не административный) спор. Сторонники узкого подхода традиционно считают, что административный процесс связан со спором о праве, допуская наличие процесса не только в органах административной юстиции, но и в других формах разрешения административных споров⁵¹².

Современные сторонники более рационального понимания узкого подхода, например Ю.Н. Старилов⁵¹³, зачастую отождествляют административный процесс с административным судопроизводством, чем вызывают критику со стороны сторонников более широкого понимания данного явления⁵¹⁴. В то же время Ю.Н. Старилов избрал позицию, при которой при широком понимании административного процесса в его структуре выделяется управленческий процесс и «собственно» административный, как судебная реакция на возможные нарушения нормативно установленных правил реализации управленческой деятельности. Автор акцентирует внимание на том, что административный процесс в его собственном понимании есть процесс судебный и также связан с рассмотрением спора о праве⁵¹⁵. Условность понятий, используемых для характеристики административного процесса, как и целого ряда других административно–правовых явлений (например,

⁵¹¹ См.: Махина С.Н. Административный процесс. Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 14.

⁵¹² См.: Дёмин А.А. Административный процесс в развивающихся странах. М.: Изд. УДН. 1987. С. 84.

⁵¹³ См.: Старилов Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5. С. 12.

⁵¹⁴ См.: Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 13.

⁵¹⁵ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. С. 44, 53, 55.

государственного управления) приводит к тому, что уже целый ряд лет учёные, а за ними и законодатель не могут определиться с соотношением таких основополагающих понятий, как процесс, производство и процедура. Нельзя, однако, согласиться с мнением тех авторов, которые считают, что этот спор носит скорее филологический, чем правовой характер⁵¹⁶. Некоторые сторонники анализируемого узкого подхода пытаются дифференцировать указанные понятия, исходя из якобы охранительной природы процессуальных отношений⁵¹⁷. Очень близко к пониманию сути административного процесса, на наш взгляд, подошёл А.А. Дёмин, который подчёркивает, что в процессуальных отношениях выясняют юридическую истину, обоснованность притязаний на право⁵¹⁸. А.А. Дёмин считает, что процесс как специальный термин юриспруденции отличается от процесса в философском смысле слова⁵¹⁹. Но, автором не в полной мере учитывается специфика не столько материально-правовых административных норм, сколько специфика государственного и муниципального управления. В ходе решения стоящих перед соответствующими органами задач могут возникать споры, порядок разрешения которых хоть и в наиболее общем виде, но урегулирован нормами права, а целью таких споров не всегда является выяснение обоснованности притязаний на конкретное право - довольно часто они направлены на выяснение не материальной истины, а управленческой целесообразности, вытекающей из закреплённых правом

⁵¹⁶ См.: Баландин В.Н., Павлушина А.А. О видах юридического процесса // Правоведение. 2002. №4. С. 23.

⁵¹⁷ См.: Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 40.

⁵¹⁸ См.: Дёмин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 7.

⁵¹⁹ Дёмин А.А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. Право. 1998. № 4. С. 20.

целей и задач органа, наделённого государственно–властными управленческими полномочиями. Говоря о том, что при реализации компетенции государственного органа спор в правовом смысле отсутствует⁵²⁰, А.А. Дёмин не определяет того, что следует именовать спором, склоняясь, опять же к условности данного термина, что с практической точки зрения попросту недопустимо.

Обратимся к мнению сторонников более широкого понимания административного процесса и их взгляду на место административно–правового спора, как элемента административного процесса. Обычно к этому направлению относят работы таких авторов, как Д.Н. Бахраха⁵²¹, И.А. Галагана⁵²², В.Д. Сорокина⁵²³, А.П. Коренева⁵²⁴, Ю.М. Козлова⁵²⁵, И.В. Пановой⁵²⁶, О.К. Застрожной⁵²⁷ и ряда других⁵²⁸. Представители данного

⁵²⁰ Там же. С. 25.

⁵²¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: НОРМА. 2000. С. 304 – 318.; Он же. Процессуальная форма – атрибут юридической ответственности // Институты административного права России. М., 1999. С. 224 – 227.

⁵²² См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. Воронеж. 1976. 198 с.

⁵²³ См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. 144 с.; Он же. Административно–процессуальные отношения. Л.: Изд-во. ЛГУ, 1968. 75 с.; Он же. Административно–процессуальное право. М.: Юрид. лит., 1972. 240 с.; Он же. Административный процесс и административно – процессуальное право. СПб., 2002. 474 с.

⁵²⁴ См.: Коренев А.П. Кодификация советского административного права: теоретические проблемы. М., 1972. 78 с.

⁵²⁵ См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. 160 с.

⁵²⁶ См.: Панова И.В. Юридический процесс. Саратов: Светопись, 1998. 76 с.; Она же. Административно–юрисдикционный процесс. Саратов. 1998. 70 с.; Она же. Производство по делам об административных правонарушениях. Саратов: Светопись. 1999. 192 с.

направления сходятся в том, что административный процесс представляет собой деятельность органов в сфере государственного управления по реализации их компетенции, направленная на разрешение индивидуально–конкретных дел, и на решение иных вопросов, входящих в их компетенцию. В 60–х годах XX века югославский административист Славолуб Попович применительно к законодательству Югославии говорил, о том, что процессом называются правила, которыми должны руководствоваться государственные органы для реализации предписаний материально – правового характера, разделяя общий и особые виды административного процесса⁵²⁹. С целью разграничения всего многообразия деятельности по реализации административно–правовых норм отечественные сторонники широкого подхода к пониманию административного процесса обычно дифференцируют его на различные виды процессов: управленческий⁵³⁰, юрисдикционный, правонаделительный⁵³¹, правоприменительный (внешний, внутренний, распорядительный, охранительный, принудительный, защитный)⁵³². В рамках того или иного процесса выделяется целый ряд

⁵²⁷ См.: Застрожная О.К. Советский административный процесс. Воронеж: Изд. ВГУ. 1985. 75 с.; Она же. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) Воронеж: Изд. ВГУ. 1985. 70 с.

⁵²⁸ См. например: Манохин В.М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. 124 с.

⁵²⁹ См.: Попович С. Административное право. Общая часть. М.: Прогресс. 1968. С. 396.

⁵³⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 733 – 742.

⁵³¹ См.: Панова И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 114 – 127.

⁵³² См.: Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 23 – 24.

производств, в том числе производство по административным жалобам и спорам⁵³³.

Интересно, что представители иных публичных отраслей права, не имеющих кодифицированных процессуальных норм (речь идёт, прежде всего, о конституционном праве) также придерживаются широкого подхода к пониманию процесса в конституционном праве, разделяя его на позитивные и юрисдикционные процессуальные формы⁵³⁴.

Наиболее последовательная критика теории широкого понимания процесса вообще и административного процесса, в частности, прозвучала в своё время в работах М. С. Шакарян и А.К. Сергун, утверждавших, что нет необходимости конструирования новых процессуальных отраслей права, аргументируя это тем, что судебная гражданская процессуальная форма позволяет успешно осуществить защиту субъективных прав, и обеспечивает реализацию юридических обязанностей, регулируемых различными отраслями права⁵³⁵. Естественно, что это не единственный аргумент. С авторами можно согласиться в том, что нет необходимости конструирования теории единой процессуальной формы, но нельзя согласиться с тем, что в одних случаях они подтверждают применение терминов процесс и процедура, как однопорядковых (применительно к законотворчеству), а в других случаях (применительно к актам управления) разделяют их⁵³⁶. Такая

⁵³³ Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М.: Юрид. лит., 1976. С. 150.

⁵³⁴ См.: Основин В.С. Нормы советского государственного права. М.: Госюриздат, 1963. 110 с.; Ким А.И., Основин В.С. Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности // Правоведение. 1967. № 4. С. 40-47.

⁵³⁵ См.: Шакарян М.С. Сергун А.К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» // Проблемы соотношения материального и процессуального права. М.: Труды ВЮЗИ, 1980. С. 71.

⁵³⁶ См.: Шакарян М.С., Сергун А.К. Указ. соч. С. 78 – 81.

дифференциация, применительно к близким отраслям публичного права есть ни что иное, как подмена существа дела спором о терминах.

Помимо уже упоминавшихся Ю.Н. Старилова и С.Н. Махиной, ряд авторов, среди которых хотелось бы выделить В.А. Лория⁵³⁷ (хотя взгляды последнего претерпели определённую трансформацию от более узкого к более широкому пониманию объёма административного процесса), занимают некую промежуточную позицию между максимально широкой и узкой трактовками административного процесса. Так, в более поздних своих работах, В.А. Лория включает в административный процесс жалобы на действия должностного лица, имеющие административно–правовую форму внешнего выражения, то есть, по сути, административно–правовые споры, разрешаемые в судебном порядке⁵³⁸. Ю.А. Тихомиров считает оправданным вести речь об административном процессе в двояком смысле: как порядке реализации органами, гражданами и юридическими лицами своих статусов в административной сфере и как порядке рассмотрения коллизий и споров по поводу их нарушений⁵³⁹. Действительно, максимально широкое понимание процесса в какой-то степени эклектично, ибо делается попытка на теоретическом уровне объединить органически не связанные явления, имеющие под собой лишь одну общую основу, а именно – последовательную смену действий по реализации норм материального административного права. Говоря о теории процессуального права вообще, Е.Г. Лукьянова справедливо замечает, что «перенесение термина «процесс», с его традиционно сложившимся содержанием, в область процедурных явлений

⁵³⁷ См.: Лория В.А. Административно–процессуальная деятельность и виды административных производств // Советское государство и право. 1978. № 1. С. 119 – 124.

⁵³⁸ См.: Лория В.А. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси: Изд-во. Тбил. ун-та. 1986. С. 30.

⁵³⁹ См.: Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 13.

может привести лишь к его недостаточно глубокому познанию и исследованию и к утрате его существенных специфических особенностей»⁵⁴⁰. С практической точки зрения, с учётом традиций законотворчества в России, весьма затруднительно представить себе кодифицированный процессуальный источник, который бы охватил все производства с учётом всех факторов государственного и муниципального управления, включая региональные и местные особенности.

В то же время, при осуществлении государственного управления применяются различные формы и методы, включая организационные, не урегулированные правом. Организационные методы управления в основном не обличены в какую-либо специальную форму и возможны лишь при совершении позитивных управленческих действий. Это даёт основания частично согласиться с точкой зрения Ю.Н. Старилова о том, что позитивные управленческие действия следует объединить в управленческий процесс, а споры о праве, разрешаемые судом в собственно административный. Методологическим критерием такого деления выступает спорный или бесспорный характер управленческих отношений (не правоотношений), а также их урегулированность нормами права. Указанная точка зрения позволяет учитывать специфику предмета административного права, характеризующуюся такой широтой направленности, что зачастую само правовое регулирование государственного управления может быть ассоциировано с административным процессом и создаёт трудности к выделению процесса из материального права⁵⁴¹. Следует учитывать необходимость достаточно жёсткой процессуальной формы⁵⁴² во всех

⁵⁴⁰ См.: Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: НОРМА, 2003. С. 40.

⁵⁴¹ См.: Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 22.

⁵⁴² Не вполне логически законченной представляется позиция Е.Г. Лукьяновой, которая правильно отделяя юридический процесс от юридической процедуры, тем не менее,

сферах, непосредственно касающихся защиты прав и законных интересов как личности, так и организации, включая государство. Исходя из этих посылок, имеют значение как требования к максимальной детализации процессуальной формы, так и охвату административно–правовых споров, связанных с защитой субъективных публичных управленческих прав и законных управленческих интересов, порядком реализации субъективных публичных обязанностей, а также споров в процессе позитивной управленческой (а не только юрисдикционной в узком смысле) деятельности. Стоит, заметить, что само понятие административной процессуальной формы вольно или невольно сталкивается с рядом трудностей, связанных с отсутствием отдельного кодифицированного законодательства о порядке разрешения административно-правовых споров. Те теоретические изыскания, которые осуществляются в рамках науки гражданского процессуального права не способны в полной мере отразить специфику административной процессуальной деятельности в силу того, что не всегда должным образом оценивается специфика норм материального административного права, принципиально отличающихся от норм гражданского права. Так, например, И.М. Зайцев и Н.А. Рассахатская, характеризуя гражданскую процессуальную форму, указывают, что «при всём разнообразии юридические процедуры всегда – составная часть материального права»⁵⁴³. Для гражданского права подобное утверждение возможно и справедливо, но этого нельзя сказать о праве административном, где выясняется более проблемная взаимосвязь понятий процедура, производство и процесс. Между

определяет юридическую процессуальную форму как установленные процессуальным законодательством (правом), основанные на принципах процессуального права правила процедуры, выполнение которой приводит к наиболее точному и рациональному достижению целей процессуальной деятельности. (см.: Лукьянова Е.Г. Указ. соч. С. 102).

⁵⁴³ См.: Зайцев И.М., Рассахатская Н.А. Гражданская процессуальная форма: понятие, содержание и значение // Государство и право. 1995. № 2. С. 49.

тем, формой разрешения административно-правовых споров до последнего времени являлась в основном гражданская процессуальная или арбитражная процессуальная. Если глубинное значение процессуальной формы претендует на то, чтобы выразить эффективный способ разрешения соответствующих споров, то как в рамках одной формы уживаются способы разрешения разнотипных споров и наоборот, как однотипные споры решаются в рамках различных процессуальных форм, например, гражданской и арбитражной? На нелогичность такого подхода указывает и шаткость теории «единого гражданского процессуального права»⁵⁴⁴. Вольно или невольно вспоминается утверждение В.Н. Протасова о том, что категория «процессуальная (процедурная) форма» не имеет уже такого значения в процессуальной теории⁵⁴⁵. Действительно, «положительные стороны процессуальной формы обуславливают и её негативные аспекты. Юридическая форма препятствует свободе действий субъектов права, не допускает реализацию права методами, которые, по существу, не отличаются от тех, которые имеют требуемую форму»⁵⁴⁶. Это тем более важно в связи с тем, что до сих пор нет легального определения этого понятия. Однако, на наш взгляд, не стоит отказываться от понятия процессуальной формы, но надо чётко связывать его не столько с характеристикой судопроизводства, сколько с характеристикой методов государственно-властной деятельности в целом.

Таким образом, мы считаем, что административный процесс представляет собой урегулированную правом, осуществляемую в особой форме деятельность по разрешению административно-правовых споров, возникающих в ходе реализации компетенции субъектов, наделённых

⁵⁴⁴ См.: Пелевин С.М. Ещё раз о «едином гражданском процессуальном праве» // Правоведение. 1998. № 1. С. 80-84.

⁵⁴⁵ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 141.

⁵⁴⁶ Лукич Р. Методология права. М.: Прогресс, 1981. С. 285.

государственно–властными управленческими полномочиями, а также деятельность по привлечению к административной ответственности.

Подводя итог, заметим, что подавляющее большинство авторов включают административно–правовой спор в структуру административного процесса при любом понимании последнего, однако, широта подхода к пониманию процесса влияет и на объём понимания административно–правового спора.

Наша точка зрения на развитие теории административного процесса состоит в том, что сущность административного спора должна во многом определять сущность административного процесса, а не наоборот.

§ 3. Стадии развития административно–правового спора и их юридическое значение

По мнению А.В. Воронкова динамика состояния объектов управления включает в себя: изменение направлений, структуры, состава участников, перемену в кадрах, методах управления, способах преодоления кризисов в самой системе управления⁵⁴⁷. Последний компонент динамики состояния объектов управления очень важен в силу того, что административно–правовой спор является одним из проявлений кризиса в системе управления. В свою очередь, административно–правовой спор, понимаемый как особая разновидность правоотношений характеризуется определённой стадийностью. Каждая стадия представляет собой временную, относительно обособленную часть спорного правоотношения со своей целевой направленностью, составом участников, юридическим значением.

⁵⁴⁷ См.: Воронков А.В. Проблемы теории административного права: сравнительно–правовое исследование. СПб., 2001. С. 94.

Для чёткого уяснения стадий развития административно–правового спора следует, прежде всего, определиться с моментом начала и окончания спора, а также определить иные этапы его развития.

С учётом комплексной материально – процессуальной трактовки административно–правового спора, как правоотношения особого типа возможно подойти к характеристике этапов его развития с точки зрения этапов административного процесса в целом. Большинство авторов сходятся во мнении, что необходимо выделять такие процессуальные стадии как: возбуждение дела, рассмотрение дела, вынесение решения, исполнение решения, пересмотр дела⁵⁴⁸. Н.Ю. Хаманева выделяет следующие стадии развития административно–правового спора:

- 1) возникновение у одной или у обеих сторон мотивов юридического характера, то есть возникновение объективно конфликтной ситуации, выражающейся в нарушении, по мнению гражданина, его прав и свобод;
- 2) осознание гражданином своих интересов в этой ситуации;
- 3) подача жалобы;
- 4) рассмотрение жалобы;
- 5) издание правоприменительного акта на основе всех обстоятельств дела⁵⁴⁹.

Возникновение мотивов юридического характера нецелесообразно рассматривать в отрыве от фактических действий лица в данной ситуации.

⁵⁴⁸ См.: Масленников М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994. С. 25-95.; Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 69-71, 114-115.; Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С.17.; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 755.

⁵⁴⁹ См.: Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно–правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 30-31.

Лицо может неправильно понимать свои права и обязанности, может сознательно препятствовать деятельности органов, наделённых государственно–властными полномочиями, даже и осознавая изначально свою неправоту, и имея не защищаемый законом интерес. Кроме того, не следует забывать, что лишь изданием правоприменительного акта спор, иногда, не разрешается. В различных видах административного процесса та или иная стадия может быть факультативной. Применительно к административно – правовому спору представляется возможным выделить следующие стадии, определяющие его динамику:

1. официальное выражение несогласия с действиями или бездействиями органа, наделённого государственно–властными управленческими полномочиями;
2. возбуждение производства по спору уполномоченным органом;
3. разрешение административно–правового спора путём вынесения решения уполномоченным органом;
4. исполнение вынесенного решения;
5. обжалование и опротестование вынесенного решения.

Следует заметить, что стадия возбуждения производства по спору уполномоченным органом является факультативной и характерна не для всех видов административно–правовых споров, в частности её нет во внутрисистемных спорах, в спорах, вытекающих из административных договоров. Что же касается стадии исполнения вынесенного решения, то она может тесно переплетаться со стадией обжалования и опротестования вынесенного решения: обжалование и опротестование может быть как до начала исполнения решения, так и после него. Кроме того, последней стадии может и не быть вообще (в большинстве внутрисистемных споров).

Анализируя начальную стадию административно–правового спора стоит вспомнить ранее упоминавшееся мнение А.А. Дёмина о том, что «спор – это не любое недовольство одной стороны административного правоотношения

действиями другой, а официальное предъявление административного иска в государственный орган или должностному лицу, правомочным такой спор разрешить»⁵⁵⁰. Это замечание является верным с точки зрения разграничения понятий административно–правового спора и конфликта, но слишком однобоко определяет момент начала спора (момент обращения в орган или к должностному лицу, правомочным разрешить спор).

Во–первых, административно–правовой спор есть способ защиты нарушенного субъективного публичного управленческого права. Действующая конституция РФ определяет в ч. 2 ст. 45, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом. При этом и судебный и административный способ защиты нарушенных, по мнению лица, прав не исчерпывает способы защиты. Как минимум, следует сказать о согласительных процедурах в рамках разрешения внутрисистемных споров органов, наделённых государственно–властными полномочиями, при разрешении споров, вытекающих из административных договоров.

Во–вторых, лицо может оспорить административный акт не только путём действия, но и путём бездействия. Статья 14 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» говорит о том, что если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждает указанное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием⁵⁵¹. Неисполнение административного акта в данном случае основано

⁵⁵⁰ Дёмин А.А. Понятие административного процесса и административно – процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 4. С. 25-26.

⁵⁵¹ Собрание законодательства РФ. 1995. №31. Ст. 2990; 1999. № 8. Ст. 974; 2000. № 46. Ст. 4537;

на правосознании государственного служащего и несёт в себе юридически значимый смысл, имеющий значение как для государственного служащего, так и для должностного лица, отдавшего соответствующее распоряжение.

В-третьих, спорный характер правоотношение может приобрести, как следует из вышеприведённых тезисов, и в случае официального заявления лицом (как в форме действия, так и бездействия) своего несогласия с управленческим воздействием не только в орган или лицу, уполномоченному разрешить спор, но и самому субъекту, оказывающему (оказавшему) управленческое воздействие.

В-четвёртых, спор может начаться и с обращения лица, которое считает, что его права нарушены, в органы, которые хотя и не уполномочены разрешать административно-правовой спор, но могут оказать воздействие на орган, осуществляющий функции государственного управления. Так, органы прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора, вправе вносить *протесты* об отмене административных актов в органы их принявшие, а также могут обращаться в суд в защиту прав и законных интересов третьих лиц.

Таким образом, начало административно-правового спора предполагает такой временной промежуток (момент), в рамках которого путём законного действия или бездействия выражается официальное несогласие с действиями или бездействиями органов или иных лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями. Речь идёт о временном промежутке, в силу того, что действия лица, выражающего своё официальное несогласие с тем или иным управленческим действием или бездействием могут быть многоаспектными. Например, оспаривая наложение административного наказания, лицо, привлекаемое к административной ответственности, в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ сначала может указать свои объяснения и замечания по содержанию протокола об административном правонарушении, которые прикладываются к протоколу.

Статья 28.6 КоАП РФ в ч. 2 говорит о том, что *оспаривание* (*курсив мой – Е.Л.*) наличия события административного правонарушения и (или) назначенного лицу административного наказания является основанием к составлению протокола об административном правонарушении. Но может быть ситуация, когда лицо, потребовавшее составления протокола, в ходе его составления осознаёт свою вину (иногда, малозначительность для него юридических последствий привлечения к административной ответственности) либо экономит время и отказывается от оспаривания на месте составления протокола об административном правонарушении, а затем подаёт жалобу в соответствующий административный орган или в суд.

В большинстве случаев формой официального выражения несогласия с действиями или бездействиями органа или лица, наделённого государственно–властными полномочиями выступают жалобы в административный орган или суд, а также исковые заявления, которые ряд учёных предлагают именовать как административные иски⁵⁵². Такого рода ситуация сложилась в силу того, что исторически для судебного обжалования действий и бездействий, нарушающих права и свободы граждан, применялись нормы гражданского процесса и даже было закреплено так называемое неисковое производство. Этим подчёркивалась особая природа дел, вытекающих из административных правоотношений⁵⁵³. Ю.Н. Старилов считает это следствием того, что гражданин не считался равноправной стороной в процессе⁵⁵⁴ и поддерживает идею административного иска, ссылаясь на то, что «исковая защита субъективных публичных прав в большей или меньшей степени уже нашла применение во

⁵⁵² См. например: Попова Ю.А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. 2002. № 5. С. 31.;

⁵⁵³ См. например: Юрков Б.И. Судебное обеспечение законности в деятельности административных органов. Харьков: Вища школа, 1987. С. 115-116.

⁵⁵⁴ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Воронеж, 1998. С. 28.

всех крупных государствах Западной Европы и Америки⁵⁵⁵. Следовательно, считает Д.Н. Бахрах, судебное обжалование является терминологическим анахронизмом⁵⁵⁶. Предложенное И. М. Зайцевым обоснование необходимости административных исков, учитывающее ранее высказанные точки зрения А.Ф. Клеймана, В.И. Ремнёва, будет сохранять актуальность лишь тогда, когда рассмотрение административно – правовых споров будет протекать в рамках гражданско – процессуальной формы⁵⁵⁷. Г.Л. Осокина⁵⁵⁸, а вслед за ней Ю.А. Попова последовательно отстаивают позицию универсальности иска, его применимости к производству по делам, возникающих из публично – правовых отношений⁵⁵⁹. Анализируя точки зрения таких авторов, как В. В. Скитович⁵⁶⁰, С.Л. Симонян⁵⁶¹, А.П. Вершинина⁵⁶², Ю.А. Попова даёт следующую характеристику административного иска: это процессуальное требование заявителя к суду о защите публичного права (объективного или субъективного) или охраняемых законом (частных или публичных) интересов путём разрешения правового

⁵⁵⁵ См.: Старилов Ю.Н. О новом понимании административной юстиции // Правоведение. 2000. № 2. С. 113.

⁵⁵⁶ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. Часть общая. М., 1993. С. 52-53.

⁵⁵⁷ См.: Зайцев И. Административные иски // Российская юстиция. 1996. № 4. С. 23 – 25.

⁵⁵⁸ См.: Осокина Г.Л. Проблемы иска и права на иск. Томск, 1989. С. 53 – 58.; Она же. Иск (Теория и практика) М., 2000. С. 46.

⁵⁵⁹ См.: Попова Ю.А. Административный иск и процессуальная форма его разрешения // Система гражданской юрисдикции в канун XXI века. Сб. научн. трудов. Екатеринбург, 2000. С. 440. Она же. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. 2002. № 5. С. 31.

⁵⁶⁰ См.: Скитович В.В. Проблемы административной юстиции. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 37 – 38.

⁵⁶¹ См.: Симонян С.Л. Проблема обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1994. 22 с.

⁵⁶² См.: Вершинин А.П. Выбор способа защиты гражданских прав. СПб., 2000. С. 301.

конфликта между субъектами публично – правовых отношений по поводу законности правового акта, решения действия органов государственной власти с целью восстановления нарушенных прав и свобод заявителя в полном объёме и рассматриваемой в рамках единой гражданской процессуальной формы⁵⁶³. Следует уточнить, что административный иск, на наш взгляд, может подаваться не только по поводу законности действий органов государственной власти, но и по поводу законности (а иногда и обоснованности) любых субъектов, наделённых государственно–властными управленческими полномочиями.

И всё же, по отношению же к применению термина «административный иск» некоторыми авторами выражено достаточно критическое отношение. Действительно, нельзя ставить вид и особенности производства в зависимость от формы обращения. М. Я. Масленников предлагает учитывать происхождение терминологии, а также сложившийся судебно–правовой менталитет⁵⁶⁴. И если судебно–правовой менталитет является переменным фактором, то терминологическое происхождение действительно требует учёта. В то же время, нельзя согласиться с мнением автора о том, что производство по жалобе нельзя назвать спором ввиду очевидности.

В административно-правовой литературе и в меньшей степени на практике между различными видами обращений граждан проводится граница по предмету обращения. Так, В.В. Мальков, указывая, что термин «обращение» является родовым понятием и, проводя разграничение между терминами «жалоба» и «заявление», указывает, что основным критерием такого разграничения является наличие или отсутствие нарушения (*мнимое*

⁵⁶³ См.: Попова Ю.А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично–правовых отношений (теоретические проблемы). Краснодар: КГАУ, 2002. С .36 – 55.

⁵⁶⁴ См.: Масленников М.Я. Можно ли считать жалобу административным иском // [http: //jurqa.hut.ru/all.docs/g/a/hjp5dhvy.html](http://jurqa.hut.ru/all.docs/g/a/hjp5dhvy.html).

*или действительное – примечание моё – Е.Л.) субъективных прав*⁵⁶⁵. Такой же позиции придерживался и А.Е. Лунев⁵⁶⁶. В.Д. Сорокин дифференцировал жалобы и заявления, указывая, что цели, преследуемые жалобами и заявлениями существенно различны: рассмотрение жалоб и разрешение споров действия в своей сущности однотипные, поскольку жалоба есть ни что иное, как разновидность споров⁵⁶⁷.

На наш взгляд легальными и допустимыми являются любые формы официального выражения несогласия лиц с действиями и бездействиями органов и лиц, наделённых государственно – властными полномочиями. Попытка дифференцировать их в зависимости от того, в равноправных или нет отношениях находятся стороны не совсем продуктивна, ибо она, в любом случае, не отражает существа, глубинной сути сложившихся административных правоотношений между сторонами. Например, через какую форму целесообразно выразить несогласие другой стороны в административно – правовом споре между двумя муниципальными образованиями, если объект спора не включает в себя материальных требований?

Кроме того, следует иметь ввиду, что в гражданско–процессуальной теории подход к разграничению заявлений и жалоб отличается от административно–правового и связывается с характером производства: искового, неискового, особого. Действовавший до 2002 Арбитражный процессуальный кодекс РФ 1995 года⁵⁶⁸ знал только одну форму обращения в

⁵⁶⁵ Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. М.: Изд-во. МГУ. 1967. С. 12, 16.

⁵⁶⁶ См.: Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М.: Юрид. лит., 1963. С. 153.

⁵⁶⁷ См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: Юрид. лит., 1968. С. 80 – 82.

⁵⁶⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 19. Ст. 1709.

арбитражный суд– исковое заявление (речи не шло о стадиях обжалования судебных актов). Действующий АПК РФ 2002 года в статье 4 предусматривает для дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, такую форму как заявление. О жалобе, как о форме обращения говорится лишь при обращении в арбитражный суд апелляционной и кассационной инстанций.

Содержание заявления зависит от того, какие именно юридически властные управленческие действия обжалуются. Анализируя ГПК РФ 2002 года необходимо назвать следующие обязательные элементы заявления (жалобы) в суд общей юрисдикции по делам, вытекающим из административных правоотношений:

наименование суда, в который подаётся заявление (жалоба);

фамилия, имя и отчество заявителя, его место работы (службы), должность, воинское звание, место жительства, наименование организации, её юридический или почтовый адрес;

наименование органа или фамилия имя и отчество должностного лица, наделённых государственно–властными полномочиями, действия которых обжалуются, время совершения таких действий (бездействий);

какие действия (бездействия) обжалуются и должны быть признаны незаконными, какие конкретно права, свободы и законные интересы физического лица или организации нарушены этими действиями (бездействиями), подавалась ли аналогичная жалоба (заявление) в вышестоящий в порядке подчиненности орган или должностному лицу и, если подавалась, какой получен ответ;

требования заявителя (жалобщика).

АПК РФ дополнительно конкретизирует содержание заявлений по видам дел. Статья 193 АПК РФ помимо вышеуказанных сведений, по заявлениям о признании нормативного правового акта недействующим требует указывать:

название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные об оспариваемом нормативном правовом акте;

название нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый акт или его отдельные положения;

требование заявителя о признании оспариваемого акта недействующим; перечень прилагаемых документов.

Статья 199 АПК РФ относительно требований о признании ненормативного акта недействительным, действия (бездействия) незаконным дополняет содержание заявления таким пунктом как: требование заявителя о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными. Иные виды заявлений, подаваемые в арбитражные суды по административно–правовым спорам (например, об оспаривании наложения административных наказаний), аналогичны вышеуказанным по своему содержанию. Если административное наказание наложено арбитражным судом в порядке ст. 23.1 КоАП РФ, то органом, в который подаётся жалоба является апелляционная инстанция арбитражного суда в соответствии со ст. 206 АПК РФ.

Таким образом, хотя статья 46 Конституции РФ и говорит об обжаловании действующее процессуальное законодательство знает различные формы документального выражения жалобы: собственно жалоба и заявление. На наш взгляд, ч.1 п.10 Постановления Пленума Верховного Суда от 20 января 2003 года №2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» должна быть изложена следующим образом «если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве гражданском, семейном или ином частном праве (подчёркнуто мной –Е.Л.) подведомственный суду общей юрисдикции, то судья, оставляет заявление без движения и выносит определение, где разъясняет заявителю о

необходимости оформления искового заявления с соблюдением требований ст. ст. 131 и 132 ГПК РФ и оплаты этого заявления государственной пошлиной в установленном законом размере». Это позволит чётко разграничить производства по объекту и предмету спора.

Следует различать обжалование, как действие и жалобу, как документ. Безусловно, необходимо терминологическое единство. С этих позиций обоснованной представляется точка зрения Ю.А. Поповой, предлагающей для судебной процедуры обжалования оставить одну форму – заявление⁵⁶⁹. В то же время, для административного способа обжалования традиционной и исторически сложившейся письменной формой будет являться жалоба или протест прокурора, тем более, что как общероссийские, так и региональные нормативные акты идут по этому пути. Например, Закон Краснодарского края от 25 февраля 1999 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан в Краснодарском крае» выделяет жалобу, как особый вид обращения и документа⁵⁷⁰.

Начальная стадия оспаривания иногда включает в себя не только первичную критическую оценку лицом той или иной ситуации, не только официальное выражение своего несогласия с управленческими действиями или бездействиями, но и осуществление действий, направленных на воспрепятствование реализации административного акта, который лицо оспаривает. В последнем случае необходимо чётко определиться с законностью такого рода действий, грань которой определить порой довольно сложно. С одной стороны, лица могут оспаривать правомерность совершённых или совершаемых действий как в суде или административном

⁵⁶⁹ См.: Попова Ю.А. Защита публично – правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар. 2001. С. 229.

⁵⁷⁰ См.: Кубанские новости. 1999. 4 марта.

органе, так и вне суда или административного органа⁵⁷¹, но с другой стороны, в такого рода действиях может быть состав административного правонарушения (19.3, 19.4, 19.5 КоАП РФ) и даже преступления (например, ст. 287 УК РФ). Речь идёт именно об официальных действиях или бездействиях оспаривающей стороны (могут быть действия и неофициальные - увод активов юридического лица, сокрытие бухгалтерской или юридической документации).

Условиями, ограничивающими подачу жалобы военнослужащим, обучающимся в суворовском, нахимовском училище, кадетском корпусе⁵⁷² являются нахождение на боевом дежурстве, при нахождении в строю (за исключением жалоб, подаваемых на опросе военнослужащих), в карауле, на вахте, а также в другом суточном наряде и на занятиях.

Следующей стадией развития административно-правового спора выступает возбуждение производства по спору уполномоченным органом. С точки зрения изменения субъектного состава спора на данной стадии появляется, и что самое главное, действует (или бездействует) третья сторона – уполномоченный орган или должностное лицо, разрешающее спор. Довольно часто эту стадию выделить трудно, так как она может сливаться воедино со стадией разрешения дела. Такого рода слияние характерно лишь для административного способа разрешения дела (и то не всегда). Слияние стадий бывает обусловлено необходимостью оперативного решения вопросов государственного и муниципального управления. На практике указанная ситуация выглядит как быстрое, не имеющее временного (в

⁵⁷¹ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М.: Юристъ, 1997. С. 756.

⁵⁷² См.: О суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальных училищах и кадетских, морских кадетских, музыкальных кадетских корпусах Министерства обороны Российской Федерации. Приказ министра обороны РФ от 15 января 2001 г. // БНА ФОИВ. 2001. № 10.

относительном смысле) разрыва между восприятием уполномоченным должностным лицом, наделённым государственно–властными управленческими полномочиями, официального выражения несогласия и принятием им решения по существу заявленного несогласия. Характеристика обсуждения оперативно возникших споров при принятии решений в государственном управлении предполагает учёт субъективного понятия людей, участвующих в выработке управленческого решения с использованием прикладных методик конфликтологии⁵⁷³. Во внутрисистемных административно–правовых спорах, вытекающих из административно–правовых договоров, разрешаемых в порядке согласительных процедур указанная стадия отсутствует вовсе в силу того, что отсутствует орган, уполномоченный разрешать данный административно–правовой спор. В данном случае спор разрешается самими его участниками.

Юридическое значение стадии возбуждения производства по спору состоит в том, что она во многом предопределяет дальнейшую судьбу спора. На данной стадии решается вопрос о том, подведомственно ли дело органу, соблюдены ли формальные условия официального обращения за разрешением спора: уплачена ли государственная пошлина, если она предусмотрена законом, подписано ли соответствующее обращение уполномоченным лицом.

На данном этапе развития административно–правового спора можно выделить некоторые проблемы, решение которых позволит более эффективно защитить нарушенные субъективные публичные управленческие права и порядок исполнения публичных обязанностей. Прежде всего, это вопросы судебных расходов (при подаче жалобы в административный орган такого вопроса не стоит). Действующее законодательство о государственной

⁵⁷³ См.: Василенко И.А. Административно–государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. М.: Логос, 2000. С. 105.

пошлине предоставляет Конституционному Суду РФ, судам общей юрисдикции право отсрочить, рассрочить уплату государственной пошлины при обращении в суд, а также освободить лицо от уплаты государственной пошлины с учётом его имущественного положения⁵⁷⁴. Однако, в арбитражном судопроизводстве, в ст. 102 АПК РФ (как по гражданским, так и по административно – правовым спорам) суду предоставлено лишь право отсрочки, рассрочки уплаты государственной пошлины, либо уменьшения её размера с учётом имущественного положения заявителя. Как указал Конституционный Суд РФ в определении от 9 апреля 2002 года № 70 – 0 «По жалобе гражданки Крутиковой О.А. на нарушение её конституционных прав частью второй пункта 3 статьи 5 Закона Российской Федерации «О государственной пошлине»» такого рода дифференциация прав судов есть компетенция законодателя и проведена с учётом особенностей данного вида судопроизводства, и, в частности, с учётом особенностей субъектного состава участников споров⁵⁷⁵.

В то же время, законодатель в части 5 статьи 30.2 КоАП РФ определил, что жалобы по постановлениям по делам об административных правонарушениях государственной пошлиной не облагаются. А в статье 208 АПК РФ говорится лишь о том, что государственной пошлиной не облагаются решения административного (подчёркнуто мной – Е.Л.) органа о привлечении к административной ответственности. Вряд ли суд можно отнести к административному органу применительно его внешних функций. Таким образом, сложилась ситуация при которой в одном виде судопроизводства, по категориям административно–правовых споров с участием разных субъектов по разному решается вопрос о судебных

⁵⁷⁴ См.: О государственной пошлине: Закон Российской Федерации от 9 декабря 1991 г. (в ред. 13 апреля 1999 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 19.; 1999. № 16. Ст. 1934.

⁵⁷⁵ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 6.

расходах. Указанные противоречия усугубляются тем, что статья 63 Налогового кодекса РФ даёт право отсрочки, рассрочки уплаты государственной пошлины, как разновидности федерального налога, уполномоченным органам (к которым относятся и соответствующие федеральные суды), осуществляющим контроль за уплатой государственной пошлины. Однако, статья 64 Налогового кодекса РФ называет имущественное положение в качестве основания отсрочки или рассрочки лишь в отношении физического лица, а в отношении организаций основаниями могут быть возможное банкротство при единовременной выплате государственной пошлины, бюджетное недофинансирование. При этом, на сумму пошлины, предоставленную физическому лицу должны начисляться проценты, исходя из учётной ставки рефинансирования Центрального Банка РФ.

Очевидно, что вопрос об оплате государственной пошлины при принятии заявлений и жалоб в суды требует единообразного подхода, который, на наш взгляд, должен состоять в установлении освобождения от уплаты государственной пошлины по всем видам административно–правовых споров вне зависимости от того, требует ли лицо возврата из бюджета денежных средств или иного имущества, изъятого в соответствии с действиями органа или должностного лица, наделённого государственно–властными полномочиями. Такая позиция объясняется спецификой административных правоотношений, а именно тем, что государственные органы при обращении в суд по административным делам в подавляющем большинстве случаев государственную пошлину не платят в соответствии со статьёй 5 Закона РФ «О государственной пошлине» и это правильно, но обеспечение прав и законных интересов лиц требует наличия и у них аналогичной гарантии при обращении в суд по административным делам.

Подписание письменного обращения в суд или иной уполномоченный орган лицом, имеющим право на его подписание также проверяется при

принятии жалобы, протеста или искового заявления. Анонимные или не подписанные заявителем (жалобщиком) обращения не рассматриваются.

Законодательство предусматривает определённый срок для возможности защиты предполагаемого нарушенного права. Различаются общие сроки административного и судебного обжалования. Так, например, Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. устанавливает в ст. 66 месячный срок обжалования решения о перемещении по службе, отстранении от должности в служебном порядке, понижении в должности, снижении в специальном звании, увольнении из органов внутренних дел⁵⁷⁶. Срок обжалования начинает течь со дня вручения лицу соответствующего приказа. Вместе с тем относительно сроков подачи других видов жалоб в порядке подчинённости указанный нормативный акт правил не устанавливает.

Закон РФ от 27 апреля 1993 года (с последующими изменениями) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» предусматривает: трёхмесячный срок со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод; один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа в удовлетворении жалобы; месячный срок после подачи жалобы, если на неё не получен письменный ответ. На наш взгляд, в законе не учтена ситуация, когда срок рассмотрения жалобы гражданина в организации, наделённой государственно–властными полномочиями, может быть продлён до двух месяцев при необходимости сбора дополнительных документов о чём должно быть сообщено обратившемуся. Во избежании споров, вызванных процедурными нестыковками (например, административный орган с опозданием известил лицо о продлении срока рассмотрения обращения) следует продлить срок по истечении которого лицо имеет право на

⁵⁷⁶ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.

обжалования при неполучении письменного ответа уполномоченного органа до двух месяцев.

Для обжалования постановлений об административных правонарушениях ст. 30.3 КоАП РФ установлен 10 суточный срок со дня вручения или получения копии постановления по делу. Действовавшие до принятия КоАП РФ 2001 года нормы иных актов, в частности ст. 370, 371 Таможенного кодекса РФ 1993 г., устанавливающие иные сроки обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях с 1 июля 2002 года утратили силу в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁵⁷⁷.

Аналогичный (10 дневный, а не 10 суточный) срок был установлен и для обжалования действий (бездействий) судебного пристава - исполнителя в соответствии со ст. 90 Федерального закона «Об исполнительном производстве» до принятия АПК РФ, который установил в статье 197 единый трёхмесячный срок для обжалования всех ненормативных актов и иных действий (бездействий) административных органов и должностных лиц, включая судебных приставов – исполнителей, если иное не установлено федеральным законом⁵⁷⁸. Статья 3 Федерального закона «О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»⁵⁷⁹ указывает на то, что впредь до приведения в соответствие акты, связанные с АПК РФ применяются в части, не противоречащей АПК РФ. Судя по смыслу данной нормы и действия судебных приставов – исполнителей должны обжаловаться в указанные в АПК РФ сроки. С другой стороны, закон «Об исполнительном производстве» является федеральным и сроки,

⁵⁷⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

⁵⁷⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3591.

⁵⁷⁹ См.: Российская газета. 2002. 27 июля.

установленные АПК РФ должны применяться только если будут внесены изменения в этот закон.

И всё же, для юридических лиц и иных организаций не всегда установлены сроки обжалования. Как правило, законодатель констатирует право обжалования того или иного действия или бездействия в суд, не называя сроков, в течении которых может быть осуществлено обжалование. В этом случае, действующее законодательство даёт повод для судебных ошибок., связанных с отсутствием единых сроков обжалования административных действий и бездействий. Косвенным подтверждением этому является ч.2 п.1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12 ноября 2001 г. № 15 и Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 ноября 2001 г. № 18 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности», где судам разъясняется, что исковая давность не может применяться к случаям оспаривания нормативного правового акта, если иное не предусмотрено законом⁵⁸⁰. К таким случаям можно отнести, например, предусмотренный ч. 2. ст. 31 Федерального закона от 23 июня 1999 г. «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» срок обжалования решений и предписаний федерального антимонопольного органа⁵⁸¹. В то же время, срок обжалования предписаний федерального антимонопольного органа, федерального органа по стандартизации и других федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений, осуществляющих контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг) в соответствии с Законом РФ от 7 февраля 1992 г. (в ред. 30 декабря 2001 г.) «О защите прав потребителей», составляет шесть месяцев со дня вынесения предписаний⁵⁸².

⁵⁸⁰ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2002. № 2. С. 3.

⁵⁸¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3174.

⁵⁸² См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140; 2002. № 1. (ч. 1). Ст. 2.

Установление единых сроков обжалования действий и бездействий органов и лиц, наделённых государственно – властными полномочиями повысит гарантии защиты публичных управленческих прав граждан. Следует отметить, что сроки для обращения в суд за защитой публичных управленческих прав и законных интересов иногда (например, при обжаловании актов о наложении административных наказаний) чрезвычайно малы. По некоторым категориям дел лишь юридический анализ ситуации требует достаточно длительного срока, порой достигающего до срока обжалования. Сюда необходимо включить и время, необходимое для оформления и подачи в соответствующий орган жалобы или искового заявления. На наш взгляд, необходимо установить единый срок обжалования для всех видов субъектов по аналогии со сроками, установленными в Законе РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», увеличив их с трёх до шести месяцев, включая обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях в течение 1 месяца. На наш взгляд, это не отразится на порядке исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, хотя пострадает пресловутый принцип оперативности административной ответственности, но повысятся гарантии защиты прав и законных интересов личности.

Безусловно, центральное место среди этапов развития административно – правового спора занимает стадия его разрешения значение которой состоит в том, что уполномоченный орган выносит обязательное для сторон спора решение, определяющее судьбу спорного правоотношения. В силу этого, в данном исследовании указанному вопросу будет посвящена отдельная глава.

В контексте исследуемого вопроса следует определиться и с конечной стадией административно–правового спора. Учитывая, что основная часть административно–правовых споров основана на конфликтах в государственном управлении, следует иметь ввиду точку зрения о том, что

«урегулирование конфликта – это не совсем обязательно выход из него: конфликт может продолжаться или изменить форму даже после принятия решения, предполагающего его прекращение»⁵⁸³. Применительно к юридической характеристике этого процесса следует помнить, что вынесенное решение по спору может быть обжаловано или опротестовано в судебном (при административной процедуре), апелляционном, кассационном или надзорном порядке (при судебной процедуре). Оспаривание судебных или административных актов, принятых в порядке разрешения административно – правового спора несёт в себе двойной юридический смысл: с одной стороны обжалуются судебные или административные акты органов, не затронувших прав и законных интересов лиц, а с другой стороны – косвенно жалобы, протесты по судебным и административным актам направлены на объект административно–правового спора то есть на защиту субъективных публичных управленческих прав и законных интересов лиц, полагающих, что их права нарушены. Но, если всё же окончательное решение по спору принято управомоченным органом спор следует считать законченным. Что же касается точки зрения Норбера Рулана о продолжении конфликта, то это не означает, что продолжается спор в юридическом смысле по данному объекту, предмету, по тому же основанию. Более того, конфликт может переходить и в другую (не административно – правовую) форму. Указанное обстоятельство является ещё одним доводом в пользу сопоставления, а не полного отождествления административно – правового спора и конфликта в государственном управлении.

Административно–правовой спор может быть закончен и до вынесения по нему решения органом или должностным лицом, управомоченным его разрешить. Этими случаями являются:

⁵⁸³ Рулан Н. Юридическая антропология: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 1999. С. 160.

1) отказ от жалобы, заявления, лицом, которое считало, что его права нарушены;

2) смерть физического, ликвидация юридического (с момента исключения из государственного реестра юридических лиц) лица или организации, которые обжаловали действия или бездействия органов, наделённых государственно–властными управленческими полномочиями;

3) отмена своего решения органом или должностным лицом, действия которого обжалуются;

4) осуществление предусмотренного законом действия уполномоченным органом или должностным лицом, если обжаловалось его бездействие.

Свою специфику окончания имеют внутрисистемные административно–правовые споры и споры, вытекающие из административно–правовых договоров. И та и другая категория административно–правовых споров характеризуется тем, что они могут оканчиваться достижением соглашения между сторонами спора. Не случайно действующее законодательство предусматривает согласительную процедуру для разрешения споров между органами исполнительной власти различных субъектов РФ, споров между органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также споров органов местного самоуправления между собой. Достижение согласия (разрешение спора) заканчивается подписанием либо дополнительного соглашения, либо протокола урегулирования разногласий.

Во внутрисистемных спорах не связанных с административно–договорными отношениями момент окончания спора определяется решением должностного лица, уполномоченного подписывать административный акт, по проекту которого возник спор.

Вынесением решения административно правовой спор может не закончиться в своей урегулированной законом форме. Речь идёт о случаях, когда вынесенное решение по спору само по себе не в полном объёме

обеспечивает защиту прав и законных интересов лиц, а требует дополнительных юридических средств своей реализации, таких как, например, выдача исполнительного листа на возврат незаконно изъятых в бюджет денежных средств, снятие ареста с имущества, возврат незаконно изъятых документов.

Не умаляя значения иных стадий, считаем необходимым особо остановиться на процессуальных проблемах такой стадии административно–правового спора, как его разрешение.

Глава 5. Процессуальные и организационно-правовые проблемы разрешения административно–правовых споров

§ 1. Особенности внесудебного порядка разрешения административно–правовых споров

Внесудебный порядок разрешения административно–правовых споров характеризуется нами в широком легальном и традиционном для отечественной правовой доктрины смысле, то есть включает в себя любой внесудебный, но связанный с реализацией властной воли порядок разрешения самими сторонами или третьим лицом (вне зависимости от порядка подчинённости) возникшего и имеющего все признаки спорного, правоотношения. Норбер Рулан, характеризуя антропологию права, даёт следующую типологию процедур урегулирования конфликтов в современном сложном (в отличие от элементарного, полуэлементарного и полусложного) обществе: судебные и несудебные (переговоры, посредничество, месть)⁵⁸⁴. Между тем, согласно исследованиям А.А. Дёмина, «способов организации решения спора, вытекающего из административного правоотношения, защиты прав гражданина, или, шире, способов проверки законности действий сторон административно-правового отношения, может быть названо много: административный, судебный, административная юстиция, омбудсмен, панчаят, посредничество, ампаро, инквизиция, колдовство, общественная защита, habeas corpus, международный суд»⁵⁸⁵.

Для советской системы разрешения административно–правовых споров характерной следует назвать такой внесудебный порядок, как

⁵⁸⁴ См.: Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999. С. 160 – 164.

⁵⁸⁵ Дёмин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно – процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 9.

административный, сохранившийся и в современной российской административно-правовой практике. С развитием административно-договорных отношений к указанному порядку добавляются примирительные процедуры, а с включением в отечественную правовую доктрину общепризнанных в Европе принципов права – и институт омбудсмана, то есть Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, модель статуса которого обсуждалась на страницах юридической литературы⁵⁸⁶ до принятия соответствующего Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁵⁸⁷. Однако, модель института омбудсмана, реализованная в России, не позволяет отнести деятельность омбудсмана к способам разрешения административно-правовых споров. Граждане обращаются к Уполномоченному по правам человека, если исчерпаны иные административные и судебные способы защиты нарушенных, по мнению обратившегося, прав и законных интересов. Сам Уполномоченный по правам человека не вправе разрешать спор, но он может содействовать пересмотру выводов иных органов по конкретному делу, для чего наделяется целым рядом надзорных полномочий, таких, как право на обращение за информацией к должностным лицам; право на проведение проверок деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц; знакомство с материалами уголовных, гражданских дел, дел об административных правонарушениях; право на посещение любых организаций вне зависимости от формы собственности и ведомственной подчинённости. Вместе с тем, Уполномоченный по правам человека в РФ не вправе принимать самостоятельного юрисдикционного решения по жалобе

⁵⁸⁶ См.: Бойцова В.В. Формирование института омбудсмана в России // Правоведение. 1994. № 5 – 6. С. 67-80.

⁵⁸⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

лица, а лишь только даёт свои заключения⁵⁸⁸, обращается в суд или иные, уполномоченные рассматривать споры органы. В какой-то степени это сближает его статус со статусом прокуратуры, а если точнее, они близки по методам, формам и способам деятельности⁵⁸⁹. Но протесты, вынесенные прокурорами по жалобам лиц по делам об административных правонарушениях, приостанавливают исполнение постановлений по делу до рассмотрения протеста (за исключением постановлений об административном аресте), а акты Уполномоченного по правам человека в РФ таких юридических последствий не имеют. Попутно хотелось бы отметить и то, что согласно п. 3. Ст. 20 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» отказ Уполномоченного в принятии жалобы не может быть обжалован, что, на наш взгляд, противоречит основополагающим положениям Конституции РФ о праве каждого на обжалование любого действия или бездействия в судебном порядке. Это тем более важно в связи с тем, что сама должность Уполномоченного по правам человека в РФ учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты нарушенных прав и свобод граждан, и при этом сам же закон исключает одну из важнейших конституционных гарантий.

Примирительные процедуры характеризуют в основном те случаи, когда участники спорного административного правоотношения находятся в договорных отношениях и имеют равный правовой статус, то есть, не подчинены друг другу и находятся на одном властном уровне, например, два

⁵⁸⁸ См. например: Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ «О проверке соответствия Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» международно-правовым обязательствам Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 22 апреля.

⁵⁸⁹ См.: Полянский В.В. Институт уполномоченного по правам человека и административное право // Институты административного права России. М., 1999. С. 212.

федеральных министерства. Вместе с тем, примирительные процедуры, хоть и в специфической форме находят себе место и во властных взаимоотношениях. Об этом, в частности, свидетельствует исследование Е. Мурзиной относительно досудебного порядка разрешения спора о применении мер ответственности за налоговое правонарушение⁵⁹⁰. Конечно, считать процедуру, закреплённую в п. 1. ст. 104 НК РФ, примирением в традиционном смысле этого термина нельзя. При примирении стороны могут диспозитивно установить те или иные условия. В данном же случае государственный орган лишь предлагает добровольно оплатить штраф. Более того, мы считаем, что ситуацию, когда налоговый орган выступает с таким предложением после вынесения решения о привлечении лица к ответственности, не всегда можно считать спором. Должен пройти определённый срок, указанный в решении налогового органа, в течение которого лицу даётся возможность добровольно исполнить решение налогового органа. Если этот срок прошёл, штраф не уплачен, тогда это и является свидетельством того, что налогоплательщик своим бездействием оспаривает решение налогового органа об уплате штрафа и наступает время предложения в порядке досудебного урегулирования спора, как того требует ч. 2 п. 1 ст. 104 НК РФ. Таким образом, существует несоответствие между ч. 2 и 3 п. 1 ст. 104 НК РФ, где в первом случае говорится о предложении, а во втором – о требовании, на что правильно указывает Е. Мурзина в своей работе.

Наиболее распространённым, однако, является традиционный административный порядок разрешения административно-правовых споров⁵⁹¹. Правовое регулирование данного порядка не единообразно и

⁵⁹⁰ См.: Мурзина Е. Предложение об уплате штрафа как способ досудебного урегулирования налогового спора // Российская юстиция. 2002. № 5. С. 23 – 24.

⁵⁹¹ Проблемы административного порядка рассмотрения обращений граждан в сфере исполнительной власти не так часто подвергаются анализу в современной

закреплено в законах, как федерального уровня⁵⁹², так и уровня субъектов Российской Федерации⁵⁹³, в подзаконных актах⁵⁹⁴, включая акты Президента РФ⁵⁹⁵, федеральных органов исполнительной власти⁵⁹⁶, органов исполнительной власти субъектов РФ⁵⁹⁷, а также органов местного самоуправления⁵⁹⁸. Анализ данных актов позволяет выделить как общие, характерные для рассмотрения споров всеми органами и должностными лицами черты, так и особенности, определяемые спецификой

административно-правовой литературе, (см.: Масленников М.Я. Вопросы правового регулирования обращений граждан в сфере исполнительной власти // Институты административного права России. М., 1999. С. 196-200).

⁵⁹² На наш взгляд, на федеральном законодательном уровне наиболее детально административный порядок рассмотрения административно-правовых споров регламентирован в главе 30 КоАП РФ.

⁵⁹³ См. например: О порядке рассмотрения обращений граждан в Краснодарском крае. Закон Краснодарского края от 25 февраля 1999 г. // Кубанские новости. 1999. 4 марта.

⁵⁹⁴ О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (в ред. от 2 февраля 1988г.) // Ведомости ВС СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. № 11. Ст. 192; 1988. № 6. Ст. 94.

⁵⁹⁵ См. например: Дисциплинарный устав Вооруженных сил Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. // Общевоинские уставы вооруженных сил Российской Федерации: Устав внутренней службы. Дисциплинарный устав. Ростов н/Д: Феникс. 2001. С. 265 – 316.

⁵⁹⁶ См.: Об утверждении регламента рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке. Приказ Министерства РФ по налогам и сборам от 17 августа 2001 г. // Экономика и жизнь. 2001. № 38.

⁵⁹⁷ См. например: О мерах по обеспечению оперативности и качества рассмотрения обращений населения к главе администрации края. Распоряжение главы администрации Краснодарского края от 5 сентября 1996 г. № 760-р // Архив Администрации Краснодарского края. 1996. Ф.687 О. 1. Д. 150. С. 10.

⁵⁹⁸ См. например: О порядке рассмотрения обращений граждан к мэру города Краснодара. Распоряжение мэрии г. Краснодара от 24 июля 2000 г. № 466-р // Архив администрации г. Краснодара. 2000 г.

государственного или муниципального управления определёнными объектами. Общие и особенные черты административного порядка разрешения административно – правовых споров могут быть структурированы по таким параметрам, как:

- 1) сроки рассмотрения жалоб;
- 2) субъекты, управомоченные рассматривать жалобы;
- 3) особенности процедуры рассмотрения и принятия решения;
- 4) возможность дальнейшего обжалования решения, принятого по жалобе.

Административный порядок рассмотрения административно – правовых споров имеет своим формальным основанием жалобу физического лица (как с общим, так и со специальным статусом) или организации. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» не содержит сроков, в течение которых гражданин, считающий, что его субъективное публичное управленческое право нарушено или не удовлетворён законный публичный интерес, может подать жалобу в административный орган, но содержит сроки, в течение которых жалоба должна быть рассмотрена в административном порядке:

- а) не требующая проверки – безотлагательно, но не позднее 15 дней;
- б) общий срок – до одного месяца;
- в) при необходимости проведения специальной проверки или сбора дополнительных материалов – до двух месяцев в исключительных случаях. Аналогичное правило закрепляется и в законодательстве субъектов РФ⁵⁹⁹.

Пропуск уполномоченным органом или должностным лицом указанных сроков является основанием для судебного обжалования данного бездействия. Статья 119 Дисциплинарного устав вооруженных сил Российской Федерации называет семидневный срок рассмотрения жалобы военнослужащего в воинской части, пятнадцатидневный срок в

⁵⁹⁹ См. например: Об обращениях граждан. Закон города Москвы от 18 июня 1997 г. // Тверская 13. 1997. № 31.

вышестоящих органах военного управления, который может быть продлён до тридцати дней при необходимости проведения специальной проверки, истребования дополнительных материалов. Аналогичный с точки зрения сроков рассмотрения жалобы порядок установлен при рассмотрении жалоб в органах ФСБ РФ⁶⁰⁰.

В иных актах общедоверального уровня, например ст. 37, 38 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации, устанавливаются и сроки обжалования (3 месяца со дня ознакомления с приказом о наложении дисциплинарного взыскания, а по вопросам об увольнении со службы – в месячный срок со дня вручения копии приказа об увольнении) и сроки рассмотрения дела вышестоящим начальником таможенного органа – безотлагательно, но не позднее 1 месяца со дня получения жалобы сотрудника таможенного органа.

КоАП РФ в ст. 30.5 называет дифференцированные сроки рассмотрения жалоб, но применительно к административному порядку имеет значение лишь десятидневный срок со дня поступления жалобы со всеми материалами, так как обжалование административного ареста относится исключительно к судебному порядку. Указанная формулировка ст. 30.5 КоАП РФ фактически даёт юрисдикционному органу увеличить сроки рассмотрения жалобы в силу того, что лицо, обжалующее постановление об административном правонарушении, часто имеет в качестве *всех материалов* (курсив мой – Е.Л.), как это сказано в законе, лишь копию постановления без каких-либо дополнительных материалов, затребование которых входит в компетенцию уполномоченного органа или должностного лица, что требует дополнительного времени. В этой связи нами предлагается исключить из п. 1 статьи 30.5 КоАП РФ формулировку

⁶⁰⁰ См.: Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах Федеральной службы безопасности. Приказ ФСБ РФ от 9 января 2001 г.// БНА ФОИВ. 2001. № 3.

«...со всеми материалами дела...». В этом смысле показателен подход, установленный п. 2.1 и 2.2 Регламента рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке, где установлен общий месячный срок рассмотрения вышестоящим налоговым органом или должностным лицом жалобы налогоплательщика, а по жалобам на постановление об административном правонарушении – десятидневный со дня поступления жалобы в налоговый орган.

В связи с тем, что десятидневный срок не всегда реален, то следует пойти по пути унификации со сроками рассмотрения иных жалоб, предусмотрев для административного (да и для судебного) порядка рассмотрения жалоб по делам об административных правонарушениях общий 30 дневный срок.

Субъектами, уполномоченными рассматривать жалобы в административном порядке, являются:

- 1) вышестоящие в порядке подчинённости по отношению к спорящим сторонам руководители – в административно-правовых спорах, связанных с административно-служебными правоотношениями;
- 2) руководители органов государственной власти и местного самоуправления по отношению к заранее не определённом кругу лиц вне отношений служебной подчинённости;
- 3) органы государственной власти и местного самоуправления общей и специальной компетенции, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями по вопросам, входящим в объект административно-правового спора.

Вышестоящим в порядке подчинённости руководителем считается лицо, находящееся по отношению к спорящим сторонам на первом, более высоком властном уровне и наделённое правом налагать и снимать дисциплинарные взыскания, а также решать иные вопросы, связанные с осуществлением служебной деятельности. Как указывает Ю.Н. Старилов, руководящие служащие (начальники) являются носителями линейной власти по

отношению к подчинённым им лицам⁶⁰¹. Однако, как отмечает А.Ф. Ноздрачёв, кто в каждом конкретном случае является руководителем можно определить только по структуре государственного органа⁶⁰². В свою очередь, структуры органов государственной власти, местного самоуправления, государственных органов могут отличаться значительным разнообразием. Достаточно сказать, что существует линейный⁶⁰³, линейно–штабной, функциональный, линейно–функциональный (смешанный)⁶⁰⁴ типы организационной структуры управления, на которые накладываются особенности федеративного устройства Российской Федерации. Причём «при линейном типе структуры у каждого подчинённого имеется только один руководитель, который решает все вопросы. При функциональном типе структуры исполнитель подчинён одновременно нескольким функциональным руководителям, при этом каждому – лишь по определённым вопросам»⁶⁰⁵. В любом случае, функциональные структурные подразделения должны иметь своих линейных руководителей. Выделяется несколько видов начальников (руководителей). Так, ст. 31-33 Устава внутренней службы вооружённых сил Российской Федерации выделяют прямых, непосредственных начальников, начальников по воинскому званию.

⁶⁰¹ См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 101.

⁶⁰² См.: Ноздрачёв А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. С. 164.

⁶⁰³ Г.И. Петровым отмечено, применительно к линейному принципу внутреннего построения органов социального управления, что «этот принцип «в чистом виде» применяется редко, обычно его сочетают с другими». (см.: Петров Г.И. Основы советского социального управления. Л.: Изд-во. ЛГУ, 1974. С. 149).

⁶⁰⁴ См.: Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1971. С. 108.

⁶⁰⁵ См.: Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. С. 279.

А в соответствии со ст. 110 и 116 Дисциплинарного устава Вооружённых сил Российской Федерации жалобы рассматриваются непосредственными начальниками тех лиц, по чьей вине нарушены, по мнению военнослужащего, его права.

Непосредственным начальником считается ближайший к подчинённому прямой начальник, то есть ближайшее лицо, которому военнослужащий подчинён по службе, хотя бы и временно. Если начальник не имеет достаточных полномочий по рассмотрению жалобы, то в соответствии с ч. 2 ст. 116 Дисциплинарного устава вооружённых сил Российской Федерации он направляет жалобу по команде, то есть своему непосредственному начальнику.

К сожалению, иные нормативные акты, регламентирующие административный порядок рассмотрения административно-правовых споров, недостаточно чётко определяют лиц, которые рассматривают жалобы, ограничиваясь указанием на вышестоящий орган или должностное лицо, которых жалобщику предстоит определить исходя из структуры соответствующего органа. Например, налогоплательщик, осуществляющий свою деятельность в городе, где есть районное (окружное) деление, и одновременно в каком-либо районе данного субъекта РФ при обжаловании ненормативного акта налогового органа, вынесенного в городе, подаёт жалобу в городскую налоговую инспекцию, а если акт вынесен районной налоговой инспекцией субъекта РФ, то сразу в территориальное управление федерального органа исполнительной власти специальной компетенции по данному субъекту РФ. При этом, если в первом из приведённых случаев жалоба будет подана в управление налогового органа субъекта РФ, то он не будет её рассматривать, а направит в городской налоговый орган, что, на наш взгляд, затянет сроки рассмотрения жалобы и является ещё одним аргументом в пользу увеличения сроков рассмотрения административно-правовых споров в административном порядке. Иерархия вышестоящих

органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать жалобы на действия или бездействия нижестоящих, может включать в себя межтерриториальные подразделения. Так, в соответствии с п. 26) ст. 6 Приказа Министерства юстиции РФ от 22 октября 2002 года № 286 «Об утверждении Положения об управлении (отделе) Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации» территориальное управление рассматривает жалобы граждан, связанные с работой управления и учреждений юстиции, а также осуществляет контроль за рассмотрением жалоб граждан в подконтрольных ему органах и учреждениях Министерства юстиции РФ⁶⁰⁶. Как видно из данного Положения, речь идёт не только о рассмотрении жалоб на действия и бездействия подчинённых управлению юстиции субъекта РФ органов (например, службы судебных приставов) и учреждений (например, государственных учреждений юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним), но и на действия и бездействия служащих аппарата Управления юстиции по субъекту РФ. Очевидно, что речь может и должна идти и о рассмотрении жалоб организаций. Кроме того, в Положении следует определить лиц, рассматривающих жалобы (начальник управления, его заместитель), ибо в статье о функциях начальника соответствующего управления об этом не говорится. В пользу чёткого определения субъектов, рассматривающих жалобы в административном порядке, говорит и то, что вышестоящие органы также могут иметь несколько ступеней иерархии. В нашем примере это Федеральные управления Министерства юстиции по Федеральному округу, которые также наделены правом рассматривать жалобы и заявления *граждан и организаций (курсив мой в связи с анализом предыдущего Положения - Е.Л.)*, связанные с работой территориальных

⁶⁰⁶ См.: Российская газета. 2002. 30 октября.

органов Министерства юстиции РФ, иных органов и учреждений юстиции⁶⁰⁷. В свою очередь, в соответствии с п. 61) ст. 6 Положения о Министерстве юстиции РФ от 2 августа 1999 г. министерство организует рассмотрение устных и письменных обращений граждан, связанных с работой органов и учреждений юстиции⁶⁰⁸.

Если лицо, действия которого обжалуются, имеет несколько функциональных руководителей, то жалобу на его действия или бездействия всё равно должен рассматривать ближайший к нему линейный руководитель. Об этом, в частности, свидетельствуют ст. 36, 38 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации от 16 ноября 1998 г.⁶⁰⁹, где указывается, что жалобы сотрудника таможенного органа в связи с привлечением его к дисциплинарной ответственности рассматривает вышестоящий начальник таможенного органа, то есть спор разрешает линейный руководитель вне зависимости от того, имеются ли у лица, наложившего взыскание, функциональные руководители.

Действующие нормативные акты дифференцируют должностных лиц и органы, рассматривающие административно–правовые споры. Как уже отмечалось, в рамках органа следует чётко выделить должностных лиц, ответственных за разрешение возникших административно–правовых споров, подведомственных данному органу. Косвенное указание на вышестоящих руководителей, имеющих право рассматривать административно–правовые споры, связанные с обжалованием постановлений о наложении административных наказаний, заложено в статьях 23.3 - 23.61 КоАП РФ, где даются указания на нижестоящих и

⁶⁰⁷ См.: Об утверждении Положения о Федеральном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по федеральному округу. Приказ Министерства юстиции РФ от 22 октября 2002 г. № 235 // БНА ФОИВ. 2002. № 11.

⁶⁰⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 32. Ст. 4043.

⁶⁰⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 47. Ст. 5742.

вышестоящих должностных лиц, обладающих правом рассматривать дела об административных правонарушениях. Но не в каждой из указанных статей даётся указание на линейных руководителей. Так, например, не ясно, кто является должностным лицом, которому могут обжаловаться постановления, вынесенные военным комиссаром субъекта РФ в соответствии со ст. 23.11 КоАП РФ. Кроме того, статьи главы 23 КоАП РФ не всегда дают указание на систему органов исполнительной власти, в рамках которой рассматриваются административно–правовые споры, связанные с обжалованием постановлений об административных правонарушениях.

Помимо должностных лиц, рассмотрение административно–правовых споров может осуществляться и вышестоящим органом. Нередко в современной административной практике в рамках самой системы органов, наделённых государственно–властными управленческими полномочиями, устанавливается, какое именно структурное подразделение вышестоящего органа осуществляет рассмотрение административно–правовых споров с участием нижестоящих органов той же системы. Так, статьи 8.1 – 10 ранее упомянутого Регламента рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке, утверждённого приказом Министерства по налогам и сборам РФ от 17 августа 2001 года, относят решение вопросов по жалобам налогоплательщиков к ведению Комиссии по рассмотрению жалоб налогоплательщиков, которая коллегиально рассматривает административно–правовые споры налогоплательщиков с нижестоящими (по отношению к комиссии) налоговыми органами. Состав комиссии формируется из специалистов юридических подразделений вышестоящего налогового органа, на которые возложена функция рассмотрения жалоб налогоплательщиков. Подобным же образом решается вопрос об обжаловании решений квалификационных комиссий по приёму экзаменов у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности. В отличие от комиссий, создаваемых в налоговых органах, апелляционная

комиссия по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий по приему экзаменов у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности, образуется при Министерстве юстиции РФ. Персональный состав Комиссии формируется Министерством совместно с Федеральной нотариальной палатой на паритетных началах. В соответствии со ст. 4 Положения об апелляционной комиссии по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий по приёму экзаменов у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности, утверждённого приказом Министерства юстиции РФ от 21 июня 2000 г.⁶¹⁰, в состав комиссий входят как сотрудники Министерства юстиции, так и представители Федеральной нотариальной палаты, а также учёные-юристы. В системе Министерства здравоохранения РФ действует Апелляционная комиссия по вопросам сертификации лекарственных средств, которая рассматривает споры между участниками сертификации лекарственных средств. Порядок работы данной комиссии определяется соответствующим Положением, утверждённым приказом Минздрава РФ от 15 декабря 2002 года № 385⁶¹¹. К особенностям работы комиссии следует отнести: зависимость периодичности созыва апелляционной комиссии от количества поступивших апелляций (жалоб, претензий); персональный состав комиссии включает в себя квалифицированных специалистов Минздрава России, комиссия может привлекать к работе специалистов других организаций, которые, впрочем, не имеют права решающего голоса.

⁶¹⁰ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 28.

⁶¹¹ См.: Российская газета. 2002. 31 декабря.

Опыт создания аналогичных комиссий, в частности по разрешению споров в связи с муниципальной службой, есть и в системе местного самоуправления⁶¹².

Правовая регламентация принятия решения по административно – правовому спору во внесудебном порядке различается по степени нормативной урегулированности (на законодательном или подзаконном уровнях), по качеству юридической техники. Так, Дисциплинарный устав таможенной службы, утверждённый Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 года № 1396 в статьях 38 и 39 говорит лишь о том, что вышестоящий начальник таможенного органа обязан *всесторонне и объективно (курсив мой – Е.Л)* рассмотреть жалобу сотрудника таможенного органа о привлечении его к дисциплинарной ответственности и вынести решение безотлагательно, но не позднее месяца со дня её получения, о чём сотрудник и начальник, действия которого обжалуются, уведомляются письменно. Жалобу запрещается передавать на рассмотрение тому начальнику, действия которого обжалуются. Дисциплинарный устав Вооружённых Сил РФ в ст. 116 говорит о том, что командир (начальник) должен чутко и внимательно относиться к поступившим жалобам военнослужащих, а если не имеет достаточных прав для их рассмотрения, то в пятидневный срок направляет её по команде. Статья 119 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил РФ даёт указания по поводу доказательств, используемых для разрешения административно–правового спора в порядке внесудебного производства, которые может быть необходимо исследовать: материалы специальных проверок, документы. Материалы специальных (служебных) проверок используются при разрешении административно–правовых споров также и в других органах (другими должностными лицами), наделённых

⁶¹² См. например: О совете по вопросам муниципальной службы. Решение Городской Думы г. Краснодара от 22 июня 2000 г. № 45. П. 18. // Архив Городской Думы г. Краснодара. 2000.

государственно-властными управленческими полномочиями. Попытка нормативного урегулирования порядка проведения служебных проверок была предпринята Приказом ГТК РФ от 3 декабря 1998 года (в ред. 28 января 2000 г.), который, однако, не был зарегистрирован Министерством юстиции РФ (письмо Минюста РФ от 5 июня 2002 года № 07/6398-АК), в связи с чем отменён самим ГТК РФ приказом от 6 августа 2002 г.⁶¹³.

Особенностью порядка внесудебного рассмотрения административно-правовых споров налоговыми органами является относительно подробная нормативная урегулированность данного вопроса. Раздел VII Налогового кодекса РФ и Регламент рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке в этой части содержат следующие принципиальные положения:

- 1) поступившая жалоба с запросом вышестоящего налогового органа подлежит направлению в нижестоящий налоговый орган, но не для рассмотрения, а для дачи по ней заключения, представления копий документов, необходимых для рассмотрения жалобы с указанием срока для представления заключения нижестоящего налогового органа;
- 2) запросы могут быть направлены в так называемые методологические подразделения для дачи заключения по спору;
- 3) вышестоящий налоговый орган, рассматривающий спор, вправе полностью или частично приостановить исполнение обжалуемого акта, если есть достаточные (документально подтверждённые) основания полагать, что обжалуемый акт не соответствует законодательству РФ;
- 4) споры рассматриваются Комиссией по рассмотрению жалоб налогоплательщиков в присутствии должностных лиц организации – налогоплательщика либо индивидуального предпринимателя или их представителей, которые заблаговременно извещаются о времени и месте рассмотрения;

⁶¹³ См.: Экономика и жизнь. 2002. № 34. С. 12.

- 5) рассмотрение спора может быть перенесено по просьбе налогоплательщика в пределах сроков, предусмотренных ч. 3 ст. 140 Налогового кодекса РФ, то есть в пределах месяца со дня получения жалобы;
- 6) если лицо извещено о месте и времени рассмотрения спора, но не явилось, то жалоба рассматривается без участия представителя налогоплательщика;
- 7) в заседании могут участвовать представители налоговых органов, акты которых рассматриваются, если есть основания полагать, что обжалуемый акт, действие или бездействие не соответствуют законодательству РФ;
- 8) в заседании ведётся протокол, подписываемый всеми лицами, участвующими в заседании;
- 9) окончательное решение по жалобе налогоплательщика по результатам рассмотрения принимается руководителем вышестоящего налогового органа или его заместителем, осуществляющим оперативное руководство юридическим (правовым) подразделением.

Решения упоминавшихся выше апелляционных комиссий, создаваемых при Министерстве юстиции РФ, принимаются в коллегиальном порядке и не требуют своего утверждения каким-либо должностным лицом Министерства юстиции РФ.

В присутствии лица, подавшего жалобу, административно-правовой спор может быть рассмотрен непосредственно на приёме у должностного лица, которому жалоба подаётся. Осуществление приёма физических лиц и организаций может осуществляться как непосредственно должностными лицами, имеющими полномочия по рассмотрению жалоб, так и специалистами приёмных, дежурными соответствующих органов. Возможность представления жалобы непосредственно лицу, уполномоченному рассматривать дело, предоставляет жалующемуся

дополнительные возможности по разъяснению обстоятельств дела. На личном приёме можно выяснить и первоначальную реакцию должностного лица на содержание жалобы, что достаточно важно из тактических соображений. При отрицательной первичной реакции есть смысл продолжить обжалование не в административном порядке, а в судебном или путём обращения в органы прокуратуры. Конечно, если подать жалобу непосредственно на приёме у должностного лица, уполномоченного рассматривать дело, не удалось, то не стоит избегать изложения своей позиции и служащим, осуществляющим приём. Как справедливо заметил В.В. Калитвин, говоря о должностных лицах, осуществляющих первоначальный приём заявлений на принесение надзорного протеста в гражданском судопроизводстве, и что по аналогии может быть воспроизведено применительно к административному порядку обжалования, «...небезызвестно, что с учётом их мнения решается вопрос об истребовании дела, им поручается его изучение...»⁶¹⁴. От себя добавим, что зачастую именно эти лица и готовят решение по жалобе, а уполномоченный руководитель лишь его подписывает. На наш взгляд, целесообразно параллельно использовать все имеющиеся способы обжалования, особенно с учётом небольших сроков судебного обжалования. Выход из возможных коллизий, связанных с одновременным затребованием дела и судом, и вышестоящим административным органом видится, опять же в увеличении сроков судебного обжалования, во всяком случае, по делам об административных правонарушениях.

Акты, регламентирующие порядок рассмотрения жалоб, принятые представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не столь подробно регламентируют порядок рассмотрения и принятия решения, ограничиваясь, как это указывается, например, в ч. 1. ст. 8

⁶¹⁴ Калитвин В.В. Адвокат в гражданском судопроизводстве. Воронеж. 1989. С. 114.

Закона Краснодарского края «О порядке рассмотрения обращений граждан в Краснодарском крае», указаниями о том, что лицо, рассматривающее обращение, обязано: тщательно разобраться в существе обращения, в случае необходимости истребовать нужные документы, направить работников на места для проверки, принять другие меры для объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения вопроса.

Решения, принимаемые в результате рассмотрения органом или должностным лицом административно-правового спора во внесудебном порядке, должны отвечать как требованиям, предъявляемым к управленческому (административному), так и к судебному актам, что и должно отличать его от иных административных актов. Прежде всего, следует иметь в виду, что административные акты относятся к разновидности государственных решений, специфической чертой которых является их юридическая форма, на что указывает М.П. Лебедев, говоря, что «специфической особенностью государственных постановлений является их юридическое оформление»⁶¹⁵. Управленческое решение может (хотя и не всегда) рассматриваться как разновидность государственного решения. Характеризуя управленческое решение, Ю.А. Тихомиров определяет, что «управленческое решение есть, таким образом, социальный акт, подготовленный на базе вариантного анализа и оценки, принятый в установленном порядке, имеющий директивное, общеобязательное значение, содержащий постановку целей и обоснование средств их осуществления, организующий практическую деятельность субъектов и объектов управления»⁶¹⁶. Указанные характеристики отражают подход к государственным управленческим решениям вообще. Вместе с тем, как «каждой группе управленческих решений свойственны свои требования к

⁶¹⁵ Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М.: Юрид. лит., 1974. С. 110.

⁶¹⁶ Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука. 1972. С. 33.

«архитектуре» текста, к построению структурных частей, их оглавлению, соотношению между собой, к формулированию положений»⁶¹⁷. Н.Г. Салищева, характеризуя правоприменительные государственные управленческие решения, говорит о том, что «решение по административному делу должно тщательно обосновываться с точки зрения фактических обстоятельств и отражать объективную истину»⁶¹⁸. Раз так, то и применительно к внесудебному порядку разрешения административно-правовых споров требуется установление видов и структуры решения по делу по аналогии с тем, как это закрепляется относительно судебных актов. В этом смысле, наиболее детально структура административного акта, вынесенного по результатам рассмотрения административно-правового спора, закреплена в ст. 30.7 и ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ. Обращает на себя внимание то, что решение по жалобе должно содержать обстоятельства, установленные при рассмотрении дела⁶¹⁹, и быть мотивированным. Для иных решений по административно-правовым спорам действующее законодательство требований относительно описательной части прямо не устанавливает.

Виды решений по административно-правовому спору многообразны, ибо зависят от особенностей защищаемых субъективных публичных управленческих прав, интересов и порядка реализации управленческих обязанностей. Одна только ст. 30.7 КоАП РФ содержит указание на пять видов решений и один вид определения, выносимых при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении.

⁶¹⁷ Там же. С. 209.

⁶¹⁸ См.: Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 322.

⁶¹⁹ М.П. Лебедев отмечает, что в структуру государственных постановлений может входить, а иногда и занимать там значительное место дискриптивная (описывающая) информация (см.: Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. С. 146.).

Сравнительный анализ действующих нормативно-правовых актов позволяет нам предложить следующую обобщённую систему решений, выносимых при рассмотрении административно – правовых споров во внесудебном порядке:

- 1) об оставлении жалобы (заявления) без удовлетворения;
- 2) об удовлетворении жалобы (заявления) в полном объёме и вынесении нового решения или обязанности нижестоящего органа или должностного лица осуществить предусмотренное нормативными актами действие;
- 3) о частичном удовлетворении жалобы (заявления);
- 4) о возврате жалобы (заявления) на повторное рассмотрение в тот же орган или тому же должностному лицу, если в результате рассмотрения спора выясняется существенное нарушение процессуальных и иных административно-процедурных норм при осуществлении обжалуемого действия или бездействия;
- 5) о направлении жалобы по подведомственности в уполномоченный орган или должностному лицу в случаях, если будет установлено, что обжалуемое действие совершено неуполномоченным лицом, или если вышестоящий орган или должностное лицо не уполномочены рассматривать данную жалобу (заявление);
- 6) о возврате жалобы обратившемуся, если будет установлено, что она не подведомственна данному органу или должностному лицу и требует обращения в суд с соблюдением требований, предъявляемым к жалобам, подаваемым в суд.

Для каждого из указанных случаев в законе могут быть сделаны оговорки, отражающие специфику объекта спора. В частности, при полном удовлетворении жалобы (заявления) может возникнуть ситуация, когда от вышестоящего органа или должностного лица требуется, по существу, вынести новое решение вместо обжалуемого. В тех случаях, когда вынесение подобного решения не входит в компетенцию должностного лица или органа, то оно должно обоснованно обязать нижестоящий орган осуществить то или

иное действие надлежащим образом. Например, в соответствии с частью 3 ст. 13 Приказа Министерства юстиции РФ от 16 августа 1999 г. «О правовом контроле за деятельностью учреждений юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁶²⁰ Министерство юстиции РФ может обязать Главного государственного регистратора прав на недвижимое имущество субъекта РФ осуществить регистрацию права собственности на недвижимое имущество или сделку, притом что само министерство как орган не осуществляет государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Изложенная проблематика позволяет прийти к выводу о том, что внесудебный порядок рассмотрения административно-правовых споров требует своей законодательной унификации на федеральном уровне в административно-процессуальном кодексе РФ. На наш взгляд, кодекс в этой части должен содержать в себе:

- 1) единые административные и судебные сроки обжалования управленческих действий и бездействий органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями;
- 2) предельные (увеличенные в соответствии с высказанными в данной работе предложениями) сроки рассмотрения административно-правовых споров во внесудебном и судебном порядке;
- 3) чёткие указания на порядок рассмотрения поступивших жалоб, включая указания на права и обязанности спорящих сторон и лица, рассматривающего спор;
- 4) указания на доказательства, принимаемые во внимание при рассмотрении административно-правового спора во внесудебном порядке;

⁶²⁰ См.: Бюллетень Министерства юстиции РФ. 1999. № 9.

- 5) варианты возможных решений по административно–правовому спору с учётом специфики объекта административно–правового спора.

В компетенцию федеральных органов, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями, следует включить установление иерархии лиц и органов соответствующей системы, уполномоченных разрешать возникшие административно–правовые споры во внесудебном порядке. За субъектами Российской Федерации следует оставить аналогичное право в отношении органов государственной власти и местного самоуправления данного субъекта РФ.

§ 2. Актуальные проблемы деятельности судов по разрешению административно–правовых споров

2.1. Административное судопроизводство, как форма разрешения административно–правовых споров

Рассмотрение вопроса о судебном порядке разрешения административно–правовых споров заставляет, прежде всего, определиться с такими юридическими категориями, как административная юстиция, административное судопроизводство, правосудие по административным делам, производство по административным делам, а также выяснить соотношение этих категорий между собой. Несмотря на то что вышло достаточно много работ по этим вопросам⁶²¹, защищены диссертации⁶²²,

⁶²¹ См. например: Зеленцов А.Б., Радченко В.И. Административная юстиция в России (История и современность. М., 2002. 120 с.; Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1995. № 8. С. 22-29.; Старилов Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М., 2001.; Он же. От

Ю.А. Тихомиров справедливо отмечает, что «пока нет ясности в самой концепции административного правосудия, в соотношении его с конституционным понятием «административное судопроизводство» и с традиционно используемым понятием «административная юстиция»⁶²³. Сравнительный анализ указанных понятий следует начать с замечания Д.М. Чечота о внутренней противоречивости самого термина «административная юстиция», где «между управлением (*administratio*) и правосудием (*justitia*) существуют различия, как в самом содержании деятельности, так и во внешних формах её проявления»⁶²⁴. Исходя из указанных посылок, Д.М. Чечот приходит к выводу о том, что «...административная юстиция это рассмотрение и разрешение вопросов и споров по управлению (администрация) органами, осуществляющими правосудие (юстиция)»⁶²⁵. А.Б. Зеленцов и В.И. Радченко, отмечая перспективность данной концепции, предполагают, что «...наиболее развитой формой административной юстиции является судебное разбирательство и разрешение административных споров в порядке искового административного судопроизводства в специальных административных судах. Это –

административной юстиции к административному судопроизводству. / Сер. Юбилей, конференции, форумы. Вып. 1 / Ю.Н. Старилов; ВГУ. Воронеж: Изд-во. ВГУ. 2003. 144 с.

⁶²² См.: Кучерена А.Г. Административная юстиция в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 26 с.; Соловьёва А.К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики. Автореф. дисс...канд. юрид. наук. СПб., 1999. 20 с.; Усанов В.Е. Институт административной юстиции в системе административного права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 35 с.

⁶²³ Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 35.

⁶²⁴ Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 1973. С. 27.

⁶²⁵ Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. С. 28.

административная юстиция в собственном смысле слова»⁶²⁶. Как судебное исковое право характеризует административную юстицию и Ю.Н. Старилов⁶²⁷.

Но законодатель, тем не менее, лишь отчасти подтверждает исковой порядок административного судопроизводства применительно к искам налоговых органов о взыскании штрафных санкций с налогоплательщиков. Мысль А.Б. Зеленцова и В.И. Радченко об «административной юстиции в строгом смысле слова (*stricto sensu*)»⁶²⁸ представляется особенно важной в связи с тем, что отдельные авторы относят к административной юстиции и досудебные формы разрешения административно–правовых споров⁶²⁹. В одном из распространённых словарей административного права административная юстиция определяется как «система специальных судебных и квазисудебных органов, главной задачей которых является контроль за законностью действий и решений администрации (органов исполнительной власти) при рассмотрении исков и жалоб граждан или организаций в связи с нарушением их прав и законных интересов»⁶³⁰. Но это основное содержание не является единственным. На наш взгляд, административная юстиция связана с административной юрисдикцией, как в широком так и в узком смыслах, то есть характеризует и судебное разрешение административно–правовых споров, и деятельность по привлечению в судебном порядке к административной ответственности.

⁶²⁶ Зеленцов А.Б., Радченко В.И. Административная юстиция в России. С. 14.

⁶²⁷ Старилов Ю.Н. Административная юстиция в России: место в структуре современного административного права, проблемы теории и развития // Административное право Российской Федерации. (По материалам конференций). Великий Новгород, 1999. С. 67.

⁶²⁸ Зеленцов А.Б., Радченко В.И. Там же. С. 15.

⁶²⁹ См.: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 132 – 134.

⁶³⁰ Словарь административного права / Колл. авт. М.: Фонд «Правовая культура», 1999. С. 11.

Значительная часть современных авторов характеризуют административную юстицию как исключительно судебную деятельность⁶³¹. Действительно, в этимологическом смысле юстиция трактуется как судебная деятельность⁶³². Так, И.В. Панова указывает, что «административная юстиция – рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц и органов исполнительной власти, т.е. правосудие по административным делам, которое отправляется судами общей юрисдикции, арбитражными и конституционными в порядке соответственно ГПК и АПК РФ, законами о конституционных (уставных) судах»⁶³³. Отождествляя административное правосудие и административную юстицию⁶³⁴, с чем вполне можно согласиться, И.В. Панова, как кажется, даёт слишком узкую характеристику административной юстиции, связывая её исключительно с жалобами на акты должностных лиц и органов исполнительной власти, в то время как иные авторы называют то же самое административным судопроизводством⁶³⁵. Действующее законодательство

⁶³¹ См. например: Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник. Часть общая. М.: БЕК, 1993. С. 51.; Он же. Административное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2000. С. 156.; Старилов Ю.Н. Административная юстиция и правовая конфликтология // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 13: Правовая конфликтология: Теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования. Воронеж, Изд-во. ВГУ, 2002. С. 206.

⁶³² См. например: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 903.; Словарь иностранных слов в русском языке. М.: ЮНБЕС, 1996. С. 826; Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 504.

⁶³³ См.: Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 14.

⁶³⁴ И.С. Яценко также отождествляет административное правосудие и административную юстицию, (см.: Яценко И.С. Проблемы административной юстиции в Российской Федерации (организационно-правовые аспекты) // Административное право Российской Федерации (По материалам конференций). Великий Новгород, 1999. С. 107).

⁶³⁵ См.: Попова Ю.А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. 2002. № 5. С. 34.

даёт прямое указание на рассмотрение жалоб на действия и бездействия любых органов и должностных лиц, наделённых государственно–властными управленческими полномочиями в порядке производства по делам, вытекающим из административных правоотношений, если не установлен иной порядок обжалования (например, конституционного). А.К. Соловьёва определяет административную юстицию как деятельность судов (общей юрисдикции или специальных административных) по разрешению публично - правовых споров в сфере государственного управления, возникающих по поводу законности актов органов государственного управления или должностных лиц, осуществляемую в соответствии со специальными процессуальными правилами и имеющую целью прекращение действия незаконных актов органов управления⁶³⁶. Оставляя в стороне объём характеризуемого А.К. Соловьёвой вида судебной деятельности, заметим, что целью этой деятельности является отнюдь не прекращение действия незаконных актов. В процессе судебного разбирательства может быть подтверждена законность и обоснованность административного акта. Следовательно, целью необходимо считать разрешение конкретного административно-правового спора. Н.Г. Салищева и Н.Ю. Хаманева указывают, что основное содержание института административной юстиции составляет судебный контроль за законностью действий органа (должностного лица) *публичной* (курсив мой – Е.Л.) власти⁶³⁷. Е.В. Ламонов характеризует административную юстицию как «судебный контроль за

⁶³⁶ См.: Соловьёва А.К. Перспективы развития административной юстиции в России // Правоведение. 1999. № 1. С. 69.

⁶³⁷ См.: Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 5.

управлением в Российской Федерации»⁶³⁸. Следует, однако, оговориться, что административная юстиция связана с контролем не за управлением вообще, а за государственным и отчасти муниципальным управлением. В связи с указанием на контроль как основное содержание института административной юстиции нельзя не сказать о позиции тех авторов, которые вообще не считают разрешение споров по делам, вытекающим из административно-правовых отношений правосудием, а называют эту деятельность судебным контролем. В частности, Н.М. Чепурнова считает, что «судебная власть реализуется в таких конституционно-правовых формах, как правосудие, судебный надзор вышестоящих судов над нижестоящими, судебное управление, судебный надзор, судебный конституционный контроль»⁶³⁹. Разграничивая правосудие и судебный контроль по административным делам, Н.М. Чепурнова называет различия по предмету судебного рассмотрения и его оценки, по процедуре их осуществления, по характеру принимаемых судом решений, а также связывает правосудие в гражданском процессе лишь с исковым производством⁶⁴⁰. А.Т. Боннер и В.Т. Квиткин указывают на прямой и косвенный контроль судов за законностью деятельности органов государственного управления, где прямой контроль связан с рассмотрением дел, возникающих из административных правоотношений, а косвенный осуществляется при рассмотрении уголовных и гражданских дел⁶⁴¹. Подобной же позиции придерживаются В.М. Горшенев

⁶³⁸ Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях. Мичуринский городской суд Тамбовской области. Воронеж: Изд-во. ВГУ, 2002. С. 95-96.

⁶³⁹ См.: Чепурнова Н.М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики. Ростов н/Д, Изд-во. СКНЦ ВШ, 1999. С. 3.

⁶⁴⁰ Там же. С. 63.

⁶⁴¹ См.: Боннер А.Т., Квиткин В.Т. Судебный контроль в области государственного управления. М.: Изд-во. МГУ, 1973. С. 24-25.

и И.Б. Шахов, которые отмечают, что «контроль судебных органов может выражаться в непосредственной проверке законности и обоснованности индивидуальных правовых актов и действий должностных лиц органов управления, а может иметь сопутствующий характер, когда факты нарушения законности в сфере государственного управления выявляются судом при рассмотрении гражданских и уголовных дел»⁶⁴². В.М. Лебедев отмечает, что «если традиционное правосудие, рассматриваемое в рамках проблемы правоприменения, демонстрирует такую сторону единства государственной власти, как взаимодействие и взаимодополнение усилий различных ветвей власти, то судебный контроль за правовым содержанием нормативных актов – проявление принципа «сдержек и противовесов»⁶⁴³. Обычно выделяется две формы судебного контроля за нормативными актами (нормоконтроля): опосредованный и непосредственный. Опосредованный контроль осуществляется в рамках рассмотрения конкретного дела, прямо не связанного с проверкой законности нормативного акта, который при его несоответствии Конституции РФ не отменяется, а как бы «дисквалифицируется» для данного случая, а непосредственный контроль связывается с оспариванием нормативного акта в «чистом виде», как выразился В.М. Лебедев⁶⁴⁴.

И всё же правосудие – это комплексное явление, характеризующее многогранность основной судебной деятельности. Действительно, контроль, как элемент государственного управления, его метод и функция, присутствует и в деятельности судов. Но как самостоятельное явление он характеризует внутриорганизационную деятельность судов, а как

⁶⁴² См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987. С. 155.

⁶⁴³ Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб: Лань, 2001. С. 88.

⁶⁴⁴ См.: Лебедев В.М. Судебная власть в современной России. С. 89, 91.

внешневыраженная функция входит в состав основной судебной деятельности – правосудия. Б.Н. Юрков правильно, как нам кажется, указал на то, что «судебный контроль выступает как самостоятельная функция правосудия, если непосредственной задачей суда будет проверка законности и обоснованности постановлений юрисдикционных административных органов, а не разрешение гражданско-правового спора или уголовного дела»⁶⁴⁵.

Возвращаясь к анализу соотношения административной юстиции и административного судопроизводства, правосудия, заметим, что значительный, близкий к максимальному, объём действий юрисдикционного характера вкладывает в понятие административной юстиции Ю.М. Козлов, который отмечает, что система административной юстиции в Российской Федерации пока ещё не оформилась, «...хотя её определённые элементы всегда наблюдались, а в последнее время они получают дальнейшее развитие», и включает в число указанных элементов «...судебное разрешение жалоб на неправомерные действия органов (должностных лиц); рассмотрение и разрешение судами индивидуальных дел об административных правонарушениях; разрешение споров между органами исполнительной власти различных уровней в судебных органах»⁶⁴⁶. Ю.Н. Старилов, являясь автором многочисленных работ по административной юстиции, последовательно заявляет, что административная юстиция – это специальный вид правосудия, связанный с деятельностью администрации и полиции, с разрешением спора о праве административном (публичном)⁶⁴⁷.

⁶⁴⁵ См.: Юрков Б.Н. Судебное обеспечение законности деятельности административных органов. Харьков, 1987. С. 11.

⁶⁴⁶ См.: Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1997. С. 314.

⁶⁴⁷ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция в России: место в структуре административного права, проблемы теории и развития // Институты административного

Имея в виду возможность широкого толкования термина «административная юстиция», связанного не только с судебной, но и с управленческой деятельностью по административному порядку рассмотрения жалоб в области управления, Ю.Н. Старилов предлагает заменить термин «административная юстиция» на понятие «административное судопроизводство (правосудие)»⁶⁴⁸. Между прочим, данная позиция основана на законе. Федеральный законодатель практически не употребляет термин «административная юстиция», зато употребляется термин административное судопроизводство в ст. 118 Конституции РФ, производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений в разделе III АПК РФ. По данным, приведённым Ю.А. Тихомировым со ссылкой на работу А.Н. Пелипенко⁶⁴⁹, «в законодательстве европейских стран термин «административная юстиция» *почти (курсив мой - Е.Л.)* не используется»⁶⁵⁰. Сравнительный анализ статей 1, 2, 189, 202 АПК РФ позволяет предположить, что в АПК РФ законодатель не разделяет понятия судопроизводство, правосудие: статья 1 АПК РФ говорит об осуществлении правосудия арбитражными судами, включая сюда производства как по административно–правовым спорам (ст. 189 АПК РФ), так и производство по привлечению к административной ответственности (ст. 202 АПК РФ); статья 2 АПК РФ указывает на задачи судопроизводства в арбитражных судах. ГПК РФ в статье 1 говорит о судопроизводстве, а в статье 5 - об осуществлении

права России. М., 1999. С. 200 – 201; Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н.

Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. С. 159.

⁶⁴⁸ Старилов Ю.Н. Административная юстиция в России: место в структуре административного права, проблемы теории и развития // Административное право Российской Федерации (По материалам конференций). Великий Новгород, 1999. С. 69.

⁶⁴⁹ См.: Пелипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Адвокат. 1996. № 10-11.

⁶⁵⁰ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Учебник. М., 1998. С. 780.

правосудия только судом. Несколько нелогичен в этом смысле Федеральный закон « Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 года⁶⁵¹, который в ч. 2 ст. 2 разделяет в пунктах 4) и 5) административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях, что правильно в том смысле, что административное судопроизводство отчасти включает в себя производство по делам об административных правонарушениях. Но в ч. 4 той же статьи отдельно говорится об административном судопроизводстве и судопроизводстве по делам об административных правонарушениях, то есть, по логике анализируемого закона административное судопроизводство не включает в себя производство (судопроизводство) по делам об административных правонарушениях, что на наш взгляд, не вполне логично. И.В. Панова вообще относит к административному судопроизводству только деятельность судей и мировых судей по привлечению к административной ответственности или по применению иных мер административного принуждения⁶⁵². Если исходить из достижений представителей иных отраслей юридической науки, то выясняется, что применительно к конституционному праву Н.В. Витрук называет конституционное судопроизводство формой конституционного правосудия⁶⁵³. Л.Д. Кокорев не разделял понятий правосудие по уголовным делам и судопроизводство (производство по уголовным делам в суде)⁶⁵⁴. В то же время В.Е. Усанов, применительно к административному праву, называет административный процесс в суде методом осуществления правосудия, отождествляемого им с

⁶⁵¹ См.: Российская газета. 2002. 31 мая.

⁶⁵² См.: Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 14.

⁶⁵³ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебн. пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ. 1998. С. 38.

⁶⁵⁴ См.: Кокорев Л.Д. Участники правосудия по уголовным делам. Воронеж, 1971. С. 6-7.

административной юстицией, указывая при этом лишь на жалобное или исковое производство, то есть не относя к правосудию и, соответственно, к юстиции производство по применению административных наказаний⁶⁵⁵. В.В. Бойцова и В.Я. Бойцов, анализируя содержание термина «административная юстиция», осторожно относясь к отождествлению некоторыми авторами административной юстиции и правосудия по административным делам, тем не менее, признают, что юстиция есть правосудие, то есть судебная ветвь власти⁶⁵⁶. В то же время вызывает удивление отнесение вышеназванными авторами к судебной власти квазисудебных органов. Подобную точку зрения на структуру органов, осуществляющих судебную власть, высказали Ю.А. Дмитриев и Г.Г. Черемных, которые назвали её системой специальных государственных и муниципальных органов, обладающих предусмотренными законом властными полномочиями, направленными на установление истины, восстановление справедливости, разрешение споров и наказание виновных лиц в форме, установленной законом⁶⁵⁷. Не говоря о том, что судебная власть в России не может осуществляться муниципальными органами, хотелось бы заметить, что разрешение споров и наказание виновных и есть формы восстановления справедливости. Применительно к субъектам судебной власти представляется более реалистичной позиция Е.В. Ламонова, который указал, что «под судебной властью следует понимать самостоятельную и независимую ветвь государственной власти, осуществляющую через систему специальных органов -суды- рассмотрение споров о праве (правосудие) и в установленных

⁶⁵⁵ См.: Усанов В.Е. Проблемы формирования административной юстиции в Российской Федерации // http://www.agava.ru/adminlaw/usanov_kniga3-4.htm

⁶⁵⁶ См.: Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 42-43.

⁶⁵⁷ Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. № 8. С. 48.

законом пределах внешний контроль за другими ветвями власти, обеспечивая оптимальный режим их деятельности»⁶⁵⁸. Правосудие нельзя сводить только к деятельности судов по разрешению споров⁶⁵⁹ и конфликтов⁶⁶⁰, как это иногда делается в юридической литературе. Как ранее доказывалось в настоящей работе, конфликт и спор - понятия близкие, но не синонимичные. Спор является правоотношением относительного характера, субъекты которого достаточно чётко определены. Спору может предшествовать конфликт, но могут быть споры и бесконфликтные. Справедливости ради, надо сказать, что отечественная судебная практика знает очень немногие случаи решения вопроса о целесообразности управленческих действий при осуществлении правосудия. В основном решение таких споров - прерогатива вышестоящих органов и должностных лиц во внесудебном порядке. Кроме того, не всякий конфликт можно отнести к категории спорных относительно определённых правоотношений. Конфликтом в юридической литературе называют и правонарушения⁶⁶¹, где лицо или организация вступает в противоречие с законом, являющимся легальным выражением воли большинства в обществе. Спорить с положениями закона, который, по мнению лица, нарушает его права или законные интересы можно, но в легальных формах, а не путём нарушения закона. Следовательно, применительно к административным правоотношениям административное судопроизводство (правосудие, юстиция), с одной стороны, выступает

⁶⁵⁸ Ламонов Е.В. Судебная власть: понятие и содержание // Трибуна молодых учёных: Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и проблемы юридической защиты. Вып. 3, Ч. 1. Воронеж: Изд. ВГУ. 2002. С. 139.

⁶⁵⁹ См. например: Судебная система России: Учеб. пособие. М.: Дело. 2000. С. 16-17.

⁶⁶⁰ См. например: Чиркин В.Е. Государственное управление: Элементарный курс. М., 2002. С. 233.

⁶⁶¹ См. например: Галиакбаров Р.Р. Групповое преступление. Постоянные и переменные признаки. Свердловск, 1973. С. 5-6.

способом разрешения административно–правовых споров, а с другой – служит средством судебного разрешения конфликтов людей и организаций с правовыми нормами, что выражается в рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Изложенное, а также сравнительный анализ частей 1 и 2 ст. 118 Конституции РФ позволяет предположить, что правосудие вообще является видом государственно–властной деятельности. Любая государственно–властная деятельность должна иметь свой источник, в качестве которого, в данном случае, выступает судебная власть, то есть правосудие выступает основным видом деятельности судебной власти. Следовательно, административное судопроизводство выступает в качестве одной из составных частей правосудия, его формой и методом (на что указывает этимологическое значение термина «посредством», то есть при помощи, используя что-либо). Такой подход позволяет логично соотнести административное судопроизводство с иными составными частями правосудия – конституционным, уголовным и гражданским судопроизводством. Проблема административного судопроизводства состоит в том, что оно, реализуясь в разных процессуальных формах правосудия (гражданской, арбитражной и собственно административной), объединяет в себе как деятельность по привлечению к административной ответственности, так и деятельность по разрешению административно–правовых споров. Разные процессуальные формы осуществления административного судопроизводства приводят значительную часть теоретиков и практиков к обсуждению вопроса об изменении организационного оформления административного судопроизводства, а также об отнесении судебной процессуальной формы разрешения административно–правовых споров к особой (не к гражданской или арбитражной) форме судопроизводства.

2.2. Подходы к организационному оформлению административного судопроизводства

Исследование организационного оформления административного судопроизводства требует исследования проблем становления специализированных судебных органов административной юрисдикции, разграничения их процессуальной подведомственности, а также моделей и перспектив формирования административных судов. Исторические условия развития России не создавали необходимых предпосылок для формирования специализированных административных судов. Достаточно долго суд в России вообще не был отделён от администрации, а попытки такого отделения, предпринятые Петром I, а затем Екатериной II, вплоть до судебной реформы 1864 года заканчивались безуспешно⁶⁶². Как отмечают А.Б. Зеленцов и В.И. Радченко, в ходе разработки судебной реформы 1864 года «...вопрос о создании системы каких-либо специальных административных судов не возникал, за исключением проектов преобразования Первого Департамента Правительствующего Сената в особый орган судебного контроля за деятельностью администрации»⁶⁶³. Лишь в 1916 году предпринимается попытка реформы Правительствующего Сената как «главного органа административной юстиции в России»⁶⁶⁴. И это понятно, ибо, как указывал М.Г. Коротких, в ходе подготовки судебной

⁶⁶² См.: Ефремова Н.Н. Судебные реформы в России: традиции, новации, проблемы // Государство и право. 1996. № 11. С. 86.

⁶⁶³ Зеленцов А.Б., Радченко В.И. Административная юстиция в России. С. 29-30.

⁶⁶⁴ См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917 // Российское полицейское (административное) право: конец XIX - начало XX века: Хрестоматия. Воронеж, 2000. С. 589.

реформы 1864 года достаточно сильно звучали голоса тех, кто вообще настаивал на сохранении зависимости суда от администрации⁶⁶⁵. Вообще в истории развития отечественной судебной системы вопрос о специализации судов применительно к административно–правовым отношениям никогда серьёзно и не ставился. П. Шеймин в своей работе «Учебник права внутреннего управления (Полицейского права). Общая часть» в качестве проблемного ставит лишь вопрос об отсутствии в России «одного самостоятельного, независимого учреждения, которое решало бы все конфликты в области управления и которое устраняло бы во многих случаях повод и причину действовать органам управления по их личным взглядам на закономерность управления»⁶⁶⁶. Тем не менее, земская 1864 года и городская 1870 года реформы создают условия, при которых административно–правовые споры возникают не только у граждан и администрации, но и у органов местного самоуправления и администрации. Правительствующий Сенат как высший судебный орган Российской Империи выступал в качестве органа, разрешавшего подобного рода споры⁶⁶⁷. Но Правительствующий Сенат не выступал как специализированный орган административной юстиции. И.Т. Тарасов в книге «Очерк науки полицейского права» одним из первых российских учёных обращает внимание на необходимость выработки модели организации административных судов с учётом зарубежного опыта. И.Т. Тарасов отмечает, что, хотя в России нет правильно организованной и цельной системы административной юстиции, имеются «...учреждения, которые не будучи административными судами в точном смысле этого слова,

⁶⁶⁵ См.: Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. Воронеж, Изд. ВГУ. 1989. С. 91.

⁶⁶⁶ См.: Российское полицейское (административное) право: конец XIX - начало XX века: Хрестоматия. Воронеж, 2000. С. 107-108.

⁶⁶⁷ См.: Ефремова Н.Н., Немытина М.В. Местное самоуправление и юстиция в России (1864-1917 гг.) // Государство и право. 1994. № 3. С. 128-129.

тем не менее ведают некоторые дела административной неправды и потому имеют значение подобий административных судов»⁶⁶⁸. После проведения судебной реформы 1864 года и создания относительно централизованной судебной системы, а также в советский период речи о раздроблении целостной юстиции с выделением из неё административной не шло⁶⁶⁹. Отмечается, что в 20–е годы XX века на волне идеи о борьбе с бюрократией мысль об административной юстиции присутствовала⁶⁷⁰, но речь не шла о выделении специализированных административных судов⁶⁷¹.

Лишь небольшой промежуток времени, а именно с 30 мая 1917 года и до установления Советской власти, в России была юридически утверждённая Положением «О судах по административным делам»⁶⁷² система административных судов. Впрочем, за столь короткий промежуток времени административные суды практически не начали полнокровно осуществлять свои функции и были упразднены по мере упразднения всех элементов судебной системы дореволюционной России. Возврат к дискуссии о создании административных судов в России связан с возобновлением дискуссии об административной юстиции в 60–х годах XX века. Однако до признания в Конституции РФ 1993 года права на существование административного судопроизводства, дискуссия не выходила за рамки анализа зарубежного опыта организации административной юстиции. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года «О судебной

⁶⁶⁸ См.: Российское полицейское (административное) право: конец XIX - начало XX века: Хрестоматия. Воронеж, 2000. С. 232.

⁶⁶⁹ Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И. Об истории специализации юрисдикционных органов // Правоведение. 2002. № 2. С. 142.

⁶⁷⁰ См.: Чечот Д.М. Административная юстиция... С. 26.

⁶⁷¹ См.: Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1994. № 8. С.23.

⁶⁷² См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 127. Ст. 692.

системе Российской Федерации»⁶⁷³ в ст. 26 закрепил основание создания административных судов. Следствием этого явился представленный постановлением Верховного Суда РФ 19 августа 2000 года (с изменениями от октября 2000 года) в порядке законодательной инициативы проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»⁶⁷⁴. Как до, так и после внесения данного проекта в Государственную Думу Российской Федерации не утихали и не утихают споры по поводу выбора модели организационного оформления административного судопроизводства. Позиция активных противников создания системы административных судов с наделением их функцией нормоконтроля сформулирована в обращении участников расширенного заседания Консультативного совета председателей органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации к Президенту Российской Федерации, депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации, высшим должностным лицам, органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁶⁷⁵. Соглашаясь с тем, что требуется чёткое законодательное разграничение судебного нормоконтроля между судами общей юрисдикции, арбитражными и конституционными судами, можно, тем не менее, заметить, что конституционные (уставные) суды не в состоянии взять на себя весь объём функций судебного нормоконтроля. Во главу угла должны ставиться не искусственно создаваемые формы судопроизводства (чего стоит хотя бы

⁶⁷³ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

⁶⁷⁴ См.: О проекте Федерального Конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации: Постановление Государственной думы Федерального Собрания РФ от 22 ноября 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 49. Ст. 4767.

⁶⁷⁵ См.: Руднев В. Административные суды: быть или не быть? // Российская юстиция. 2002. №9. С. 20.

разграничение гражданской процессуальной и арбитражной процессуальной форм), а характеристики дел, подлежащих судебному рассмотрению. Именно учёт специфики рассмотрения административно-правовых споров заставляет в большей степени прислушаться к голосу тех учёных и практиков, которые выступают за создание административных судов в России.

Можно констатировать наличие следующих принципиальных точек зрения по данному вопросу.

Первая довольно убедительно сформулирована Н.Ю. Хаманевой, которая предлагает создание в России административных судов⁶⁷⁶. Н.Ю. Хаманева совместно с Н.Г. Салищевой последовательно отстаивает свою позицию, оговаривая при этом возможность на переходный период «... вычленения специализированных коллегий (палат), созданных на первом этапе в судах общей юрисдикции всех уровней для рассмотрения административных споров»⁶⁷⁷. Подобной позиции придерживается и Ю.Н. Старилов⁶⁷⁸.

Вторая модель организации административного судопроизводства, подразумевает создание «...Высшего Административного Суда РФ и 8-10 его филиалов в крупных регионах страны, которые рассматривали бы по первой инстанции жалобы на органы управления и федеральные службы субъектов Федерации»⁶⁷⁹.

Ряд авторов отстаивает концепцию специализации судебных составов в судах общей юрисдикции и арбитражных судах⁶⁸⁰. В связи с тем, что в

⁶⁷⁶ См.: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГПАН РАН, 1997. С. 133.

⁶⁷⁷ Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 8.

⁶⁷⁸ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Воронеж, 1998. С. 98-99.

⁶⁷⁹ Власов А. Какой будет административная юрисдикция? // Российская юстиция. 2002. № 11. С. 18.

⁶⁸⁰ См.: Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать России? // Российская юстиция. 1996. № 5. С. 36.

системе арбитражных судов есть коллегии по рассмотрению дел, вытекающих из административных правоотношений, то для реализации данной концепции требуется лишь создать подобные составы в судах общей юрисдикции. Стоит заметить, что объём дел, вытекающих из административно-правовых отношений составляет, к примеру, за 1 полугодие 2002 года: для Верховного Суда РФ – больше половины от всех дел, рассматриваемых в кассационном порядке (78,6 %); в верховных судах республик и равных им судов - 27, 5 % от всех поступивших в суды дел; в районных судах – 10, 3 % от общего объёма дел, рассматриваемых по правилам гражданского судопроизводства⁶⁸¹. За исключением того, что при специализации судей повысится качество рассмотрения дел, данный шаг больше ничего не даёт для формирования эффективной системы рассмотрения административно-правовых и иных публичных споров. Из содержания ст. 26. Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» следует, что если даже административные суды и будут созданы, то они будут разновидностью судов общей юрисдикции. Если исходить из того, что речь идёт о формировании переходной модели⁶⁸² организации административных судов, то модель эта не вполне вписывается в существующую судебную систему. Предлагается при формировании административных судов изменить порядок территориальной организации судебной власти. По мнению В.М. Лебедева, для повышения степени независимости административных судов от высших должностных лиц и органов представительной власти субъектов РФ следует создавать систему таких судов вне связи с существующим административно -

⁶⁸¹ См.: Судебная статистика за первое полугодие 2002 года //Российская юстиция. 2003. №1. С. 76.

⁶⁸² См.: Кряжков В., Старилов Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 18-19.

территориальным делением страны⁶⁸³. Предлагаются различные схемы построения такой системы. В частности, Ю Жаднов считает возможным вместо предложенных Верховным Судом РФ Коллегии по административным делам Верховного Суда РФ и коллегий в судах общей юрисдикции уровня субъектов РФ дополнить систему межрайонных и окружных судов административными судами федеральных округов⁶⁸⁴. Иногда данные подходы воспринимаются негативно, со ссылкой на неудобство для самих граждан и дороговизну введения подобной системы⁶⁸⁵.

На наш взгляд, соотносить или не соотносить систему организационного построения будущих административных судов с административно-территориальным делением – вопрос второстепенный. Первостепенное значение имеет принципиальный вопрос: будет ли создана система самостоятельных административных судов, или сохранится действующая система осуществления административного судопроизводства в рамках гражданской процессуальной или арбитражной процессуальной форм, пусть и с некоторыми организационными изменениями в системе судов общей юрисдикции. После принятия в 2001 году КоАП РФ, а в 2002 году АПК РФ и ГПК РФ можно констатировать, что законодатель фактически избрал такую переходную модель административной юстиции, которая в ближайшее после принятия вышеуказанных нормативных актов время не предполагает организационного оформления самостоятельной системы административных судов вне рамок судов общей юрисдикции. При таком положении не имеет

⁶⁸³ См.: Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. 2000. № 9. С. 4.

⁶⁸⁴ См.: Жаднов Ю. Система административных судов не должна совпадать с административно-территориальным делением // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 21.

⁶⁸⁵ См.: Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития // Государство и право. 2002. № 9. С. 18.

смысла идти к формированию административных судов через ещё какие-либо переходные формы. Это будет сопровождаться не только нестабильностью в процессе правоприменения, но и потребует затрат бюджетных средств гораздо больших, чем при принципиальном решении вопроса о создании самостоятельной системы административных судов. Если российское общество готово для создания цивилизованных и эффективных форм защиты субъективных публичных управленческих прав, законных интересов, порядка реализации субъективных публичных управленческих обязанностей, то орган, который возьмёт на себя указанную функцию, должен быть профессионален и независим в той степени, в которой это предполагает система разделения властей, как от других ветвей власти, так и от других судов. При разрешении административно-правовых споров граждан и организаций с органами, наделёнными государственно-властными полномочиями, суд может испытывать давление со стороны иных ветвей государственной власти. В определённых ситуациях это происходит и при разрешении конституционных, уголовных и гражданских дел, но в случае с административными судами интересы органов государственной власти и местного самоуправления затрагиваются систематически.

При определении территориальной организации административных судов следует помнить, что судебная власть эффективна тогда, когда население имеет быстрый доступ к органам, осуществляющим административное судопроизводство. Система административно-территориального деления как раз и учитывает принцип близости власти к населению. Если суды будут иметь стабильное и достаточное федеральное финансирование, то зависимость, по крайней мере от муниципальных и региональных органов власти, будет минимальна. Не должна быть затруднена возможность для пересмотра дела с учётом того, что могут в первой инстанции рассматриваться жалобы (заявления) на акты органов государственной власти субъектов РФ, для чего административные суды, рассматривающие

административные дела в последующих инстанциях, должны соотноситься как с административно-территориальным делением, так и с федеративным устройством. Действительно, если при рассмотрении дел административными судами будет введена апелляционная инстанция, то осуществлять её должен межрайонный административный суд, но суды первой и кассационной инстанций должны быть соответственно районными (городскими) и судами субъектов РФ. Смешанная система организации административных судов с апелляционным судом вне конкретной административно территориальной единицы позволяет, с одной стороны, обеспечить доступ населению, организациям и органам, наделённым государственно-властными полномочиями, быстрый доступ к правосудию, а с другой – частично нейтрализовать влияние территориальных органов государственной власти и местного самоуправления. Мысль о том, что можно полностью исключить такое влияние - непродуктивна. При таком подходе пришлось бы формировать не только межрайонные суды, но и суды вне территориальных рамок субъектов РФ, то есть пятизвенную систему, которая вряд ли будет эффективно работать уже только потому, что для граждан весьма затруднительно с финансовой точки зрения прибыть для рассмотрения дела, скажем, в окружной суд. Для районов северной части Российской Федерации, Сибири, Дальнего Востока в зимнее время года это затруднительно и по погодным условиям. Наличие межрайонных судов позволяет учитывать разную плотность населения на различных территориях. Соответственно, количество межрайонных судов должно учитывать не только и не столько количество административно-территориальных единиц, сколько уровень плотности населения на данной территории.

При существующей системе назначения судей всех судов вряд ли можно всерьёз рассчитывать на то, что Высший Административный Суд будет полностью независим от высших органов государственной власти РФ, а

также от Президента РФ, акты которых ему предстоит рассматривать, как суду надзорной, так и в предусмотренных законом случаях в кассационной, апелляционной, первой инстанции. Конечно, вряд ли всерьёз можно рассчитывать на то, что в обозримой перспективе наше государство вернётся к существовавшей определённое время системе прямых выборов судей, хотя иностранный, в частности американский, опыт свидетельствует о реальной возможности такого решения вопроса обеспечения независимости судей⁶⁸⁶.

На наш взгляд, независимость Высшего Административного Суда (и других высших судебных инстанций) может быть обеспечена при их формировании путём выборов органами судейского сообщества. Представление кандидатур в квалификационные коллегии должно осуществляться от органов президентской, законодательной, исполнительной власти, включать представителей общественности. Причём представители общественности должны не просто назначаться Советом Федерации, а избираться им из числа кандидатур, представленных общественными объединениями. Законодательные предпосылки этому есть: в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 14 марта 2002 г. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»⁶⁸⁷ в полномочия Высшей квалификационной коллегии судей входит рассмотрение заявлений кандидатов на должности руководителей высших судебных инстанций (исключая Конституционный Суд РФ). Конечно, это потребует существенной корректировки конституционного законодательства о судоустройстве, законодательства о статусе судей, но в данном случае цель оправдывает средства. Вопрос в другом – готов ли федеральный законодатель к такому подходу и готово ли судейское сообщество стать реальной политической силой в России.

⁶⁸⁶ См.: Ганликс А.Б. Многообразие форм федерализма в США // Государство и право. 1994. № 6. С. 136.

⁶⁸⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

§3. Проблемы доказывания и доказательств при разрешении административно-правовых споров

Вопрос о доказывании и доказательствах при разрешении судами и административными органами административно-правовых споров является одним из центральных вопросов как административного судопроизводства, так и внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров. Проблема доказывания и доказательств в административном процессе получила своё освещение как в трудах представителей науки административного права, так и представителей науки гражданского процесса⁶⁸⁸. На наш взгляд, наукой административного права и науками гражданского, арбитражного, уголовного процессов⁶⁸⁹ в достаточной степени разработана теория доказательств, которые классифицируются как прямые и косвенные, первоначальные и производные, а также по источникам получения информации. В силу этого, в настоящей работе мы останавливаемся лишь на проблемных вопросах не столько теории, сколько практики доказывания при разрешении административно-правовых споров.

Е.В. Додин, характеризуя доказывание в административном процессе, указывает на то, что доказывание для органов управления является также

⁶⁸⁸ См. например: Треушников М.К. Судебные доказательства. М., 1997. 320 с.

⁶⁸⁹ См. напр.: Белкин Р.С. Собрание, исследование и оценка доказательств. М.: Наука, 1966. 295 с.; Кокорев Л.Д, Кузнецов Н.П. Уголовный процесс: доказательства и доказывание. Воронеж. 1995. 272 с.; Костенко Р.В. Достаточность доказательств и иные элементы оценки доказательств // Проблемы применения российского права в АПК: Сборник научных трудов КГАУ. Выпуск 362 (390). Краснодар, 1997. С. 171-177.; Кудин Ф.М., Костенко Р.В. Допустимость доказательств в российском уголовном процессе. Краснодар, КГАУ. 2002. 112 с.; Попов Е.А. Оценка доказательств с точки зрения их достоверности // Проблемы применения российского права на современном этапе: Сборник научных трудов КГАУ. Выпуск 366 (394). Краснодар, 1998. С. 127-135.

необходимым условием в деле установления истины, как и для судебно - следственных органов, а также на две точки зрения на понимание объёма доказывания (сам автор считает более убедительной вторую точку зрения):

- 1) доказывание включает в себя только сбор и исследование доказательств без их оценки;
- 2) доказывание есть единство собирания, исследования и оценки доказательств, единство практической и мыслительной деятельности, направляемой и регулируемой в определённых пределах законом⁶⁹⁰.

Анализируя доказывание по делам об административном правонарушении, А.А. Пеков определяет доказывание как «...вид процессуальной деятельности лиц (органов), правомочных принимать решение по делу об административном правонарушении, и других участников производства по собиранию, проверке и оценке доказательств в целях установления истины и решения иных задач производства по делу об административном правонарушении»⁶⁹¹.

Исследуя позиции М.К. Треушникова⁶⁹² и С.В. Курылева⁶⁹³ о судебном доказывании, Ю.А. Попова предлагает считать судебным доказыванием «процессуальную деятельность суда и всех субъектов процесса по истребованию, представлению, оценке, исследованию относящихся к делу

⁶⁹⁰ См.: Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. М.: Юрид.лит., 1973. С. 40-42.

⁶⁹¹ Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 12-13.

⁶⁹² Треушников М.К. Допустимость доказательств в советском гражданском процессе. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1973. 24 с.; Он же. Допустимость и относимость доказательств в гражданском процессе. М., 1981. 130 с.; Он же. Доказательства и доказывание в советском гражданском процессе. М., 1982. 160 с..

⁶⁹³ Курылев С.В. Установление истины в советском правосудии. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1967. 30 с.; Он же. Основы теории доказывания в советском правосудии. Минск, 1969. 204 с.

доказательств с целью установления фактов предмета доказывания и доказательственных фактов для постановления законного и обоснованного решения по делу»⁶⁹⁴. Стоит заметить, что истребование и представление доказательств входит в более общее понятие – собирание. Обобщая, можно сказать, что доказывание при разрешении административно - правового спора - это деятельность уполномоченных разрешать административно-правовой спор органов и должностных лиц, а также сторон спора и иных, заинтересованных в результатах дела лиц, по сбору, исследованию и оценке фактических данных (сведений о фактах), имеющих значение для разрешения административно-правового спора. В силу того, что значительная часть административно-правовых споров рассматривается в гражданско-процессуальной или арбитражно-процессуальной формах, имеет значение понятие доказательств, закреплённые в соответствующих процессуальных кодексах. Так, ст. 64 АПК РФ закрепляет, что доказательствами по делу являются полученные в предусмотренном АПК РФ и другими федеральными законами порядке сведения о фактах, на основании которых арбитражный суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения дела. Статья 55 ГПК РФ даёт в целом аналогичное определение доказательств, под которыми понимаются полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела.

⁶⁹⁴ Попова Ю.А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы). Краснодар, КГАУ. 2002.С. 129.

Легальное определение доказательств в административном процессе даётся применительно к производству по делам об административных правонарушениях в ст. 26.2 КоАП РФ, где говорится, что доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Все доказательства имеют абсолютно одинаковое значение для доказывания.

Несмотря на это, можно констатировать, что процесс доказывания по степени своей процессуальной урегулированности различается при разрешении административно-правовых споров во внесудебном и в судебном порядках. Административный порядок уступает в этом смысле судебному. Причин этому несколько.

Прежде всего, система органов государственной власти, местного самоуправления, государственных органов имеет такое неотъемлемое бюрократическое свойство, как корпоративность, которая в определённых управленческих ситуациях играет положительную роль (например, при организации эффективного исполнения законов и иных нормативно-правовых актов), но в случае с административно-правовыми спорами чаще выступает как фактор, оказывающий отрицательное влияние на выработку чёткой нормативной урегулированности процесса доказывания.

Та положительная тенденция, которая связана с максимальным расширением прав на судебное разрешение административно-правовых споров, несколько отодвинула на второй план вопросы совершенствования административного порядка рассмотрения споров, в котором, помимо прочих проблем, проблема доказывания является едва ли не основной. Вышестоящий орган или должностное лицо рассматривает жалобу в

основном по поступившим к ним материалам в виде документов. В некоторых случаях может быть проведена служебная проверка, результаты которой также документально фиксируются. При рассмотрении жалоб на постановления по делу об административном правонарушении вышестоящим органом как и судом могут допрашиваются свидетели, могут быть назначены экспертизы. Но по другим категориям административно-правовых споров административный порядок их рассмотрения предполагает лишь исследование документов, содержащих сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела. Так, например, письмом Государственного таможенного комитета РФ от 23 сентября 2002 года (в ред. от 20 декабря 2002 г.) «О применении части 2 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁶⁹⁵ установлен примерный перечень документов, которыми могут быть подтверждены фактические данные, имеющие доказательственное значение по делу, в том числе и при рассмотрении жалобы: копии контракта и переписки по нему, паспорта импортной сделки, поручений (заявлений) импортера на оплату обязательств по контракту, межбанковских сообщений о переводе нерезиденту денежных средств по контракту, уведомлений о пересечении товарами таможенной границы Российской Федерации, грузовых таможенных деклараций, ведомость банковского контроля, объяснения и протоколы опроса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, его законных представителей, показания и протоколы опроса работников организации, справки о курсе иностранной валюты, письменное заключение, выданное уполномоченными Минэкономразвития России по итогам рассмотрения представленных импортерами - резидентами документов, подтверждающих невозможность ввоза товаров либо возврата денежных средств в иностранной валюте, переведенных из Российской

⁶⁹⁵ См.: Таможенные ведомости. 2002. № 11.; Таможенный вестник. 2002. № 22.

Федерации за границу в целях приобретения товаров. Между тем некоторые доказательства, положенные юрисдикционным органом в основу обжалуемого решения, фактически не могут быть проверены вышестоящим органом или судом. В этой связи обращает на себя внимание проблема отсутствия протокола об административном правонарушении при рассмотрении дел об административных правонарушениях судьёй, на что обратил внимание Е. В. Ламонов, справедливо считающий, что это имеет значение при проверке вышестоящим судом законности и обоснованности вынесенного постановления⁶⁹⁶. Действительно, при проверке вышестоящим судом постановления суда по делу об административном правонарушении отсутствие протокола не даёт возможности проверить, все ли факты, имеющие доказательственное значение, положены в основу постановления.

Одной из проблем доказательств и доказывания при разрешении административно-правовых споров является проблема электронных документов, что особенно важно на фоне бурно развивающихся электронных информационных технологий⁶⁹⁷. Следует отделять электронные документы от иной информации, содержащейся на электронных носителях: баз данных, компьютерных программ. Встаёт вопрос о том, вся ли указанная информация может быть использована в качестве доказательственной по всем категориям административно-правовых споров? Возможность легального использования электронных документов предусматривает, в частности, часть 2 ст. 26.7 КоАП РФ. Но, в анализируемой статье говорится, что указанные материалы *могут быть отнесены* (курсив мой –Е.Л) к документам. С.И. Семилетов считает, что файл, как организационно-структурированная форма организации электронного документа фактически является аналогом

⁶⁹⁶ См.: Ламонов Е. Протокол рассмотрения судьёй дела об административном правонарушении // Российская юстиция 2002. № 10. С. 57.

⁶⁹⁷ См. например: Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. М.: Юристъ, 1997.

материального носителя традиционного документа в новейших информационных технологиях⁶⁹⁸. Расценивать электронный документ как аналог традиционного (читай – бумажного) возможно лишь в случае закреплённой законом возможности его идентификации⁶⁹⁹, в том числе и путём электронной цифровой подписи в соответствии с Федеральным законом «Об электронной цифровой подписи» от 10 января 2002 года⁷⁰⁰. В случае с электронным удостоверением подписи на электронных документах следует иметь в виду, что удостоверяется не только подпись владельца сертификата ключа подписи, но и отсутствие искажений в электронных документах. Подтверждение подлинности электронной цифровой подписи в электронном документе является условием использования данного документа в качестве доказательства. До принятия вышеуказанного федерального закона в юридической литературе не было единства взглядов не только на то, к каким видам доказательств (письменным или вещественным) могут относиться электронные документы, но и на их использование как доказательств⁷⁰¹. Действующее законодательство решает данный вопрос весьма противоречиво. Статья 26.7 КоАП РФ, говоря о документах, указывает, что они могут быть в письменной и иной формах, в

⁶⁹⁸ Семилетов С.И. Документ и электронный документ как продукты процесса документирования // Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения»). Государство и право. 2002. № 11. С. 45.

⁶⁹⁹ На проблему идентификации информации, которая создаётся и передаётся с помощью технических средств указывается, в частности, в работе: Кузнецов Д.В. Информация и интеллектуальная собственность в административном законодательстве // Правовая наука и реформа юридического образования. Административное право в современном правовом государстве. Вып. 12. Воронеж, Изд. ВГУ. 2001. С. 80.

⁷⁰⁰ Собрание законодательства РФ. 2002. №2. Ст.127.

⁷⁰¹ См. например: Вершинин А.П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде. М.: Городец. 2000. С. 106-110.

том числе и электронной, следовательно, говорить применительно к электронным документам, об их письменной форме некорректно. В то же время ст. 75 АПК РФ в п. 1 и 3 и ст. 71 ГПК РФ говорят об электронных документах как о письменных доказательствах. В этой связи представляется обоснованной позиция А.П. Вершинина, который, обосновывая точку зрения о том, что «электронные доказательства не имеют одного из двух основных признаков письменных доказательств», говорит, что «в отличие от письменных документов электронные документы сами по себе не доступны человеческому восприятию»⁷⁰². Действительно, письменность предполагает систему графических знаков, а электронные документы используют цифровую систему, декодируемую в графическую лишь при помощи специальных технических средств. Статья 75 АПК РФ и 71 ГПК РФ говорят о письменных доказательствах, выполненных в формах цифровой и графической записи, но не относят к ним иные формы записи (кино-, фото-, аудио-, видео- записи), хотя они тоже могут содержать документарные сведения. Таким образом, представляется, что настало время говорить не о письменных доказательствах, выраженных в цифровой форме, а о электронной форме доказательств.

Закреплённые в ст. 26.8 КоАП РФ показания некоторых специальных технических средств, в частности приборов для измерения скорости транспортных средств, не оборудованных системой видеонаблюдения и фиксации, как в судебном заседании, так и вышестоящим органом могут быть проверены лишь исходя из данных, отраженных в протоколе об административном правонарушении. В плотном потоке транспортных средств должностное лицо органа, осуществляющего контроль за безопасностью дорожного движения, при пользовании указанным прибором зачастую не может объективно зафиксировать факт нарушения.

⁷⁰² См.: Там же. С. 108-109.

Следовательно, без дополнительных доказательств данные показания сами по себе являются лишь косвенным доказательством. Отражение этих данных в протоколе об административном правонарушении не делает показания технического средства необходимым доказательством и уж никак не может служить поводом для признания презумпции «законности актов, решений, действий органов власти, управления и их должностных лиц», как это утверждает Ю.А. Попова⁷⁰³.

В России исторически сложившийся до 90 – х годов XX века менталитет законодателя, правоприменителя, да и некоторых учёных, способствовал тому, что, как правило, признавалась презумпция правоты действий или бездействий государственных органов, отсутствие процессуального равенства между лицом и органом (должностным лицом), действия которого обжалуются, и, как следствие, отсутствовала подробно урегулированная процедура доказывания (во многом она несовершенна и в настоящее время). В этом смысле показательна позиция А.А. Пекова, который, анализируя обжалование действий сотрудников органов, налагающих административное взыскание в ситуации, когда не составляется протокол об административном правонарушении, считает, что «имеет право на существование и запрет обжалования действий, с правомерностью которых правонарушитель согласился или признанных им фактах»⁷⁰⁴. При таком подходе представитель юрисдикционного органа или соответствующее должностное лицо вообще ничего не доказывает кому-либо, кроме лица, привлекаемого к ответственности, что не так уж и трудно сделать в определённых ситуациях (дефицит времени у лица, привлекаемого к ответственности, плохое знание им своих процессуальных прав). В последнее время ситуация в

⁷⁰³ См.: Попова Ю.А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений. Краснодар, 2002. С. 138.

⁷⁰⁴ Пеков А.А. Указ. соч. С. 25.

административном праве, где признана довольно долго дискутировавшаяся⁷⁰⁵ презумпция невиновности лица, привлекаемого к административной ответственности, и смежных с ним отраслях права, изменилась. Так, М.В. Карасёва применительно к исследованию презумпций и фикций в финансовом праве, указывает на наличие презумпции добросовестности именно налогоплательщика, а не налоговых органов, из чего вытекает презумпция доказывания налогового органа⁷⁰⁶. Вопрос о перераспределении бремени доказывания по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, предполагает, что лицо, обжалующее действие или бездействие органа или лица, наделённого государственно-властными управленческими полномочиями, обязано доказать факт нарушения его прав и законных интересов. В судебном порядке законность обжалуемого действия или бездействия обязана доказывать та сторона в административно-правовом споре, действия или бездействия которой обжалуются. Но указанное правило не может быть однозначно применено к доказыванию по всем типам административно-правовых споров. Об этом говорит ст. 249 ГПК РФ и ст. 65 АПК РФ. Прежде всего, это правило не применимо к административному порядку рассмотрения административно-правовых споров, так как действующее законодательство и иные нормативные акты по этому вопросу могут не содержать указаний о перераспределении бремени доказывания. В отсутствие кодифицированного акта, которым осуществлялось бы общее регулирование внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров, необходимо руководствоваться правилами доказывания в каждом конкретном случае закреплёнными соответствующим актом

⁷⁰⁵ Анализ дискуссии по вопросу о презумпции невиновности в административном праве дан в работе: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 133-134.

⁷⁰⁶ См.: Карасёва М.В. Презумпции и фикции в части первой Налогового кодекса РФ // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 73.

применительно к конкретной категории споров (налоговым, в связи с привлечением к дисциплинарной ответственности и т.д.). Применительно к судебному порядку разрешения электоральных споров В.А. Тупиковым высказывается точка зрения о том, что «...каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений»⁷⁰⁷. Д.И. Щекин, анализируя материально-правовые и процессуальные презумпции в налоговом праве утверждает, что в действительности же существует общее правовое требование о доказанности фактических обстоятельств для применения нормы права, и бремя доказывания при этом может быть возложено как на налоговый орган, так и на налогоплательщика⁷⁰⁸.

Перераспределение бремени доказывания при рассмотрении административно-правовых споров в судах общей и юрисдикции и арбитражных судах имеет своей целью усиление гарантий правовой защиты лиц, стремящихся защитить свои возможно нарушенные права и законные интересы. Это связано с тем, что физическое или юридическое лицо попросту не имеет доступа к доказательствам, которые могут быть положены в обоснование действия или бездействия, которыми могли быть нарушены права и законные интересы лица. Хотелось бы отметить, что аналогичная ситуация возникает и во внутрисистемных административно-правовых спорах о компетенции, а также в спорах, вытекающих из административных договоров. Как и в случае с физическими лицами, органы, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями, в силу ведомственной замкнутости также могут не иметь доступа к сведениям

⁷⁰⁷ Тупиков В.А. Процессуальные особенности рассмотрения в судах жалоб (заявлений) на нарушение избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 24.

⁷⁰⁸ См.: Щекин Д.И. Юридические презумпции в налоговом праве. М.: Академический правовой университет, 2002. С. 75.

фактах, послуживших основанием для действий (бездействий) другого органа или должностного лица. При указанных обстоятельствах обоснованным является закрепление инквизиционных элементов административного процесса в части сбора доказательств при разрешении административно-правовых споров, что закреплено в ч.2 ст. 249 ГПК РФ: при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Инквизиционные черты процесса разрешения административно-правовых споров судом, осуществляемые в рамках гражданско-процессуальной или арбитражно-процессуальной формы, не противоречат принципу состязательности процесса. Принцип «личной автономии тяжущихся» ещё в конце XIX - начале XX века подвергся обоснованной критике в русской процессуальной литературе. Н.А. Гредескул отмечал, что «господствующая доктрина о состязательном начале путает всю теорию гражданского процесса, извращает судебную практику и тормозит правильное движение процессуального законодательства. Отождествивши состязательное начало с пассивностью суда в процессе эта доктрина низвела его до полной бессодержательности, из живого принципа превратила в совершенно мёртвую формулу... Процесс есть совместная деятельность, взаимодействие суда и сторон; никакими усилиями мысли её нельзя превратить в одностороннюю деятельность только сторон, которую пассивно созерцал бы суд»⁷⁰⁹.

Современные авторы также говорят о том, что «производство этих дел должно быть подчинено принципам следственности и объективной (или материальной) истины в силу императивного характера норм публичного

⁷⁰⁹ Цит. по: Салогубова Е.В. Римский гражданский процесс. М.: Городец-издат, 2002. С. 102-103.

права, которые должны быть применены в результате рассмотрения этих дел»⁷¹⁰.

К особенностям доказывания в арбитражном процессе при разрешении административно-правовых споров следует отнести и правило, закреплённое частях 3 и 4 ст. 65 АПК РФ, в соответствии с которыми каждое лицо, участвующее в деле, должно раскрыть доказательства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений, перед другими лицами, участвующими в деле, до начала судебного заседания, если иное не установлено АПК РФ. Кроме того, лица, участвующие в деле, вправе ссылаться только на те доказательства, с которыми другие лица, участвующие в деле, были ознакомлены заблаговременно. Казалось бы, применительно к административно-правовым спорам указанное правило ставит орган или должностное лицо в менее выгодные условия с точки зрения доказывания. Но практика судебного разбирательства по административным делам характеризуется тем, что процесс сбора доказательств со стороны заявителя (жалобщика) не ограничивается лишь доказыванием факта действия или бездействия, затрагивающего, по мнению лица, его право, обязанность или законный интерес. Зачастую лицо, защищающее свои публичные управленческие права, законные интересы, порядок реализации управленческих обязанностей занимает активную позицию не только по исследованию, но и по собиранию доказательств. В этой связи вряд ли прав Д.И. Щекин, предлагающий при анализе Федерального закона «О едином налоге на вменённый доход для определённых видов деятельности», предоставить налогоплательщику право доказывания, что в действительности им вменённый доход не получен⁷¹¹. Но, налогоплательщика такого права никто и не лишал! Перераспределение

⁷¹⁰ Вершинин А.П. Доказывание в гражданском процессе: новые правила // Правоведение. 1995. № 6. С. 66.

⁷¹¹ См.: Щекин Д.И. Юридические презумпции в налоговом праве. С. 240.

бремени доказывания предполагает иное, чем в обычном гражданском процессе распределение обязанностей, но не прав.

Лицо может получить доказательства непосредственно перед или во время судебного заседания, в перерыве судебного заседания. Естественно, это не даёт возможности заблаговременно ознакомить противоположную сторону со вновь полученными сведениями о фактических данных и лишает лицо права ссылаться на них при рассмотрении дела. Это затягивает судебный процесс, так как суд или судья должны дать время лицам, участвующим в деле, ознакомиться с новыми доказательствами в соответствии с п. 5. ст. 158 АПК РФ. Указанное правило, если трактовать его в связи с положениями ст. 65 АПК РФ, должно быть изложено в императивной форме, а не применяться по усмотрению суда. Если же ставить целью действительную защиту субъективных публичных управленческих прав и законных интересов граждан и организаций, то следует признать, что предварительное раскрытие информации со стороны физического или юридического лица, считающего, что его права или интересы нарушены, должно относиться лишь к доказыванию факта нарушения соответствующих прав и законных интересов, то есть к обязательному элементу доказывания. Если же лицо занимает активную позицию по собиранию тех доказательств для суда, в отношении которых оно может формально и не делать этого, то лишение его права представлять доказательства в любой момент судебного заседания до вынесения судебного акта по делу в первой инстанции есть не что иное, как ослабление процессуальных гарантий судебной защиты. Наконец, доказательствами могут быть лишь те сведения о фактах, которые прошли соответствующую процессуальную проверку судом. В уголовно-процессуальной теории доказательств, которую вполне возможно перенести и на почву административных доказательств, справедливо указывается, что «признание относящихся к делу и полученных в соответствии с законом сведений достоверными, их «трансформация» в доказательства происходит

прежде всего путём выяснения обстоятельств, позволяющих судить об этом качестве в ходе доказательственной деятельности по конкретному делу»⁷¹². На проверку как обязательный элемент доказывания указывается и в административно-правовой литературе⁷¹³. Таким образом, даже если законодатель не усматривает в предварительном раскрытии информации признаков ослабления процессуальных гарантий при спорах с органами публичной власти, то считать доказательствами информацию, которую требуется раскрыть до её судебной проверки по ч. 4 ст. 65 АПК РФ вряд ли возможно. В этой связи необходимо хотя бы редакционно изменить положения ч. 4 ст. 65 АПК РФ, изложив её следующим образом: «Лица, участвующие в деле, вправе ссылаться только на те сведения, с которыми другие лица, участвующие в деле, были ознакомлены заблаговременно».

⁷¹² См.: Кудин Ф.М., Костенко Р.В. Достаточность доказательств в уголовном процессе. Краснодар. КГАУ. 2000. С. 21.

⁷¹³ См.: Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 12-13.

Глава 6. Административно–правовые споры: вопросы сравнительного правоведения

§1. Доктринальная характеристика административно–правовых споров в зарубежных странах

Отечественная административно-правовая наука и практика хотя и обладают значительным своеобразием, но заимствовали и заимствуют те или иные достижения иностранных теорий и правовых систем. Переход Российской Федерации к считающимся цивилизованными стандартам властных взаимоотношений, включение в российское право общепризнанных принципов и норм международного права заставляют не только осуществлять сравнительно-правовой анализ административно-правовых явлений, но и выяснить их генезис применительно к конкретно-историческим условиям. Это тем более важно в связи с тем, что зарубежные концепции административно-правового спора прошли в своём развитии гораздо больший путь по сравнению с теориями, складывающимися в отечественной административно-правовой науке. Являясь не только правовым, управленческим, но и во многом политическим явлением, административно-правовые споры несут в себе содержание, во многом зависящее от формы правления, формы государственного устройства, политического режима каждой конкретной страны, а также, зачастую, от менталитета её населения.

Сравнительно-правовая оценка сущности и природы административно-правовых споров может быть проведена лишь путём анализа указанного административно-правового явления в рамках традиционно сложившихся континентальной (романо-германской), англосаксонской (англо-американской) и смешанных правовых систем (скандинавское право, религиозные правовые системы, обычное африканское, юго-восточное азиатское право) с учётом конкретно-исторических условий данного

государства⁷¹⁴. Следует признать, что в отличие от России для некоторых стран англосаксонской правовой системы или тяготеющих к ней характерно весьма сильное влияние той или иной доктрины не столько на развитие законодательства, сколько на правоприменительную, включая судебную-прецедентную практику, что заставляет искать решение проблемы не в истолковании мнения законодателя, а в той теории, которая положена в основу принятия судом решения по конкретному административно-правовому спору. Многообразие правовых систем современности заставляет задать вопрос о том, необходимо ли давать сравнительно-правовой анализ правового регулирования административно-правовых споров во всех системах? С точки зрения сугубо научного, иллюстративного анализа – безусловно, а с точки зрения воплощения научных достижений в законодательную и правоприменительную практику – вряд ли. Тому есть, на наш взгляд, несколько причин. Во-первых, в силу провозглашённого Конституцией РФ принципа, согласно которому Россия является светским государством, в настоящей работе не проводится сравнительно-правовой анализ с религиозными правовыми системами (мусульманским, иудейским, каноническим правом). Во-вторых, эффективность сравнительно-правового анализа во многом зависит от того, на каком уровне развития экономических отношений, государственных и общественных институтов находятся государства, правовые системы которых берутся для сравнительно-правового анализа. Для целей совершенствования институтов защиты публичных прав, свобод, законных интересов наиболее естественным выглядит сравнительный анализ теорий административно-правового спора тех стран, где существуют более или менее продолжительные традиции демократического политического режима. В силу того что Россия на различных этапах своего исторического развития в основном фактически

⁷¹⁴ См.: Осаке К. Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части: Учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 2000. С. 27.

имела либо тоталитарные, либо авторитарные политические (в советский период с элементами демократии) режимы, анализировать институт теории административно-правового спора в правовых системах государств с соответствующим политическим режимом можно считать «повторением пройденного».

Таким образом, мы в основном сосредоточимся на сравнительно-правовом анализе доктрин административно-правовых споров в западных и квазизападных (по терминологии Кристофера Осаке) странах с провозглашёнными и хотя бы в целом реализуемыми демократическими политическими режимами.

Отправной точкой данного исследования следует считать характеристику административного права зарубежных стран, в рамках которого, как правило, развивается теория административно-правового спора. Некоторые правовые доктрины, тем не менее, разделяют административное право и право административного спора. В частности, Рене Шапю, обосновывая концепцию права административных споров, указывает на то, что во Франции административное право и право административных споров совместимы лишь по ряду элементов, отмечая при этом, что «изучать режим административных споров - это значит изучать не основные правила, но структуры и процедуры, относящиеся к юрисдикции, с другой стороны, не исключая споры, охватываемые их естественной окружающей средой (а именно принципы существования административной юстиции и юридических правил, определяющих её компетенцию; так же как и согласительные процедуры, и третейское разбирательство)»⁷¹⁵. Применительно к трактовке понятия «основные правила» Рене Шапю использует и термин «*droit substantiel*» – основное право. Во французской

⁷¹⁵ Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 1996. P. 7.

науке административного права интерес к теории⁷¹⁶ и практике разрешения⁷¹⁷ административных споров достаточно стабилен⁷¹⁸. Французская система регламентации административных споров отличается значительным своеобразием и оригинальностью, что не устают подчёркивать и сами французские авторы⁷¹⁹. Так, в частности, Р. Шапю пишет, что «оригинальность французской системы, действующей для всех одинаково, делает французскую административную юрисдикцию уникальной»⁷²⁰. Во многом это объясняется особенностями эволюции административного права Франции⁷²¹. Как утверждает Р. Шарвен, «конструкция французской правовой системы покоится на классической либеральной концепции XVIII века, выдвинутой в борьбе против аристократии прежнего режима»⁷²². Отмечается,

⁷¹⁶ См.: Gohin O. *Contentieux administratif*. Paris: Litec, 2002.; Le Berre H. *Droit du contentieux administratif*. Paris: Ellipses, 2002.;

⁷¹⁷ См. напр.: Chabanol D. *La pratique du contentieux administratif*. Paris: Litec, 2002. 516 p.; Lepage C.; Huglo C. *Code de justice administrative 2002-2003*. Paris: Litec, 2002. 490 p.

⁷¹⁸ Достаточно отметить, что исследования проблематики административных споров, начатые во Франции ещё в конце 19 века, прерывались лишь в 40 годах XX века, о чём свидетельствуют даты издания лишь небольшой части работ по данной тематике: Laferrière E. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Paris. Berger-Levrault, 1887-1888.; Appleton J. *Traité élémentaire du contentieux administratif*. Dalloz. 1927.; Motulsky H. *Droit processuel*. Paris. Montchrestien. 1973.; Auby Jean-Marie, Drago R. *Traité de contentieux administratif*. LGDJ, 1984.

⁷¹⁹ См. напр.: Ведель Ж. *Административное право Франции*. М., 1973. С. 61.

⁷²⁰ Chapus R. *Droit du contentieux...* Р. 8.

⁷²¹ Отметим некоторые из переведённых на русский язык работы по административному праву Франции: Ардан Ф. *Франция: государственная система*. М., 1994. 176 с.; Гримо Ж. *Организация административной власти во Франции*. М., 1993. 148 с.; Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М., 1994. 106 с.; Общие сведения об административном праве Франции. М., 1993. 316 с..

⁷²² Шарвен Р. *Юстиция во Франции: судебный аппарат и классовая борьба*. М., 1978. С. 72.

что для современной французской системы органов государственного управления «характерны традиционно сильная централизация и наличие обособленных административных судов, сыгравших решающую роль в формулировании норм административного права»⁷²³. А.В. Воронков, характеризуя административное право Франции, отождествляет его с преторианским правом, и отмечает, помимо прочего, что «деятельность администрации основана прежде всего на административном праве, создаваемом преимущественно судьёй»⁷²⁴. Однако данное заявление характеризует источники административного права Франции довольно односторонне. Во-первых, «во французском праве нетипичным проявлением практики судебного прецедента как обязательного источника права является решение Государственного совета»⁷²⁵, а не любого административного суда. Во-вторых, само преторское право прошло в своём развитии разные этапы: первоначально, в эпоху «классического» римского права преторы не являлись судьями, а были высшими должностными лицами, хотя и осуществлявшими правосудие; после 150 года до н.э. преторы из пассивных наблюдателей превращаются в судей в подлинном смысле, так как могли снабжать судью формулой-указанием по конкретному делу⁷²⁶. Вплоть до 1953 (то есть, до создания системы административных судов в V Республике) французские общие суды, Государственный Совет и некоторые другие квазисудебные органы рассматривают административные споры в весьма ограниченных рамках. Таким образом, отождествлять французское

⁷²³ Административное право зарубежных стран. Учеб. пособие. М.: Спарк, 1996. С. 73.

⁷²⁴ См.: Воронков А.В. Проблемы теории административного права: сравнительно-правовое исследование. С. 25.

⁷²⁵ См.: Осаке К. Сравнительное правоведение в схемах. С. 48.

⁷²⁶ См.: Батыр К.И. Всеобщая история государства и права. Часть I: Манускрипт, 1993. С. 57.; Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1970. С. 105.

административное право с преториальным (преторским) вряд ли возможно, хотя некоторые элементы такого права присутствуют.

Административные суды во Франции не всегда выступали фактором, уравновешивающим сильную централизованную власть. Сама исполнительная власть не на всех исторических этапах своего развития показала себя как сильная и централизованная: достаточно вспомнить беспомощность французской исполнительной власти в период Второй Мировой войны, а также в период распада французской колониальной системы. Действительную силу французская исполнительная власть приобрела лишь в период правления Шарля де Голля, с реформами которого и его последователей (голлистов) связана ныне существующая административно-правовая система. «Тезис о сильном государстве, вторгающемся во все сферы жизни, - один из основных во взглядах основателя Пятой республики, а вопрос о государственных институтах с доминирующей ролью главы государства - наиболее важный в его идее укрепления государства»⁷²⁷. Особенности взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти во Франции, наряду с необходимостью реализации эффективной системы разрешения административных споров, создали на том историческом этапе объективные условия для формирования системы судов административной юстиции, отделённой от судов общей юрисдикции⁷²⁸. Разрешение конфликтов между гражданами и органами государственного управления или между самими этими органами и учреждениями — основная цель французской

⁷²⁷ Доморацкая Э.И., Маклаков В.В. Государство и экономика во Франции. Организационно-правовые аспекты. М.: Наука, 1981. С. 26.

⁷²⁸ На административные суды как на самостоятельную часть французской судебной системы указывает в своих работах С.В. Боботов, (см. например: Боботов С.В. Правосудие во Франции. М.: ЕАВ, 1994. 198 с.).

административной юстиции, считает Г. Брэбан⁷²⁹. Как отмечают сами французские авторы, судебная власть во Франции сохраняет за собой известный уровень независимости и относится к ней весьма ревностно⁷³⁰.

Развитие теоретических представлений об административных спорах во Франции во многом связано с этапами развития нормативных актов, которыми регламентировалось разрешение этих споров: декрет от 11 июня 1806 года - создание комиссий по спорам; закон от 14 мая 1872 года – создание выборной юстиции; 30 июня 1963 года – реформа Государственного Совета⁷³¹; наконец, закон от 31 декабря 1987 года, которым были реформированы административные суды.

Не сбрасывая со счетов определённые достижения французских последователей - камералистов, например, Александра Франсуа Вивьена, следует признать, что работы, заложившие основы теории административно-правовых споров и административной юстиции, были сделаны лишь в первой половине XX века⁷³². Современное развитие науки административного права во Франции представлено 3 направлениями: структурно-институциональным; социологическим и социально-психологическим; организационным. Организационное направление получило достаточное развитие в модной, как выразился Д. Элерс, теории «new public management»⁷³³, основы которой, были заложены в работе М. Массенета

⁷²⁹ См.: Брэбан Ж. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988. С. 27.

⁷³⁰ См.: Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты власти во Франции. Институционные формы государственно-монополистического капитализма. М.: Прогресс, 1977. С. 182.

⁷³¹ О реформе Государственного Совета см.: Структура и роль Государственного Совета во Франции. М., 1994. 32 с..

⁷³² Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982. С. 21-22.

⁷³³ См.: Элерс Д. Местное самоуправление в Германии // Государство и право. 2002. № 3. С. 74.

«Новое управление общественными делами. За государство без бюрократии», изданной в 1975 году.

Теория административного спора получила своё развитие в рамках социологического направления. Ролан Драго отмечает, что «изучение административной юстиции с социологических позиций позволило проанализировать ряд явлений, которые при использовании чисто юридических методов остались бы незамеченными: социальное положение жалобщиков, то, какие действия административных органов чаще всего оспариваются в административном трибунале, типология споров и правонарушений, длительность процесса»⁷³⁴. Ж. Ведель фактически отождествляет административную юстицию⁷³⁵ в узком смысле с совокупностью административных споров⁷³⁶. В своих исследованиях Ж. Ведель подчёркивает, что в административном праве, в отличие от иных отраслей права, «... нормы, относящиеся к существу административного права, неотделимы от норм, регулирующих порядок разрешения споров. Это объясняется, прежде всего тем, что само правило, порождающее административное право, то есть разделение административных и судебных властей, является правилом процессуальным (*de contentieux*), а также тем, что большинство принципов административного права установлены судьёй и,

⁷³⁴ Драго Р. Административная наука. С. 26.

⁷³⁵ Толкование французского словосочетания «*contentieux administratif*» как административной юстиции, приведённое в русском переводе используемой в настоящем исследовании работы Жоржа Веделя «Административное право Франции», видимо, соответствует его теоретическому представлению об этом термине, в то время как среди французских авторов для обозначения административной юстиции используется и термин «*justice administrative*» (например: Romeuf R. *La justice administrative. Droits et recours des administrés*. P., Delmas, 1989; Prétot X. *Guide de la justice administrative*. Paris. Guide Néret. 1991), что позволяет говорить о терминологическом разграничении понятий административного спора и административной юстиции.

⁷³⁶ Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. С. 59.

следовательно, связаны с условиями, в которых происходило обжалование и вынесение решения»⁷³⁷. Одним из наиболее известных французских авторов, систематизировавшим административные споры, следует считать Эдуарда Лаферриера, который классифицировал административные споры следующим образом:

- 1) споры полной (общей) юрисдикции;
- 2) аннулирующие споры (отмечается, что судебная власть лимитируется в аннуляции незаконных актов администрации, что не мешает Лаферриеру называть эту сферу заявлений о превышении власти оригинальной и интересной);
- 3) интерпретационные споры (споры о толковании);
- 4) репрессивные споры, которые Лаферриер идентифицирует с режимом обеспечения ответственности за правонарушения на транспорте⁷³⁸.

Рене Шапю, в свою очередь, выделяя «объективные споры» и «субъективные споры», заявляет, что в этом как раз и «...состоит отличие точек зрения на существо и объём судебной власти в противоположность иным, существовавшим в XX веке точкам зрения различных авторов, особенно Леона Дюгюи и Марселя Валина: эти объективные и субъективные споры основываются на рассмотрении по существу заданного вопроса, судьёй, по заявлению, которое находится у него»⁷³⁹. В рамках «синтетической точки зрения» выделяются: споры по заявлениям и жалобам; исковые судебные споры⁷⁴⁰. Характерной чертой французской доктрины выступает также большой объём административного контроля за коммунальными органами, то есть, жалобщиками могут выступать не только сами органы местного самоуправления, но и государство по отношению к

⁷³⁷ Там же.

⁷³⁸ См.: Chapus R. Droit du contentieux... P. 162-163.

⁷³⁹ Там же. P. 163.

⁷⁴⁰ Там же. P. 164.

актам органов местного самоуправления, включая акты представительных органов, отмена которых возможна только через административный суд⁷⁴¹.

В отличие от французской, англосаксонская правовая доктрина не считает, что судебная процедура является лучшим способом разрешения конфликтных ситуаций, соответственно, большинство споров разрешается вне суда и судебной системы⁷⁴². Кристофер Осакве указывает на расцвет английского административного права лишь после 1914 года⁷⁴³. Отмечалось, что англосаксонская система игнорирует автономию административного законодательства⁷⁴⁴. Сильное влияние традиций общего права (common law) характеризует деятельность судов по разрешению административных споров как не выходящую за рамки права, ибо общепризнанным является политическое верховенство парламента⁷⁴⁵. Монархическая форма правления в Великобритании долгое время накладывала свой отпечаток на развитие юридической доктрины. В частности «феодалная концепция, в соответствии с которой не только к суверену лично, но и к Короне вообще не мог быть заявлен судебный иск, стала основной нормой права»⁷⁴⁶. С течением времени под влиянием судов Корона и органы, за которыми она стоит, стали выступать в качестве субъектов споров, но административные споры как таковые долгое время не выделялись. Вообще, как считал в своё время А.В. Дайси, государственная администрация должна быть подчинена режиму

⁷⁴¹ См.: Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. 2002. № 12. С. 26.

⁷⁴² См.: Романов А.К. Правовая система Англии. М.: Дело, 2002. С. 48-50.

⁷⁴³ См.: Осакве К. Сравнительное правоведение в схемах. С. 45.

⁷⁴⁴ См.: Стариков Ю.Н. Как развивалась наука административного права в европейских странах // Журнал российского права. 1999. № 3-4. С. 203.

⁷⁴⁵ См.: Административное право зарубежных стран. С. 51-52.

⁷⁴⁶ Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. С. 186.

общего права, что не позволяло вплоть до XX века развиваться теории административно-правового спора, как и теории административного права вообще⁷⁴⁷. Достаточно сказать, что первой работой об английском административном праве был труд Ф. Порта «Административное право», изданный лишь в 1929 году⁷⁴⁸. Утверждение Дайси о том, что «не только ни один человек не стоит над законом, но и каждый человек всякого положения и в любом состоянии является субъектом общих законов королевства и подлежит юрисдикции обычных судов», вызывало критику со стороны Айвора Дженнинга в его работе «Закон и конституция», где он упрекает Дайси за недооценку английского административного права⁷⁴⁹. Подобная, а также критика английских общих судов за узкую трактовку положений и норм английского законодательства в социальной сфере, вопреки явно выраженной воле Парламента, приводят к формированию судебных трибуналов как органов административной юстиции⁷⁵⁰. Данные обстоятельства позволили в своё время некоторым авторам говорить о том, что административные трибуналы для Великобритании - явление новое и отчасти нетипичное⁷⁵¹.

В США, как государстве, где сформировалось, по выражению К. Осакве, «американизированное» английское общее право, исторически развивался несколько иной подход к пониманию роли судов в разрешении административных споров. На доктрину государственного управления сильное влияние оказывает теория бихевиорализма (теория бихевиоральной

⁷⁴⁷ См.: Воронков А.В. Проблемы теории административного права. С. 29.

⁷⁴⁸ Барабашев Г.В. Предисловие к книге Д. Гарнера «Великобритания: центральное и местное управление». М., 1984. С. 5.

⁷⁴⁹ См.: Харви Д., Берез А.Л. Примат закона // www.hrighs.ru/text/b7/Chapter9.htm

⁷⁵⁰ См.: Романов А.К. Правовая система Англии. С. 276.

⁷⁵¹ См. например: Сажина В.В. Административная юстиция Великобритании // Советское государство и право. 1983. № 12. С. 115.

«политической юриспруденции») и её модернизированные варианты. Но для понимания теории административно-правового спора значительный интерес представляет и теория социального интереса Р. Паунда, который рассматривает суды «как институты, обладающие функцией социального контроля – сбалансирования конфликтующих социальных интересов, их урегулирования путём компромисса или выбора между этими интересами»⁷⁵².

В США ранее, чем в Великобритании, к административным спорам стал применяться не режим общего права, а законодательное регулирование (Федеральный закон об административной процедуре 1946 года (в ред. 1981 года)). Также ранее в США сложилась система квазисудебных органов, рассматривающих административные споры. Практика широкого распространения квазисудебного разрешения административных споров обосновывается американскими теоретиками, например М.Д. Фаркошем, тем, что решения администрации не окончательны и могут быть пересмотрены судом по жалобе заинтересованного лица⁷⁵³. Содержание административного спора составляют принятые органами исполнительной власти решения (административные акты), действия, бездействие⁷⁵⁴. Субъектами споров могут выступать любые субъекты, которым причинён ущерб административным учреждением, как граждане, так и корпоративные предприятия⁷⁵⁵. С другой стороны, анализируя высказывание Р. Ригерта о том, что американское административное право (*administrative law*) «определяется в широком смысле как право, регулирующее всю государственную деятельность за исключением законодательства и

⁷⁵² Егоров С.А. Политическая юриспруденция в США. М.: Наука, 1989. С. 95-96.

⁷⁵³ См.: Никеров Г.И. Административное право США. М.: Наука, 1977. С. 94.

⁷⁵⁴ См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право. С. 406.

⁷⁵⁵ См.: Там же. С. 408-409.

правосудия»⁷⁵⁶, можно сделать вывод о том, что с его позиции теория административных споров, по крайней мере тех, которые рассматриваются судами, выходит за рамки теории административного права. И всё же большинство американских теоретиков, исходя из традиций общего права, включают теорию административного спора в основу основ американского административного права. Слова Г.И. Никерова о том, что «эта коллизия между частным лицом и государственным органом, то есть между частным и публичным интересом, до сих пор заслоняет англосаксонскому юристу всё остальное в этой области общественных отношений...», являются одним из подтверждений тому⁷⁵⁷. Как следствие, исследователи отмечают, что «современная юриспруденция не определяет в законах границы административной власти, в этом отношении французская административная система отличается от англосаксонской, где чётко фиксируются полномочия административной власти и её функции...»⁷⁵⁸. Отличительной чертой англосаксонской правовой доктрины является то, что объектом административно-правового спора выступает защита конкретных публичных прав и обязанностей заявителя в индивидуальном деле, где «решение о судьбе акта принимается как бы «мимоходом», в связи с рассмотрением спора о праве»⁷⁵⁹. Теоретическую характеристику административно-правовых споров в США трудно представить без указания на доктрину первичной административной юрисдикции, согласно которой административное учреждение имеет приоритет перед судом при разрешении

⁷⁵⁶ См.: Никеров Г.И. Указ. соч. С. 20.

⁷⁵⁷ См.: Там же. С. 24.

⁷⁵⁸ Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. М.: Юрид. лит.. 1973. С. 115.

⁷⁵⁹ Диков Г.В. Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта) // Государство и право. 2001. № 5. С. 33.

вопросов факта в сфере, в которой оно является специалистом⁷⁶⁰. В то же время правовые вопросы приоритетен решать лишь суд.

Значительным своеобразием отличаются немецкие административно-правовые доктрины о спорах с администрацией, которые можно считать одними из основополагающих доктрин в континентальном праве, наряду с французскими. Современные фундаментальные исследования германской административной юстиции проведены Ю.Н. Стариловым⁷⁶¹, поэтому в настоящем исследовании мы касаемся лишь сравнительной характеристики немецкой доктрины административно-правовых споров с французской и англо-американской.

О глубоких исторических корнях германской административно-правовой доктрины говорит уже то, что ещё в середине XIX века Рудольфом Гнейстом были проведены сравнительно-правовые исследования германского и английского административного права (хотя, как мы отмечали выше, по данным Г.В. Барабашева, в самой Великобритании первые работы по административному праву выходят лишь в конце 20 годов XX века)⁷⁶².

Отправной точкой в характеристике немецкой доктрины административно-правовых споров следует считать исследование самой сферы возникновения этих споров – сферы государственного управления. Единства среди немецких учёных по вопросу определения государственного управления как предмета административного права нет. Ряд авторов и, прежде всего, Франц Йозеф

⁷⁶⁰ См.: Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. 1997. № 12. С. 101.

⁷⁶¹ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 149-175. Зоммерман К.П., Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 70-77.

⁷⁶² См. например: Gneist R. Die Englische Communal-Verfassung oder das System des Self-Government. Berlin, 1860; Он же. Englische Verwaltungsrecht. Berlin, 1867.

Пайне вместо термина «государственное управление» используют понятие «публичное управление», говоря, что административное право – это право публичного управления⁷⁶³. Другой подход представляет точка зрения Д. Элерса и ряда других авторов, которые считают, что административное право понимается в широком смысле как сумма таких правовых предписаний, которые организуют управление либо должны участвовать при его осуществлении, и в узком – как «общность» писанных и неписанных правовых предписаний публичного права, которые либо конструируют государственное управление в организационном смысле, либо прямо регулируют деятельность государственного управления (за исключением норм других правовых актов конституционного права и административно-процессуального права)⁷⁶⁴. Присоединяясь к мнению о неоднозначности такого определения административного права, стоит заметить, что среди немецких авторов нет вполне сложившегося мнения о самом понятии государственного управления, которое не имеет строгой дефиниции и определяется либо описательно, либо исключительно от других видов государственно-властной деятельности⁷⁶⁵. В большинстве случаев указывается на публичный характер государственного управления, отделяемого от других видов управленческой и государственно-властной деятельности. Важным является то, что в отличие от французской доктрины, публичное управление отделяется от судопроизводства⁷⁶⁶. Более того, как указывалось выше, часть немецких теоретиков считает, что государственное управление не включает в себя административно-процессуальную

⁷⁶³ См.: Peine F.-J. Allgemeines Verwaltungsrecht. 4. Aufl. – Heidelberg: Müller, 1998. S. 7.

⁷⁶⁴ См.: Жалинский А., Рёрихт А. Введение в немецкое право. М.: Спарк, 2001. С. 124.

⁷⁶⁵ См.: Мицкевич Л.А. Понятие государственного управления в административном праве Германии // Государство и право. 2002. № 6. С. 85-90.

⁷⁶⁶ Badura P. и а. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. – Berlin, New York: Walter de Gruyter. 1998. S. 6.

деятельность. Эта принципиальная теоретическая посылка, по всей видимости, в своё время послужила тому, что в Германии отделение судопроизводства от государственного управления выразилось в максимально возможной форме – в создании самостоятельной системы административных судов. Теоретическую основу для формирования системы органов, разрешающих административные споры, закладывает дискуссия между О. Бером, считавшим, что общие суды должны рассматривать в том числе и административные споры (английская модель), и уже упомянутым Р. Гнейстом, придерживавшимся мнения о необходимости учреждения специальных административных судов⁷⁶⁷.

Субъектами административно-правовых споров выступают как физические, так и юридические лица с общим и специальным правовым статусом. Причём органы местного самоуправления могут выступать как стороной действия или бездействия которой оспариваются, так и стороной оспаривающей действия или бездействия государственных органов. Так, если общины считают, что правонарушения им вменяются необоснованно, они могут в законном порядке обращаться в суды⁷⁶⁸. Ф.Л. Кнемайер называет такое оспаривание судебным контролем за вмешательством государства в право коммун и указывает, что «этот контроль не ограничивается мерами конституционной юстиции, но может осуществляться в рамках всей системы правовой защиты административными судами»⁷⁶⁹.

Теория внесудебного порядка разрешения административных споров имеет в Германии глубокие исторические корни, связанные, в том числе, и с

⁷⁶⁷ См.: Зоммерман К.П., Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 74.

⁷⁶⁸ См.: Элерс Д. Местное самоуправление в Германии // Государство и право. 2002. № 3. С. 71.

⁷⁶⁹ Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. 1995. № 4. С. 119.

административно-правовой доктриной бывшей ГДР, где признавалось наличие административных конфликтов. Согласно основным положениям правопорядка ГДР не существовало специальных административных судов, а субъекты административного права, считающие, что их права нарушены актами органов госаппарата, принятыми при отправлении исполнительно-распорядительной деятельности, могли принимать меры против них в административно-правовом порядке⁷⁷⁰. Отдельные исключения, конечно, были: это обжалование в суд неполноты списков избирателей, обжалование размеров штрафа, налагаемого органами полиции, и некоторые другие. С восстановлением единого немецкого государства на территории бывшей ГДР стали применяться нормы административного права ФРГ, что, по-нашему мнению, явилось шагом вперёд в развитии доктрины и практики разрешения административно-правовых споров: появилась отсутствовавшая ранее возможность обжалования нормативных актов; обжалование стало возможным в любом случае, а не только в случае, прямо предусмотренном законом; наконец, появились широкие возможности для судебного обжалования.

В современном административном праве Германии предметом административно-правового спора выступают все субъективные публичные права, то есть, как утверждают К.-П. Зоммерман и Ю.Н. Старилов, все определённые правопорядком индивидуальные интересы⁷⁷¹. Однако, не любое действие или бездействие администрации выступает объектом судебного контроля со стороны административных судов. По данным К. Райтемайера, приведённым в докладе в РУДН 28 ноября 2000 г. на конференции «Проблемы административной юстиции в России», разработанная Отто Бахофом теория «свободы выбора оценки

⁷⁷⁰ См.: Административное право ГДР / Под ред. Б.М. Лазарева. М.: Прогресс, 1983. С. 230.

⁷⁷¹ Зоммерман К.-П., Старилов Ю.Н. Указ. соч. // Государство и право. 1999. № 7. С. 76.

административным органом» предполагает, что административный орган должен получить свободу выработки собственной оценки, в рамках которой он имеет право вне зависимости от указаний сверху принимать автономные решения и административные суды должны соглашаться с этими решениями⁷⁷². В этой связи, следует иметь ввиду точку зрения К.Уле, считающего, что «деятельность административной власти подразделяется на два вида: «связанную законом» и подлежащую оценке судов с точки зрения соответствия нормативным актам, и которая осуществляется в порядке свободного усмотрения. Последняя неподконтрольна судам административной юстиции, кроме случаев, когда орган управления переступает границы предоставленного ему права на свободное усмотрение»⁷⁷³. Заканчивая характеристику германских воззрений на спорные административно-правовые отношения, хотелось бы отметить, что до настоящего времени существуют две концепции административного судопроизводства, одна из которых (южно-германская) связывает административную юстицию с защитой субъективных публичных прав граждан, а другая (прусская) видит задачу административной юстиции в соблюдении ненарушимости объективного правопорядка, причём справедливо считается, что приоритет южно-германской концепции в действующем законодательстве не исключает объективный правовой контроль⁷⁷⁴.

⁷⁷² См.: Райтемайер К. Полномочия административных судов Германии в вопросах контроля за содержательным наполнением неопределённых правовых условий и использованием усмотрения администрации // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. М.: Статут, 2002. С. 43-44.

⁷⁷³ Юлдашев А.Р. Финансовые суды в Германии. М.: Аникл, 2000. С. 14-15.

⁷⁷⁴ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 153-154.

Французские, английские, американские, немецкие теории административного права оказывают значительное влияние на иные школы права, которые, зачастую, попросту заимствуют ту или иную сложившуюся концепцию применительно к национальным особенностям.

Так, японская административно-правовая теория, которая в разные периоды XX века находилась под влиянием либо немецкого, либо англо-американского права выработала собственный подход к урегулированию спорных ситуаций, характеризуя который, Г. Ран отмечает, что «западное общество конфликтов стремится к урегулированному разрешению коллизий, японское общество гармонии старается их избежать»⁷⁷⁵. Не случайно японская административно-правовая доктрина значительное внимание уделяет примирительным процедурам при разрешении спорных ситуаций в сфере государственного управления. Характеризуя данное обстоятельство Рене Давид отмечает, что под влиянием конфуцианской традиции «обращение в суд для удовлетворения претензии, которую право объявляет законной, мало отличается в Японии от вымогательства»⁷⁷⁶. Административно-правовые споры по японскому законодательству могут включать в себя споры по обжалованию действий полиции, земельные споры (если речь идёт о разграничении частных и государственных земель), лицензионные, налоговые, споры между органами местного самоуправления и местными собраниями, избирательные споры и ряд других. Под влиянием немецкого права в Японии судебный контроль за деятельностью администрации может быть субъективным и объективным (иски такого рода могут быть поданы только в прямо предусмотренных законом случаях), то есть, как направленными на защиту субъективных публичных прав, так и на осуществление абстрактного административного нормоконтроля. Субъектами административного спора, рассматриваемого в судебном

⁷⁷⁵ Цит. по: Административное право зарубежных стран. М., 1996. С. 152.

⁷⁷⁶ Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 458.

порядке, могут быть не только лица, чьим правам нанесён непосредственный ущерб, но и лица, получающие законную выгоду в результате отмены административного акта, причём круг этих лиц порой трактуется весьма широко (например, все лица, проживающие вдоль автобусного маршрута, если обжалуется повышение платы за проезд)⁷⁷⁷. Ограничением права на защиту субъективных публичных прав является так называемый принцип «общественного благосостояния», согласно которому суд может отказать в административном иске, если его удовлетворение, хотя и законно, но нанесёт исключительно большой ущерб «общественному благосостоянию»⁷⁷⁸.

Швейцарская административно-правовая наука выделяет «спорные» и «неспорные» юридические процедуры. «Спорные процедуры имеют место тогда, когда гражданин выражает своё несогласие с решением того или иного органа или чиновника и обжалует его в вышестоящем органе, требуя отменить или изменить данное решение»⁷⁷⁹. Таким образом, швейцарская доктрина находится в значительной степени под влиянием немецкой, также предполагая, что гражданин может обратиться в суд лишь исчерпав все возможности внесудебного обжалования.

Значительный интерес представляет теория разрешения административно-правовых споров в бывших социалистических странах и бывших республиках Союза ССР. Это особенно важно потому, что на их примере можно проследить, в какой степени рецепция иностранных концепций может оказать влияние на отечественное административное и административно - процессуальное право. Эти страны условно можно разделить на два вида: имеющие собственные теоретические основы административного права (и

⁷⁷⁷ См.: Инако Ц. Современное право Японии. М.: Прогресс, 1981. С. 209.

⁷⁷⁸ Там же. С 210.

⁷⁷⁹ Экштайн К, Шафхаузер Р., Вершинин С. Как упорядочить взаимоотношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М.: Изд-во. ЭКОМ, 2000. С. 16-17.

соответственно, теории административно-правовых споров) и не имеющие таковых.

К первой группе, безусловно, можно отнести Болгарию, Сербию (и другие республики бывшей Югославии), Венгрию, Польшу, Чехию, Словакию. Остальные, так называемые новые европейские демократии (Литва, Латвия, Эстония, Украина) до недавнего времени находились под сильным влиянием советских (российских) административно-правовых традиций.

Сравнивая болгарское административное право советского и постсоветского периодов, отметим, что Конституция Болгарии 12 июля 1991 года оказала существенное влияние и на развитие взглядов на разрешение административно-правовых споров. Нетрудно заметить, что болгарское административное право советского периода по вопросам обжалования действий и бездействий органов, наделённых государственно-властными полномочиями, развивалось в рамках общепринятой в социалистических странах концепции. Как правило, административные акты обжаловались в вышестоящий орган. Характеризуя доктрину судебного обжалования в Болгарии в тот период, А. Ангелов указывал, что «если попытаться установить какой-либо *общий признак*, характерный для различных случаев, в которых законодатель предусмотрел судебное обжалование административных актов, то можно было бы сказать, что такое обжалование применяется в отношении тех актов, которые содержат решения, касающиеся вполне определённого права гражданина, организации и т.п.: политического права участия в выборах, права авторства на изобретение, права получения справедливого возмещения при отчуждении имущества в соответствии со ст. 10 Конституции, права собственности при замене земель в связи с землеустройством и т.д.»⁷⁸⁰. В современный период болгарская Конституция даёт право на обжалование всех административных актов как физическими,

⁷⁸⁰ Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии (общая часть). М.: Госюриздат, 1960. С. 484-485.

так и юридическими лицами в суд вне зависимости от административного порядка обжалования.

Как и болгарское, венгерское административное законодательство советского периода предусматривало как административный⁷⁸¹, так и судебный порядок обжалования. После принятия в 1992 году Закона об административной юстиции в Венгрии сложилась смешанная модель, включающая в себя элементы немецкой (которая преобладает) и англо-американской систем административной юстиции. Интересной особенностью венгерской системы является то, что она даёт возможность обращаться заявление против нескольких государственных органов, если точно не известен орган, ответственный за принятие обжалуемого решения.

Вообще судебный надзор за деятельностью административных органов становится одним из фундаментальных принципов административного права новых европейских демократий. В этом выражается тенденция к универсализации права и политики во всё более глобализирующемся Европейском сообществе⁷⁸².

§2. Организационные и процессуальные аспекты деятельности по разрешению административно-правовых споров в зарубежных странах

Итак, если иностранные теоретические концепции сводятся, в основном, к тем, которые развиваются в Германии, США, Великобритании, Франции и некоторых других (в основном европейских) странах, то модели организационного и процессуального регулирования деятельности по

⁷⁸¹ См. например: О заявлениях, предложениях и жалобах, представляющих общий интерес. Закон I 1977 г. // Венгерская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс. 1982. С. 377-381.

⁷⁸² См.: Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / Под ред. Д. Галлигана и др.. Киев: АртЭк, Будапешт: ОСИ/ КОЛПИ, 1999. С. 23.

разрешению административно-правовых споров весьма разнообразны. Можно выделить следующие:

1. внесудебный порядок разрешения административно-правовых споров в порядке подчинённости;
2. разрешение административно-правовых споров квазисудебными органами;
3. разрешение административно-правовых споров специализированными административными судами;
4. разрешение административно-правовых споров особыми (прежде всего, финансовыми) судами, не являющимися административными;
5. разрешение административно-правовых споров общими судами.

Традиционно внесудебный порядок разрешения административно - правовых споров в порядке подчинённости существует практически во всех странах. Что касается иных способов разрешения административно – правовых споров, то их необходимо рассмотреть применительно к национальным особенностям, которые зависят от исторических условий развития страны и её традиций, предмета и источников национального административного права, формы государственного устройства, формы правления, политического режима и, наконец, о чём уже говорилось, от господствующей административно-правовой доктрины. Практически во всех странах Европы действует институт уполномоченного по правам человека – омбудсмана (по некоторым источникам – омбудсмана). Причём, может быть несколько специализированных уполномоченных. Так, в Великобритании есть уполномоченные в сфере администрации, уполномоченные в сфере местной администрации, уполномоченный в области здравоохранения⁷⁸³. И хотя сами решения, выносимые уполномоченными имеют рекомендательный характер, административные органы, которым они адресованы как правило

⁷⁸³ См.: Административное право зарубежных стран. М.: Спарк, 2003. С. 360.

не оставляют их без внимания, что можно считать значительным вкладом в разрешение соответствующего административно-правового спора. Подобную роль играют и некоторые коллегиальные органы, типа Коллегии народной правозащиты, предусмотренной 7 разделом (ст. 148a – 148h) Конституции Австрийской Республики⁷⁸⁴.

Считающаяся классической французская система разрешения административно-правовых споров характеризуется многообразием способов разрешения административно-правовых споров и столь же многообразным организационным оформлением системы их разрешения. Прежде всего, следует иметь ввиду, что существует целый ряд внесудебных способов разрешения споров соответствующих категорий. Естественно, что внесудебный порядок имеет во Франции давние исторические традиции: вплоть до XIX века применялась формула «министр-судья», предоставлявшая администрации возможность быть одновременно и судьёй и стороной в спорах, которые она сама порождала⁷⁸⁵. Даже после реформы административных судов по закону от 31 декабря 1987 года (вступившего в силу после 1 января 1989 г.) Государственный Совет продолжает занимать «маргинальное», как сказал Р. Шапю, положение, являясь и консультативным органом Правительства Франции и высшей судебной инстанцией по административным делам⁷⁸⁶. То есть, Государственный Совет является, по выражению одного из его судей, «органом государства, который судит государство»⁷⁸⁷. Важно заметить, что согласно решению

⁷⁸⁴ См.: Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 107-110.

⁷⁸⁵ Шарвен Р. Юстиция во Франции. С. 73.

⁷⁸⁶ См.: Chapus R. Droit du contentieux.... Р. 987-988.

⁷⁸⁷ См.: Герондар М. Принципы и условия ответственности государственных органов в странах Европейского Сообщества // Отчёт по проведению РВЗ/РГ2 проекта Tacis №HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности.

Государственного Совета может быть обжаловано любое решение администрации, даже если в законе специально оговорено, что решение не подлежит обжалованию⁷⁸⁸.

Внесудебное обжалование действий и бездействий администрации во Франции включает в себя следующие возможности:

1. «протесты согласования» для пересмотра обжалуемого решения к самому органу или лицу, вынесшему его;
2. иерархические протесты к вышестоящей инстанции;
3. обращение в административную комиссию для изложения её мнения о решении администрации;
4. обращение в Арбитраж Республики (если обжалуются административные решения в сфере экономики)⁷⁸⁹;
5. обращение в квазисудебный специализированный орган (например, в Совет по конкуренции)⁷⁹⁰.

Во Франции существует достаточно разветвлённая система специализированных квазисудебных органов, включающих в себя по данным Р. Шапо:

Административное право». Северо-Кавказский округ. Выпуск 1.2.20. Краснодар, 2001. С. 25.

⁷⁸⁸ Административное право зарубежных стран. М., 1996. С. 93.

⁷⁸⁹ См.: Лельевр Ф. Законность административных решений и возможность опротестования административных решений // Отчёт по проведению РВ3/РГ2 проекта Tacis №HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности. Административное право». Северо-Кавказский округ. Выпуск 1.2.12. Краснодар, 2001. С. 51-52.

⁷⁹⁰ См.: Пио Б. Правовая регламентация конкуренции: недобросовестная конкуренция, антиконкурентные договорённости и концентрации // Отчёт по проведению РВ4/РГ1 проекта Tacis №HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности. Законодательство по защите малых субъектов экономической деятельности». Северо-Кавказский округ. Выпуск 1.2.27. Краснодар, 2001. С. 31.

1. Систему комиссий по социальной помощи (декрет – закон 29 ноября 1959 года, включённый в Социальный кодекс и декрет 17 сентября 1990 года);
2. Комиссии по компенсации убытков репатриированным (закон от 15 июля 1970 и декрет 9 марта 1971 года);
3. Высшие советы магистратур (ордонанс 22 декабря 1958 года, дополненный органическим законом от 5 февраля 1994 года);
4. систему Счётных палат (их иногда довольно условно называют специализированными судами, но они сохраняют административные функции), включая региональные;
5. Банковскую комиссию, созданную законом от 13 июня 1941 года (сейчас - закон от 24 января 1984 года с изменениями 31 декабря 1993 г. и 8 августа 1994 г.);
6. Дисциплинарную юрисдикцию учёных и врачей госпитальных центров и университетов (ордонанс от 30 декабря 1958 года с изменениями на 28 января 1991 г.);
7. Дисциплинарные палаты комиссий по индустриальной собственности (закон от 26 ноября 1990 г. и декрет от 1 апреля 1992 г.);
8. Верховную комиссию по членским удостоверениям профессиональных журналистов (декрет от 17 января 1936 г.);
9. Комиссию по делам беженцев (закон от 25 июля 1952 г. в редакции от 30 июля 1992 г.);
10. Юрисдикционные комиссии по привлечению несовершеннолетних к ответственности (закон от 10 июня 1971 г.)⁷⁹¹.

Даже если жалоба по некоторым категориям дел (в частности, по налоговым) доходит до административного суда судья может назначить посредническую процедуру для заключения мирового соглашения вне суда.

⁷⁹¹ Chapus R. Droit du contentieux... P. 83-85.

Обжалование в целях получения более благоприятного решения, по сведениям Г.Н. Козырина, может обосновываться любым способом, включая как доводы юридического характера, так и ссылками на целесообразность⁷⁹², просьбами о снисхождении, об оказании любезности⁷⁹³. Стоит иметь ввиду, что обращение в административный суд возможно лишь после соблюдения внесудебного порядка обжалования, то есть, после «иерархического протеста», хотя есть законодательно установленные исключения из этого правила⁷⁹⁴.

Французская судебная система включает в себя систему судов общей юрисдикции и систему административных судов. Административные суды, в свою очередь, включают в себя административные трибуналы (по состоянию на 2003 год их 36, включая 8 судов иностранных территорий, рассматривающих административные споры вместе с иными делами), административные апелляционные суды (7 судов), Государственный Совет, являющийся высшим судебным органом по административным делам.

Несмотря на наличие специальных административных судов, часть административных дел подлежит рассмотрению общими судами, что создаёт естественную проблему подведомственности. Правда, иногда в переводной литературе эта проблема называется проблемой подсудности⁷⁹⁵. Более точно судебный орган, призванный разрешать дела по спорам о

⁷⁹² Хотя Г.Н. Козырин и разграничивает юридические доказательства и ссылки на целесообразность, стоит заметить, что цель административного органа может быть закреплённым в праве элементом его компетенции и, потому ссылка на целесообразность, в данном случае, превращается в юридический довод.

⁷⁹³ См.: Административное право зарубежных стран. Учебник. М.: Спарк, 2003. С. 268.

⁷⁹⁴ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. С. 281.

⁷⁹⁵ Административное право зарубежных стран. М., 1996. С. 98.

подведомственности между административными трибуналами и судами общей юрисдикции, именуется трибуналом по конфликтам⁷⁹⁶.

Судебная процедура характеризуется формальностью, состязательностью, инквизиционным характером и различным распределением бремени доказывания, которое, как правило, лежит на администрации. Французская административно-судебная процедура очень медлительна: 70 % исков против Франции в Европейском Суде по правам человека связаны именно с волокитой при судебном разбирательстве. При оспаривании административного решения речь может идти о том, что решено: о содержании решения, о целях, мотивах этого решения (внутренняя законность решения), а также о том, каким образом решение принято (внешняя законность решения)⁷⁹⁷. Протест на решение администрации может быть подан в течение двух месяцев, после того, как лицо исчерпало возможности обжалования в административном порядке, то есть с момента получения уведомления от соответствующего административного или квазисудебного органа. Сам по себе факт обращения в суд ещё не является основанием для приостановки исполнения принятого государственным или муниципальным органом решения, но судья по ходатайству стороны может это сделать. Существует несколько видов административных процедур в административном процессе. Например, при рассмотрении налоговых споров используется специальный кодекс – *Code de procédure fiscale*, а общим является *Code de justice l'administrative* - административный судебный кодекс, то есть имеет место своего рода рекодификация административно-процессуального законодательства. Суд заранее оповещает стороны о виде

⁷⁹⁶ Судебные системы европейских стран. Справочник. М.: Междунар. Отношения, 2002. С. 279.

⁷⁹⁷ См.: Лельевр М. Законность административных решений и возможность опротестования административных решений // Отчёт по проведению РВЗ/РГ2 проекта Tacis №HRRU 9801. Северо-Кавказский округ. Выпуск 1.2.12. Краснодар, 2001. С. 43.

предстоящей процедуры. Существуют определённые ограничения, связанные с исполнением судебных решений против администрации и решений, связанных с возмещением вреда, причинённого действиями административных органов. Следует заметить, что дела о возмещении такого вреда рассматриваются административными, а не общими судами. Прежде всего, для того, чтобы орган, наделённый государственно-властными управленческими полномочиями, был привлечён к ответственности за нарушение прав частного лица или организации необходимо наличие неправомерного действия государственного органа. Ответственность может наступить даже и в отсутствие неправомерного действия, в случае, когда нарушается равенство при осуществлении обязанностей по отношению к государству (например, при антимонопольном контроле), за исключением случаев, когда стоит вопрос о защите общих интересов⁷⁹⁸. Актом от 9 июля 1991 года введена должность судьи, разрешающего споры, связанные с исполнением судебных решений, в том числе решений по отношению к администрации⁷⁹⁹. Таким образом, французская модель организации административной юстиции, хотя и предполагает частичное вхождение административных судов (в лице Государственного Совета) в систему органов управления, не предполагает подконтрольности этих судов судам общей юрисдикции. Можно констатировать, что в той или иной степени значительная часть государств Европы, находилась или находится под влиянием французской правовой доктрины, хотя и обладают своими национальными чертами. Так, Нидерланды, например, хотя и утратили, по

⁷⁹⁸ См.: Герондар М. Принципы и условия ответственности государственных органов в странах Европейского Сообщества. С. 26-27.

⁷⁹⁹ См.: Меню Б. Законы и процедуры, регулирующие исполнение судебных решений во Франции // Отчёт по проведению РВ4/РГ2 проекта Tacis №HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности. Административное право». Северо-Кавказский округ. Выпуск 1.2.28. Краснодар, 2001. С. 30.

утверждению В.В. Бойцовой и Л.В. Бойцовой многие следы французского влияния, тем не менее сформировали административные суды, утратив при этом национальные черты и толерантный имидж политической культуры⁸⁰⁰. Встречается также утверждение что Португальская Республика относится к тому типу стран, где административная юрисдикция конструируется, по меньшей мере в правовой доктрине, скорее как функция самой исполнительной власти, что сближает её с французской моделью⁸⁰¹. Но, содержание ст. 209 Конституции Португальской Республики говорят о формировании самостоятельной системы административных и фискальных судов, не связанных с исполнительной властью, на что указывает название соответствующей главы Конституции Португальской Республики – «Организация судов»⁸⁰².

Напротив, английская правовая доктрина не предполагает лиц, действия которых не были бы подконтрольны судам общей юрисдикции. Отсюда вытекают и организационные особенности разрешения административно - правовых споров в Великобритании и США. Принципиальным является «положение в соответствии с которым, неотъемлемым атрибутом современного публичного права Великобритании является контроль суда за административными решениями при помощи публично-правовых способов защиты»⁸⁰³.

Порядок рассмотрения административно-правовых споров в Великобритании определяется в конкретном статуте. Так, например, по

⁸⁰⁰ См.: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Судебная система Нидерландов // Российский судья. 1999. №1. С. 46, 52.

⁸⁰¹ См.: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Системы судебного контроля за администрацией: классические модели и модификации // Проблемы административной юстиции. Материалы семинара. С. 24-25.

⁸⁰² Конституции государств Европы: В 3 т., Т. 2. М., 2002. С. 811.

⁸⁰³ Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 138.

спорам, связанным с выдачей лицензий на тот или иной вид деятельности «в статуте может специально предусматриваться возможность обжаловать отказ в выдаче лицензии в суд, в административный трибунал, в вышестоящий государственный орган, например министру, а также назначенному им инспектору или трибуналу»⁸⁰⁴. Единообразный процесс рассмотрения административно - правовых споров в административных и квазисудебных органах отсутствует. В то же время, исследователями административной юстиции в Великобритании отмечается, что процессуальная форма квазисудебной процедуры отвечает принципам так называемого естественного правосудия, к которым относятся: гласность, состязательность, непосредственность, право быть выслушанным и некоторые другие⁸⁰⁵. Иными словами, процедуры и правила в трибуналах менее строги, чем те, которые применяются в судах⁸⁰⁶. Вместе с тем, даже некоторые английские авторы с трудом берутся провести разницу между административным судом и административным трибуналом. Д. Гарнер пишет, что «границу, если она и существует, между административными трибуналами и административными судами вряд ли можно провести достаточно чётко, и она не имеет определённого юридического значения в английской правовой системе»⁸⁰⁷. В качестве критерия разграничения между трибуналами и судами А.К. Романов называет «отношение данного органа к нормам общего права, предусматривающим ответственность за неуважение к суду. Если нормы об ответственности за неуважение к суду к данному органу применяются, то,

⁸⁰⁴ Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. С. 32.

⁸⁰⁵ См.: Тимощенко И.Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 130.

⁸⁰⁶ Апарова Т.В. Суды и судебный процесс в Великобритании: Англия, Уэльс, Шотландия. М., 1996. С. 91.

⁸⁰⁷ Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. С. 35.

как бы этот орган не назывался, он является судом»⁸⁰⁸. А.К. Соловьёва не считает возможным относить квазисудебные органы к органам правосудия, так как они «зависимы от органов управления, в то время как самостоятельность и независимость — основные признаки органов правосудия»⁸⁰⁹.

Наличие множества не всегда взаимосвязанных между собой судов говорит об отсутствии единой, централизованной судебной системы. Впрочем, это вряд ли говорит об отсутствии системности, а скорее указывает на то, что суды прошли в своём развитии значительный исторический отрезок и сохранили черты тех традиций, в рамках которых они формировались. Хотя обычно, характеризуя административную юстицию в Великобритании ведут речь об административных трибуналах, элементы административной юстиции есть и в деятельности и иных судов: например апелляционный суд рассматривает жалобы на решения трибуналов, Высокого суда, антимонопольного суда. В свою очередь, в структуре Высокого суда есть Суд королевской скамьи, который рассматривает административно-правовые споры в порядке законодательства о habeas corpus, связанные с незаконным лишением свободы в административно-правовом порядке. Суд королевской скамьи Высокого суда (Queen's Bench Division) в порядке judicial review, то есть в порядке судебного надзора (в понимании отличном от судебного надзора в российском праве), рассматривает жалобы на административные акты органов исполнительной власти. То есть один и тот же суд рассматривает различные категории административно-правовых споров по разным процессуальным правилам. Более того, в компетенцию Канцлерского отделения Высокого суда входит разрешение налоговых споров, что неизбежно может приводить к

⁸⁰⁸ Романов А.К. Правовая система Англии. С. 277.

⁸⁰⁹ Соловьёва А.К. Перспективы развития административной юстиции в России // Правоведение. 1999. № 1. С. 68.

пересечению его компетенции с компетенцией Суда королевской скамьи. На более низком уровне отдельные категории административно-правовых споров, связанных с лицензированием и налогообложением, рассматривается магистратскими судами.

А.К. Романов, характеризуя английскую судебную систему, говорит и о Европейском суде справедливости (хотя и не относит его в строгом смысле у английским судам) в функции которого входит, в том числе, рассмотрение апелляционных жалоб от частных лиц (например, в связи с наложением штрафов Еврокомиссией за нарушение правовых норм Евросоюза)⁸¹⁰. Что же касается собственно административных трибуналов, то в литературе отмечается их специализация и объединение в две группы: в социальной и экономической сферах⁸¹¹. Кроме того, есть трибуналы, подпадающие под контроль Национального совета административных трибуналов и не подпадающие под таковой контроль, что не влияет на их подконтрольность общим судам⁸¹². По отношению к общим судам трибуналы выступают в качестве квазисудебного органа специальной юрисдикции⁸¹³. В 1983 году В.В. Сажина отмечала, что «процедура разрешения административных жалоб особой системой трибуналов включает в себе элементы большей демократичности по сравнению с существовавшим ранее порядком рассмотрения административно-правовых споров в рамках судов общего права либо органами администрации»⁸¹⁴. По мнению И.Ю. Богдановской, высказанному гораздо позднее, не смотря на свои определённые

⁸¹⁰ См.: Романов А.К. Правовая система Англии. С. 273 – 275.

⁸¹¹ См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право. С. 401.

⁸¹² См.: Уолкер Р. Английская судебная система. М.: Юрид. лит., 1980. С. 255.

⁸¹³ См.: Тимощенко И.Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. 1997. №5. С. 133.

⁸¹⁴ Сажина В.В. Административная юстиция Великобритании // Советское государство и право. 1983. №12. С. 119.

преимущества, трибуналы не составили серьёзной конкуренции для судов общей юрисдикции, так как суды общей юрисдикции продолжают оставаться более профессиональными⁸¹⁵. Характеризуя судебный порядок разрешения административно-правовых споров в Великобритании нельзя не отметить определённой автономии шотландской судебной системы, которая существенно отличается от английской и сохраняет по отношению к ней значительную самостоятельность⁸¹⁶. Выделяется особый орган административной юрисдикции – Сессионный суд.

Система разрешения административно-правовых споров в США выглядит своего рода продолжением английской традиции. Не выглядит случайной постановка данных систем в один ряд Г.И. Никеровым, который пишет, что «английские и американские суды на протяжении веков совершенствовали порядок принятия к своему производству и рассмотрения дел и действительно сделали его максимально справедливым в рамках системы господства права, господства прав при неодинаковых возможностях отдельных лиц – изобретение человечества, может быть, не абсолютно совершенное, но наилучшее в его истории»⁸¹⁷. Конечно, можно не в полной мере соглашаться с оценкой английского и американского порядка судопроизводства, но то, что в праве США вопросы процедуры (в том числе и административной) занимают одно из центральных мест – бесспорно. Давать характеристику административно-процессуальному праву США довольно трудно вследствие того, что этот вопрос относится как к предмету ведения федерации, так и к креатуре штатов. Во многом это объясняет и

⁸¹⁵ См.: Богдановская И.Ю. Административная юстиция в Великобритании // Проблемы административной юстиции. Материалы семинара. М.: Статут, 2002. С. 65.

⁸¹⁶ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. М.: Норма, 2001. С. 123.

⁸¹⁷ Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. 1997. №12. С. 96.

дуализм судебной системы судов общей юрисдикции, включающих федеральные суды и суды штатов⁸¹⁸. Основным федеральным источником считается Федеральный Закон об административной процедуре 1946 года (с последующими изменениями) и аналогичные законы штатов. Часто источниками процессуального права служат административные акты. Ряд федеральных агентств законодательно уполномочены, принятием собственных решений разрешать спорные вопросы, возникающие при применении права и давать интерпретацию законодательства⁸¹⁹.

Важно отметить такую особенность американского публичного права, как стремление к предотвращению конфликтов ещё на тех стадиях, когда они лишь предполагаются. Прежде всего, это выражается в деятельности законодательной власти по контролю за деятельностью исполнительной власти. Нельзя недооценивать деятельность аппарата законодательных органов, который обеспечивает организацию комитетских слушаний и расследований (под руководством председателей соответствующих комитетов), вызывает свидетелей и представителей администрации для дачи разъяснений по известным фактам, готовит проекты решений комитетов по проводимым расследованиям⁸²⁰. Проводя параллель с внутрисистемными административно-правовыми спорами между государственными органами в Российской Федерации, заметим, что «развитие вспомогательных государственных органов парламента (вслед за развитием вспомогательного государственного аппарата исполнительной ветви власти) позволило сглаживать конфликты, возникающие между различными государственными

⁸¹⁸ О дуализме судебной системы США см.: Егоров С.А. Политическая юриспруденция в США. М.: Наука, 1989. С. 28-57.

⁸¹⁹ См.: Запольский С.В. Система непрерывной кодификации законодательства в США: опыт восьмидесятих годов // <http://konstantin-palace.spb.ru/EUROPE/851400386.html>

⁸²⁰ См.: Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М.: Юрист, 1998. С. 107.

органами благодаря тому, что многие проблемы стали согласовываться на более ранней стадии подготовки решений, а не на стадии принятия решений»⁸²¹. Парламент имеет больше возможностей для сбора информации, которая может иметь доказательственное значение для разрешения административно-правовых споров. Для сравнения можно отметить имеющую место и в России тенденцию роста обращений граждан в федеральные и региональные органы законодательной власти за содействием в разрешении административно-правовых споров⁸²². Впрочем, сам парламент не вправе принимать юрисдикционных решений по конкретному делу, но вправе инициировать соответствующий иск в суде или ином органе, правомочном разрешать спор. Конгресс США также имеет определённые юрисдикционные полномочия по отношению к актам администрации. Это выражается в том, что «если президент или какое-либо иное должностное лицо издаёт нормативный акт без достаточного основания, конгрессмены, несогласные с правительственным мероприятием, могут выдвинуть обвинение в превышении исполнительной властью предоставленных ей полномочий и попытаться аннулировать акт»⁸²³. Стремление сгладить начавшийся административно-правовой спор на досудебных стадиях обусловлено дороговизной, длительностью, а в итоге - и малой эффективностью судебной процедуры, особенно, если речь идёт о малозначительных делах. Вследствие этого широкое распространение

⁸²¹ Там же. С. 120.

⁸²² Анализ деятельности комитета по законности и правопорядку Законодательного Собрания Краснодарского края показал, что в рост обращений граждан с жалобами на действия органов государственной власти в 2002 году по сравнению с 2001 составил 42,8 %, а в 2003 году – 74 % по сравнению с 2001 годом. Из всего объёма жалоб 25,6 % составляют жалобы на судебные акты (безотносительно категорий дел), остальные – жалобы на действия и бездействия исполнительных органов государственной власти и исполнительных органов местного самоуправления.

⁸²³ Никеров Г.И. Административное право США. С. 50.

получили различные внесудебные способы разрешения административно-правовых споров. Примером может служить деятельность различных комиссий и бюро в органах, наделённых государственно-властными полномочиями, например, Бюро по рассмотрению жалоб налогоплательщиков в составе Федеральной налоговой службы США.

Что касается квазисудебных органов, то в США «в квазисудебном процессе максимально строго применяются конституционное требование о соблюдении надлежащей правовой процедуры, т.е. об оповещении всех заинтересованных по делу лиц и выслушиванием их перед принятием решения»⁸²⁴. Следует упомянуть также и о праве на представление доказательств, праве на опровержение доказательств путём проведения перекрёстных допросов и иных следственных действий, праве на участие адвоката в рассмотрении дела, возможности получить копии протокола, в котором подробно излагались бы обстоятельства дела⁸²⁵. Однако, это правило в полном объёме применяется не для всех категорий административно-правовых споров. Приближение квазисудебного процесса к судебному не могло не повлечь и соответствующих недостатков судебного процесса (прежде всего, длительность).

Органы, осуществляющие квазисудебную деятельность весьма многообразны, каждый функционирует в рамках своей специализации. Н.Ю. Хаманева классифицирует их по основанию квазисудебной деятельности, как функции, на органы, для которых эта функция не основная (административные судьи типа *hearing examiners*, специальные апелляционные управления по сферам деятельности) и органы, для которых, рассмотрение административно-правовых споров есть единственная

⁸²⁴ Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. 1997. №12. С. 100.

⁸²⁵ См.: Хаманева Н.Ю. Административная юстиция США // Государство и право. 1993. №3. С. 140.

функция, и их статус как квазисудебного органа не зависит от присвоенного им названия (налоговый суд, претензионный суд, Федеральный суд по делам международной торговли)⁸²⁶. Впрочем, Налоговый суд США иногда рассматривается как единственный специализированный судебный орган, куда налогоплательщик может обратиться до уплаты налога в 90-дневный срок после отправки ему уведомления о недоимке, а Суд федеральных исков как специализированный судебный орган, где рассматриваются крупные (не менее 100000 долларов США) споры, связанные с взиманием федеральных налогов, неисполнением обязательств по заключённым правительством контрактов, нарушением патентного права и другими действиями или бездействиями правительственных органов⁸²⁷. Несмотря на то, что в налоговых судах дела рассматриваются по более упрощённой процедуре в сравнении с судами общей юрисдикции, и имеет свои особенности статус судей, есть все основания считать их всё же специализированными судами, а не квазисудебными органами. В пользу этого говорит, в частности порядок обжалования решений этих судов – в Апелляционный суд Федерального округа или другие апелляционные суды США, а не в суд общей юрисдикции первой инстанции.

Контроль федеральных судов над администрацией в США не является всеобъемлющим как минимум по двум аспектам. Во-первых, суды в своём контроле ограничиваются рассмотрением вопросов права (формальная сторона), а не факта (существа дела), хотя есть и определённые исключения. Во-вторых, XI поправка к Конституции США отрицает право федеральных судов разрешать дела по искам к штатам, если истец – гражданин другого штата или иностранец⁸²⁸. Ограничено и возмещение вреда причинённого

⁸²⁶ См.: Там же. С. 142-143.

⁸²⁷ См.: Ефремов Л. Порядок судебного разрешения налоговых споров в США // Хозяйство и право. 1998. № 4. С. 105-109.

⁸²⁸ Современный буржуазный федерализм. М.: Наука, 1978. С. 21-22.

действиями администрации. Несмотря на то, что после принятия в 1946 году Федерального закона «О деликтных исках из причинения вреда гражданам» в США расширена ответственность государства за причинённый вред, эта ответственность ограничена⁸²⁹. Например, запрещена дополнительная компенсация (типа упущенной выгоды), что отграничивает эту ответственность от гражданско-правовой.

Не только административное законодательство США развивалось под влиянием правовых традиций Великобритании. В Австралии помимо общих судов административные дела рассматриваются Трибуналом административных обжалований, а также строительными трибуналами (например, в штате Виктория), комиссиями по лицензиям на продажу спиртного⁸³⁰.

Контрастно по сравнению с довольно пёстрой англо-американской системой организации разрешения административно-правовых споров выглядит относительно единообразно организованная такая система в ФРГ. Естественно, эта система сложилась уже после Второй Мировой войны в период становления федеративного немецкого государства. Процесс объединения Германии не оказал существенного влияния на процессуальные нормы разрешения административно-правовых споров, за тем лишь исключением, что на землях бывшей ГДР стали действовать законы ФРГ и, соответственно, всё ранее действовавшее законодательство ГДР по этим вопросам было отменено. Заметим, что определённый послевоенный период, когда Германия находилась под совместным контролем СССР, США и Великобритании не оказал существенного влияния на развитие институтов административной юстиции в ФРГ (но не в ГДР) в отличие, например, от институтов местного самоуправления, где в некоторых землях заметно

⁸²⁹ См.: Барри Д. Возмещение убытков, причинённых гражданам государством: аспекты защиты прав человека в США // Государство и право. 1993. №1. С. 110.

⁸³⁰ См.: Правовые системы стран мира. М., 2001. С. 7.

сказываются элементы англо-саксонской правовой системы. Существовали лишь особенности формирования некоторых специализированных (в частности, финансовых) судов на землях бывшей ГДР⁸³¹.

Наличие достаточно независимой системы административных судов, которые не являются ни частью административных органов, ни частью судов общей юрисдикции, выгодно отличают Германию от других стран как англо-саксонской правовой системы, так и от континентальных европейских государств с точки зрения эффективности разрешения возникших административно-правовых споров. Наличие административных судов не означает их монополии на разрешение в судебном порядке любых категорий административно-правовых споров. Часть такого рода дел подлежит рассмотрению финансовыми судами и судами общей юрисдикции.

Начнём, однако, с административного порядка разрешения административно-правовых споров, тем более, что в ФРГ он имеет определённые интересные особенности. Несмотря на развитие административной юстиции в немецкой теории и в административной практике многих земель значительное внимание уделено и праву на внесудебное обжалование действий и бездействий административного органа. Прежде, чем перейти в судебную стадию, административный спор должен быть, согласно немецкому законодательству, предварительно рассмотрен в вышестоящем органе по отношению к тому, чьи действия и бездействия обжалуются. Причём, вышестоящий орган, например, глава окружной администрации, проверяет не только правомерность, но и целесообразность административного акта⁸³². По отношению к действиям и бездействиям органов местного самоуправления (общинам) органами правового надзора первичного порядка, в качестве которых в данном случае

⁸³¹ См.: Юлдашев А.Р. Финансовые суды в Германии. С. 24-25.

⁸³² См.: Шнапп Ф.Е. Аппарат главы окружной администрации в землях ФРГ // Государство и право. 1994. № 4. С. 134.

выступают ландратсамты (районные администрации), может быть использовано такое средство правового воздействия как протесты, имеющие в одних случаях приостанавливающее действие, а в других – являются юридическим фактом, препятствующим выполнению опротестованного акта⁸³³. Одной из организационных особенностей внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров в ФРГ следует признать наличие специализированного омбудсмана – Уполномоченного Бундестага ФРГ по обороне. Как и в большинстве стран, где имеется институт военного уполномоченного по правам военнослужащих, в ФРГ этот институт является институтом парламентского контроля. Однако, процессуальной особенностью Уполномоченного Бундестага ФРГ по обороне является то, что он выступает и как инстанция по приёму петиций (жалоб) от военнослужащих, хотя, тем не менее, не может принимать по ним юрисдикционных решений⁸³⁴. Роль данного должностного лица состоит в том, что он может оказывать значительное содействие военнослужащему в защите его интересов, связанных не только исключительно служебной деятельностью, но и с общегражданскими публичными правами. С этой целью военный омбудсмен в ФРГ наделён широкими полномочиями по получению информации, в том числе и в виде документов, которая может служить доказательствами при разрешении административно-правовых споров с участием военнослужащих Бундесвера. Суды, а также иные государственные и муниципальные органы обязаны оказывать военному омбудсмену всяческое содействие в его деятельности.

В финансовой сфере существует два средства обжалования во внесудебном порядке: претензионный порядок и собственно обжалование. Претензия подаётся в тот налоговый орган, действия или бездействия

⁸³³ См.: Административное право зарубежных стран. М., 1996. С. 115.

⁸³⁴ См.: Трумпель К.Б. Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омбудсмана // Правоведение. 1998. № 4. С. 37-39.

которого обжалуются, а жалоба в вышестоящий налоговый орган. Жалоба возможна в тех случаях, когда не допускалась подача претензии, а именно:

- на решения по претензиям, вынесенным на основании §367 Положения о налогах и платежах;
- при непринятии решений по претензиям;
- на административный акт Федеральной и земельной верховных финансовых дирекций (если только закон не предусматривает возможность оспаривания);
- на решения приёмного и проверяющего комитетов Верховной финансовой дирекции;
- когда лицо заявляет, что по ходатайству об отмене административного акта без сообщения достаточных оснований в течение установленного срока не было принято решение⁸³⁵.

Несмотря на развитую систему внесудебного разрешения административно-правовых споров в Германии, наибольшим достижением в вопросе разрешения этих споров следует всё же считать создание системы административных судов, которые не входят в систему судов общей юрисдикции и не подконтрольны им. По сведениям Ю.Н. Старилова, первые административные суды в отдельных немецких землях появились ещё в середине 19 века: Бадене (1863 г.), Пруссии (1872 г.) и некоторых других⁸³⁶. Немецкий законодатель пошёл дальше – созданы специализированные суды, рассматривающие отдельные категории административно-правовых споров в области финансов и социальной сфере соответственно. Кроме того, и суды общей юрисдикции решают часть административных вопросов, в частности, вопросы публично-правовых компенсаций. Прежде чем делать выводы о положительных и отрицательных чертах такой системы, необходимо, хотя

⁸³⁵ См.: Юлдашев А.Р. Финансовые суды в Германии. С. 46-47.

⁸³⁶ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 150.

бы кратко, осветить процессуальные и организационные аспекты деятельности судов.

Итак, система административных судов является трёхзвенной. Она включает в себя: административные суды на местах, высшие земельные административные суды, а также Федеральный административный суд. Аналогична и система социальных судов где есть социальные суды, земельные социальные суды и Федеральный социальный суд. Финансовые суды включают в себя лишь два уровня финансовые суды и Федеральный финансовый суд.

Компетенция между этими судами разграничена в соответствии с их целевым предназначением. Административные суды являются судами общей административной судебной компетенции. Жалобы против публичной власти подразумевают только жалобы против исполнительной власти, то есть «защита осуществляется судьями, а не против судей»⁸³⁷. Административно-судебное производство подразумевает исковую форму защиты, включающую в себя несколько видов исков, среди которых обычно выделяются важнейшие:

- 1) негативный иск, то есть иск о признании недействительным административного акта;
- 2) иск об обязывании административного органа издать определённый административно-правовой акт;
- 3) общий иск об установлении, изменении или отмене правоотношения (конститутивный иск);
- 4) установительный иск (иск о признании, преследующий цель выяснение содержания правоотношения);

⁸³⁷ См.: Галлиган Д. Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право. С. 354.

5) иск, в связи с контролем за соответствием административных норм конституционным положениям и положениям законодательных актов⁸³⁸.

По общему правилу, в Германии (в отличие, например, от Франции или России) предварительное внесудебное обжалование является обязательным условием обращения в административный суд. Однако, как отмечают немецкие исследователи, из этого общего правила существует ряд исключений, в том числе дополнительные исключения для Федерального административного суда⁸³⁹. Важной отличительной особенностью административной юстиции в Германии является то, что проверяется не только законность, но и обоснованность (разумность, целесообразность) административного акта. Правда, некоторые немецкие авторы утверждают, что «административно-судебный контроль, в отличие от внутреннего административного контроля, является контролем правомерности, а не контролем целесообразности»⁸⁴⁰. Вопрос, видимо, состоит в том, как далеко заходит судебный контроль, ибо оценивать законность действий вне рамок целей государственного органа в некоторых случаях бывает крайне затруднительно. Цель - это один из закрепляемых правом элементов компетенции любого государственного или муниципального органа. Естественно, судебный контроль за администрацией не может быть абсолютным. Особенно это касается сферы так называемой дискреционной (подразумевающей свободу оценки правоприменительным

⁸³⁸ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. С. 169-170.

⁸³⁹ См.: Либерманн Э. Административная юстиция в Германии // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. С. 33.

⁸⁴⁰ Райтемайер К. Полномочия административных судов Германии в вопросах контроля за содержательным наполнением неопределённых правовых условий и использованием усмотрения администрации // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. С.40.

административным органом) компетенции. Но и в сфере императивной компетенции контрольные полномочия суда могут быть ограничены проверкой того, не превышает ли администрация дискреционных полномочий, которые могут быть даже при императивной компетенции (например, при контроле за правильностью экзаменационных оценок, решениями экспертных советов, при наборе должностных лиц, при решениях типа прогнозов)⁸⁴¹. Особенностью компетенции судов специальной (административной) юрисдикции является то, что многие, рассматриваемые ими вопросы, вытекают из отношений, отраслевая природа которых не всегда ясна на теоретическом уровне. Существует три теории разграничения между публичным и частным правом: теория интереса, теория субординации, теория отнесения. Ни одна из этих теорий всё же не даёт чётких критериев разграничения отраслей права, а значит на уровне теории существует проблема разграничения подведомственности. Вследствие этого, большая роль в разграничении подведомственности между общими и административными судами отводится судебной практике. Как отмечают И. Рихтер и Г.Ф. Шупперт «собственно говоря, проведение границ при различении публичного и частного права осуществляют не названные теории разграничения, которые играют лишь вспомогательную роль, а суды, работающие с этими теориями и уточняющие их применительно к отдельным случаям»⁸⁴². Если непосредственно из норм закона невозможно определить, является ли данная норма административно-правовой, то суды устанавливают направленность нормы путём толкования, выясняя накладывает ли норма на администрацию определённую объективную правовую обязанность и нацелена ли она на защиту индивидуальных

⁸⁴¹ См.: Либерманн Э. Административная юстиция в Германии // Проблемы административной юстиции. С. 34-35.

⁸⁴² Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. С. 93.

интересов⁸⁴³. Рассматривая административно-правовые споры немецкие суды обладают таким отличительным полномочием, как временное распоряжение, выступающее средством предварительной правовой защиты интересов участников спора, хотя и не принимается решения по существу дела⁸⁴⁴.

Что касается финансовых судов, то для них Законом (Положением) о финансовых судах от 6 октября 1965 года установлена следующая компетенция:

- 1). публично-правовые споры по налоговым вопросам;
- 2). публично-правовые споры в отношении исполнения административных актов, кроме случаев, предусмотренных в предыдущем абзаце;
- 3). публично-правовые и профессиональные споры о правоотношениях между консультантами и уполномоченными по налоговым вопросам;
- 4). другие публично-правовые споры, для которых федеральным или земельным законом предусмотрена финансовая подсудность⁸⁴⁵.

Особенностью принятия решений в финансовой сфере является то, что судебные решения не могут быть использованы для ухудшения положения жалобщика по сравнению с актом финансового органа.

К особенностям состава судей в финансовых судах Германии следует отнести наличие помимо профессиональных, ещё и так называемых общественных судей.

Существует ряд стран, где воспринят немецкий опыт создания органов административной юстиции в виде самостоятельной системы административных судов, отделённых от судов общей юрисдикции и не являющихся составной частью исполнительной власти, в отличие, например, от Франции.

⁸⁴³ См.: Там же. С. 112-113.

⁸⁴⁴ См.: Административное право зарубежных стран. М.: Спарк. 2003. С. 322.

⁸⁴⁵ См.: Юлдашев А.Р. Финансовые суды в Германии. С. 41-42.

К таковым относятся Италия, Австрия, Португалия, Финляндия (действует Верховный административный суд и административные суды губерний), Турция, Колумбия.

Итальянская система разрешения административно-правовых споров своими корнями восходит ещё к Закону «Об административных спорах» от 20 марта 1865 года. Как отмечает Т.А. Васильева, «специфика Италии заключается в том, что в этой стране закрепляется дуалистическая модель судебной защиты прав и законных интересов частных лиц в отношениях с публичной администрацией, ключевые элементы которой закрепляются в Конституции 1947 года»⁸⁴⁶. Это означает, что административно-правовые споры рассматривают и суды общей юрисдикции (по вопросам защиты субъективных публичных прав) и административные трибуналы (вопросы защиты законных интересов в связи с действиями административных органов). Административные трибуналы включают в себя две инстанции: областные административные трибуналы и Государственный совет. Характерной особенностью итальянского административного процесса является ограничение допустимых способов доказывания, в качестве которых признаются документы, разъяснения и подтверждения органов публичной администрации, а по служебным спорам ещё и доказательства, допустимые в процессе по трудовым спорам⁸⁴⁷. Говоря о дуализме итальянской административной юстиции, следует иметь ввиду, что речь в данном случае идёт не о территориальном дуализме судебной системы вообще, как это характерно для некоторых федеративных государств, например США, а о функциональном дуализме именно административной юстиции. Впрочем, существует комбинация этих двух типов дуализма,

⁸⁴⁶ Васильева Т.А. Административная юстиция в Италии // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. М., 2002. С. 49.

⁸⁴⁷ См.: Васильева Т.А. Административная юстиция в Италии // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. М., 2002. С. 53.

например в Австрии. В Австрии статьёй 130 Конституции Австрийской Республики предусмотрено создание помимо собственно Административного суда, являющегося федеральным судом, ещё и независимых административных судов (независимых административных сенатов) в землях. При этом отдельные категории административно-правовых споров функционально разрешаются Конституционным судом. Кроме того, споры в области публичной ответственности подлежат рассмотрению земельными судами общей юрисдикции. Существует точка зрения, согласно которой Италия исторически вдохновлялась бельгийской и французской моделями административной юстиции⁸⁴⁸ (но однако же не восприняла французский опыт в полном объёме). Следовательно, есть смысл кратко остановиться и на бельгийской системе разрешения административно-правовых споров. Безусловно, в Бельгии существует довольно развитая система внесудебного обжалования тех или иных административных действий и бездействий. Например, в экономической сфере действует Совет по учреждениям в функции которого входит рассмотрение жалоб, поданных заинтересованными лицами или Министром Средних классов (должность учреждённая в соответствии с программным законом от 10 февраля 1998 года) против административных решений отделов Торгово - промышленной палаты⁸⁴⁹. В контексте общеевропейской гармонизации в 90-х годах XX века получает своё развитие система ADR (альтернативного решения спора),

⁸⁴⁸ См.: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Системы судебного контроля за администрацией: классические модели и модификации // Проблемы административной юстиции. М., 2002. С. 26.

⁸⁴⁹ См.: Сарэнс П. Доклад на семинаре PB3/PB1 проекта TACIS № HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности» 24 апреля 2001 в г. Краснодаре // Отчёт по проведению PB3/PB1 проекта TACIS «Законодательство по защите малых субъектов экономической деятельности». Северо-Кавказский округ. Выпуск 1.2.19. Краснодар. 2001. С. 76.

которая является формой посредничества в административном праве. Судебная система в части разрешения административно-правовых споров, как уже отмечалось, дуалистична, что, видимо, явилось примером и для Италии. В Бельгии действуют следующие административные суды:

1. Административная секция Государственного совета (надзорные функции за административными органами и кассационная инстанция по отношению к нижестоящим административным судам);
2. Счётная палата, осуществляющая контроль за деятельностью всех финансовых служащих, подотчётных государственной казне;
3. Административные суды;

Особо следует сказать об арбитражных судах, которые в чистом виде не являются ни общими, ни административными и призваны рассматривать административно-правовые споры в рамках ограниченного конституционного контроля⁸⁵⁰. Признаком дуализма судебной системы Бельгии является то, что ряд административно-правовых споров разрешается судами общей юрисдикции. Например, коммерческий трибунал разрешает споры о регистрации. В функции апелляционных судов входит решение избирательных споров.

Значительное развитие в Европе получила модель специализированных составов в рамках судов общей юрисдикции. Причём, такого рода составы могут являться органами общей, а не специализированной административной юрисдикции. Некоторые авторы относят Швейцарию к странам со смешанной моделью, то есть к той, где в структуре обычных судов созданы палаты по административным делам⁸⁵¹. Однако, в случае со Швейцарией требуется уточнение, связанное с тем, что в большинстве кантонов созданы

⁸⁵⁰ См.: Судебные системы европейских стран. Справочник. М., 2002. С. 66.

⁸⁵¹ См. например: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Системы судебного контроля за администрацией: классические модели и модификации // Проблемы административной юстиции. М., 2002. С. 21.

специальные административные суды, а для рассмотрения вопросов на федеральном уровне в Федеральном Суде Швейцарии были созданы два специализированных отдела: один - для общих административных споров, а другой – специально для рассмотрения жалоб в области государственного социального страхования⁸⁵². Как и для многих других стран для Швейцарии характерен и внесудебный и судебный порядок разрешения административно-правовых споров. Причём, весьма разветвлённая система квазисудебных органов (комиссий) создана в областях, требующих специальных познаний (например, в области судоходства) и часто подменяет собой судебные органы для обращения в которые необходимо пройти все инстанции административного обжалования. Данный порядок подвергается критике со стороны Европейского суда по правам человека⁸⁵³. В качестве «действующей модели» такого рода (с административными палатами в общих судах) А.Б. Зеленцов называет испанскую систему административной юстиции, в рамках которой действуют такие инстанции как:

1. Административная палата по тяжбам Верховного суда (высшая судебная инстанция по административным делам, которая по данным В.В. Бойцовой и Л.В. Бойцовой именуется пятой палатой Верховного суда (Верховного трибунала юстиции))⁸⁵⁴;
2. Административная палата Национальной аудиенции (рассмотрение в первой инстанции исков на решения министров и государственных секретарей);

⁸⁵² См.: Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С. Как упорядочить взаимоотношения гражданина и чиновника? М., 2000. С. 18.

⁸⁵³ См.: Экштайн К.А. Административная юстиция в Швейцарии // Проблемы административной юстиции. М., 2002. С.59.

⁸⁵⁴ См.: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Системы судебного контроля за администрацией: классические модели и модификации // Проблемы административной юстиции. М., 2002. С. 27.

3. Административные палаты высших судов юстиции автономных образований;
4. Центральные административные суды провинций;
5. Административные суды⁸⁵⁵.

Наряду с указанными судебными составами в Испании имеются и органы специализированной компетенции в сфере административной юстиции: налоговые трибуналы и хозяйственные трибуналы. Феноменальность испанской системы административной юстиции состоит в том, что основные её современные принципы были сформированы в период фашистской диктатуры Франко, хотя, естественно, подверглись определённым изменениям в рамках демократического политического режима. Как отмечает М.А. Штатина, «парадоксальный опыт Испании показывает, что административная юстиция – не панацея от произвола со стороны администрации»⁸⁵⁶. Важная особенность сближает административную юстицию в Испании с российской доктриной разрешения административно-правовых споров: для испанской административной юстиции характерна не только задача защиты населения от неправомерных действий государства, но и защита государственной администрации в случае ненадлежащего выполнения гражданином или организацией своих обязанностей. Причём эта защита осуществляется именно посредством административной юстиции, моделируемой «более объёмно – как институт правового государства, обязывающий обе стороны действовать в правовом поле»⁸⁵⁷. В силу того, что различные суды разрешают административно - правовые споры, Испания пошла по близкому к французскому, но со своими особенностями пути, с

⁸⁵⁵ См.: Административное право зарубежных стран. М.: Спарк, 2003. С. 198.

⁸⁵⁶ Штатина М.А. Административная юстиция в Испании и странах Латинской Америки // Проблемы административной юстиции. М., 2002. С. 70.

⁸⁵⁷ Штатина М.А. Административная юстиция в Испании и странах Латинской Америки // Проблемы административной юстиции. М., 2002. С. 72.

точки зрения выработки процесса разрешения споров о компетенции между судами – действует Специальная палата Верховного суда. Испанская система разрешения административно-правовых споров оказывает значительное влияние на страны Латинской Америки, хотя велико влияние и других правовых систем, в результате чего в латиноамериканских странах наблюдается значительное многообразие систем административной юстиции со своими национальными элементами. Как отмечает А.Г. Орлов, «в основе деятельности административных судов законодательство латиноамериканских стран стоит на позициях испанского и североамериканского права, в которых основной проблемой административного права провозглашается ответственность государства, его органов и должностных лиц перед гражданином»⁸⁵⁸. Им же отмечается, что «общие демократические принципы судебной системы стран Латинской Америки, заимствованные из практики развитых европейских государств и США, в условиях социально-экономической отсталости большинства стран этого региона, длительного господства военно-диктаторских режимов, низкого уровня политической и правовой культуры значительной части населения приобрели в этих условиях иное, зачастую негативное содержание»⁸⁵⁹. Действительно, в условиях военных диктаторских режимов и частой смены политической элиты говорить об эффективной и гарантированной защите публичных прав и свобод человека вряд ли приходится. Тем не менее, вопросы организации административной юстиции не редкость в латиноамериканских конституциях. Например, Конституция Федеративной Республики Бразилия «регулирует организацию и компетенцию судов более подробно, чем любая другая конституция в

⁸⁵⁸ Орлов А.Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки. М.: Аникл, 2001. С. 121.

⁸⁵⁹ Орлов А.Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки. С. 121.

мире»⁸⁶⁰. К особенностям административной юстиции в Бразилии следует отнести наличие избирательных судов. В Баливарийской Республике Венесуэла существует политико–административная палата Верховного суда, а также налоговые трибуналы. С другой стороны, в Аргентине всю судебную власть осуществляют только суды общей юрисдикции. Для латиноамериканских стран, а также для Мексики характерным институтом является «приказ ампаро», который Ф. Тена Рамирес назвал «наиболее замечательным и показательным, типично национальным институтом мексиканского права»⁸⁶¹. Справедливости ради, надо отметить, что институты подобные ампаро (то есть судебному приказу о защите от неправомерных действий государства) есть и в других странах Латинской Америки – в той же Бразилии есть институт мандато де сегуранса (*mandato de segurança*), имеющий много общих черт с ампаро.

Для японской системы разрешения административно-правовых споров характерно значительное своеобразие, являющееся отпечатком как управленческих традиций, так и административно-правовой доктрины. Значительное внимание уделяется процедурам неформального и формализованного согласования проектов административных решений: *ринги* (методы согласования проектов административных актов с чиновниками, имеющими к акту отношение) и *нэмаваси* (конфиденциальный способ согласования административных актов среди ограниченного круга чиновников, принимающих участие в подготовке акта). Такой подход во многом минимизирует внутрисистемные административно-правовые споры в рамках органов, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями. Вместе с тем, японское право довольно восприимчиво к рецепции отработанных в европейских странах механизмов предотвращения

⁸⁶⁰ Правовые системы стран мира. М., 2001. С. 102.

⁸⁶¹ Цит. по: Тихонов А.А. Федерализм в странах Латинской Америки. М.: Наука, 1979. С. 87.

и разрешения административно-правовых споров. В частности, в 1990 году в г. Кавасаки впервые в Японии утверждается должность омбудсмена⁸⁶².

Что касается административного порядка рассмотрения административно-правовых споров, то выделяются:

общий порядок по Закону о процедуре рассмотрения административных дел 1962 года (он включает в себя как административный так и судебный порядок)⁸⁶³;

специальный порядок, установленный различными специальными законами.

Среди органов, осуществляющих административное рассмотрение административно-правовых споров обычно называются многочисленные административные комиссии⁸⁶⁴ и иные, специально создаваемые административные органы, например, Инспекционный совет по опубликованию информации, действующий в соответствии с Законом об опубликовании информации 1999 года или Департамент административного надзора независимого Агентства по административному менеджменту (выступает как орган – посредник в примирительной процедуре)⁸⁶⁵.

Судебное разрешение споров в Японии осуществляют суды общей юрисдикции.

Как и на Японию, значительное влияние американский, французский и немецкий опыт организации разрешения административно-правовых споров оказал на многие развивающиеся страны и бывшие социалистические страны. Страны и территории, находившиеся в течение XIX-XX веков в колониальной или в значительной политико-экономической зависимости, шли несколькими путями:

⁸⁶² См.: Административное право зарубежных стран. М., 2003. С. 448.

⁸⁶³ См.: Инако Ц. Современное право Японии. С. 209.

⁸⁶⁴ См.: Административное право зарубежных стран. М., 1996. С. 182.

⁸⁶⁵ См.: Административное право зарубежных стран. М., 2003. С. 449.

1. заимствовали систему разрешения административно-правовых споров по образцу бывших метрополий;
2. заимствовали советскую систему (особенно страны, провозгласившие развитие по социалистическому пути);
3. осуществляли рецепцию традиционных европейских или англо-американской систем разрешения административно-правовых споров;
4. вырабатывали собственный, оригинальный, но, как правило, не реализуемый на практике путь.

В последнем случае вряд ли вообще стоит говорить о том, что была создана более или менее действующая система разрешения административно-правовых споров. В качестве примера можно привести Федеративную Республику Нигерию где при «полисемичном» праве наряду с общегражданскими судами существуют мусульманские суды и специальные суды учреждаемые декретами военных правительств, меняющихся достаточно часто⁸⁶⁶. Такого рода ситуация была и есть в большинстве стран Африки⁸⁶⁷.

Типичным примером территорий первой группы можно признать Гонконг, который, несмотря на присоединение к КНР, сохранил судебную систему, подобную английской. Помимо судов общей юрисдикции, к которым относится Суд окончательной апелляции, Высокий суд, Районный суд, существуют магистраты и специальные суды⁸⁶⁸. В частности, районный суд может рассматривать дела, связанные с взысканием налогов и пошлин. Среди специальных судов прямое отношение к административным делам имеет

⁸⁶⁶ См.: Правовые системы стран мира. М., 2001. С. 456.

⁸⁶⁷ По данному вопросу см.: Юдин Ю.А. Высшие органы государства в странах тропической Африки (некоторые политико-правовые проблемы капиталистической ориентации). М.: Наука, 1980. 237 с.

⁸⁶⁸ См.: Шепенко Р.А. Судебная система Гонконга // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 134.

Земельный трибунал. Как отпечаток английской судебной системы следует рассматривать наличие системы специальных квазисудебных органов – трибуналов по административным делам. Примером такого квазисудебного органа следует считать Совет по пересмотру, учреждённый ещё в 1947 году на основании ст. 65 Ордонанса «О внутреннем доходе»⁸⁶⁹.

В свою очередь, КНР является и ныне действующим примером стран, избравших советскую модель разрешения административно-правовых споров. Надо признать, что наряду экономическими изменениями в политической и правовой системе КНР также произошли существенные изменения в 80-90 годы XX века. Несмотря на то, что в КНР отсутствует система административных судов, в структуре судов общей юрисдикции организованы палаты по административным делам, действующие на основании административно-процессуального кодекса КНР 1989 года. Судебный порядок рассмотрения административно-правовых споров не является всеобъемлющим. Так, например, «судебный порядок не предусмотрен для рассмотрения жалоб и обвинительных представлений государственных служащих, не согласных с кадровыми решениями, затрагивающими их интересы»⁸⁷⁰. Такого рода споры рассматриваются в административном порядке.

Многие бывшие социалистические страны имеют значительный исторический опыт функционирования административной юстиции. В Венгрии на основании австро-германской модели независимые административные суды были созданы в 1896 году⁸⁷¹. Данные суды просуществовали до окончания Второй мировой войны. Возобновление административной юстиции связывается с принятием новой венгерской

⁸⁶⁹ См.: Там же. С. 139.

⁸⁷⁰ Административное право зарубежных стран. М., 1996. С. 198.

⁸⁷¹ См.: Таллоди З. Административная юстиция в Венгрии // Проблемы административной юстиции. Материалы семинара. М., 2002. С. 66.

конституции 1990 года и Закона об административной юрисдикции 1991 года, которые предусмотрели создание административных палат в административных судах. Причём, указанные палаты существуют лишь на областном и национальном уровнях⁸⁷². В качестве примеров административных органов Венгерской Республики, разрешающих административно-правовые споры, следует назвать: Главный контрольный комитет (является органом, рассматривающим жалобы на действия нижестоящих окружных контрольных комитетов действующих в сфере защиты прав потребителей), Национальную инспекцию по охране окружающей среды и целый ряд других административных органов⁸⁷³. Интересной особенностью законодательной основы венгерской административной юстиции и внесудебного порядка рассмотрения споров является то, что несмотря на принятие новой конституции и целого ряда законов после 1990 года, до сих пор действует Закон об общих правилах государственной административной процедуры 1957 года.

Другая бывшая социалистическая страна – Болгария, пошла по пути создания административных судов по немецкому образцу. Подобная система административных судов сформирована в бывшей советской республике – Литве.

Оценивая в общем особенности организации и процесса рассмотрения административно-правовых споров в различных странах следует отметить, что немецкая законодательная и правоприменительная практика продвинулись, пожалуй, наиболее далеко, по сравнению с иными европейскими странами, в закреплении юридико-технических аспектов процессуальных норм. Несомненно, этому способствовали и глубокие исторические традиции немецкого административного права и сложность

⁸⁷² См.: Судебные системы европейских стран. М., 2002. С. 72.

⁸⁷³ См.: Административная юстиция в новых европейских демократиях. Киев, 1999. С. 167, 268-269.

самых обслуживаемых отраслей – административного, финансового и муниципального права ФРГ. С другой стороны, создание всё более специализированных судов типа финансовых и социальных может вполне укладываться в немецкую правовую доктрину, но как опыт организации вряд ли вписывается во все правовые системы, тем более в российскую, где долго не решался вопрос о создании административных судов вообще, а уж о судах специализированной административной юрисдикции речь вести не то чтобы преждевременно, но может быть и нельзя в принципе. Причиной тому - не отсутствие опыта создания специализированных судов, который есть в виде арбитражных и военных судов. Для создания специализированных судов, обслуживаемые ими общественные отношения должны достигнуть определённого качественного уровня. Этот уровень должен определяться не столько сложностью общественных отношений, в рамках которых возникают административно-правовые споры, сколько социальной значимостью этих отношений среди других отношений административно-правового типа. Германия является социальным, правовым государством не только формально, но и фактически. Порядка 90 % населения живут на приблизительно одинаковом и достаточно высоком уровне материального достатка и социальной обеспеченности. В такой ситуации вопросы социального обеспечения являются одними из важнейших вопросов общественной жизни и безусловно требуют особого порядка правовой защиты. Обеспечение равных условий социальной защиты возможно лишь при оптимально сбалансированной налоговой системе. Причём, это должен быть баланс интересов государства с одной стороны и налогоплательщика - с другой. Такого рода баланс в Германии является следствием очень сложной налоговой и финансовой системы, в которой в полном объёме ориентируется лишь сравнительно небольшой круг лиц, в том числе и специализированных судей. Таким образом, в чистом виде заимствовать опыт немецкой системы организации разрешения административно-правовых споров стоит лишь тем

странам, где условия жизни и система социальной организации близки к немецким, чего о России пока говорить не приходится. Но, создание системы самостоятельных административных судов, не подчиняющихся органам исполнительной власти и неподконтрольных судам общей юрисдикции, на наш взгляд, в значительной степени повысило бы эффективность разрешения административно-правовых споров в целях обеспечения публичных управленческих прав и законных интересов граждан и организаций, а также в целях обеспечения исполнения публичных управленческих обязанностей.

Заключение

Итак, проблема административно-правовых споров, вытекает из более общих вопросов теории административных правоотношений, теорий управленческих конфликтов и взаимодействий в обществе и системе государственного и муниципального управления. Существующий опыт правовой защиты публичных прав, законных интересов и порядка реализации публичных управленческих обязанностей граждан и организаций выявил невысокую эффективность такой защиты и со всей остротой поставил вопрос о содержании и теоретическом обосновании природы, условий возникновения, динамике развития административно-правового спора. Естественным, что данная проблема имеет в равной степени как теоретическое, так и практическое значение, заставляя говорить о проблемах законодательства, организации судебной власти, административного процесса, административной юстиции. Следствием этого является комплексный охват материально-правовых и процессуальных проблем административно-правового спора, что позволяет предложить следующие выводы.

1. Прежде всего, мы исходим из трактовки административно–правового спора, как комплексного административного правоотношения особого типа, имеющего материально–правовую и процессуальную составляющую и характеризующегося наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями.

2. Административно–правовой спор имеет как управленческую, так и правовую природу, что требует чёткого его отграничения от иных категорий юридических и управленческих споров. Возможность такого отграничения

обусловлена как особым субъектным составом административно–правовых споров, где одна сторона обязательно наделена государственно–властными управленческими полномочиями, так и характеристикой самих административных правоотношений, где административно–правовой спор выступает особым, связующим типом правоотношений между материальными и процессуальными.

3. Обязательным субъектом административно-правового спора выступает орган или организация (вне зависимости от их государственного или негосударственного характера), лицо, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями. Такими полномочиями могут обладать не только органы исполнительной власти, но и органы других ветвей власти, государственные, муниципальные, иные негосударственные организации.

4. Следует различать субъекты административно-правового спора и субъекты, способствующие разрешению административно-правовых споров в силу возложенных на них особых полномочий: уполномоченные по правам человека, счётные палаты, органы прокуратуры, вспомогательные органы в структуре законодательной власти.

5. При всём своём многообразии, административно–правовые споры могут включать в себя не только споры физических лиц и организаций, не являющимися носителями государственно–властных управленческих полномочий с органами и должностными лицами такими полномочиями наделёнными, но и споры о компетенции, а также споры при принятии управленческих решений между органами и должностными лицами, наделёнными государственно–властными полномочиями.

6. Избирательные (электоральные) споры имеют комплексный характер, в одних случаях (при соответствующем субъектном составе) будучи административно-правовыми, а в других – конституционными.

7. Объектом административно–правового спора выступает защита управленческих прав, законных интересов и порядка реализации публичных

управленческих обязанностей. Сами же нарушенные действиями или бездействиями органов и лиц, наделённых государственно-властными полномочиями, субъективные управленческие права, порядок реализации обязанностей, неудовлетворённый публичный управленческий интерес могут быть рассмотрены как предмет спора. Указание на управленческий характер публичных прав, интересов и обязанностей является одним из оснований, позволяющих отделить административно-правовой спор от других категорий юридических споров вообще и от иных публичных споров, в частности.

8. В качестве основания классификации административно-правовых споров предлагается использовать такие элементы как: состав спорящих сторон, характер спорных материальных правоотношений, характер связи между субъектами спора.

Применительно к изложенным критериям предлагается следующая структура такой классификации.

1). Споры физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, наделёнными государственно–властными полномочиями:

- а) споры граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с нарушением их прав и свобод, не связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;
- б) споры физических лиц с органами, наделёнными государственно – властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;
- в) споры организаций с органами, наделёнными государственно– властными полномочиями не связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;
- г) споры организаций с органами, наделёнными государственно– властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

2). Внутрисистемные споры с участием органов, наделённых государственно–властными полномочиями:

- а) споры между федеральными и региональными органами исполнительной власти;
- б) административно–правовые споры региональных органов исполнительной власти между собой;
- в) споры между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;
- г) управленческие споры между органами местного самоуправления;
- д) внутриаппаратные споры в государственных органах и органах местного самоуправления.

3). Административно–процессуальные споры.

- а) споры в связи с обжалованием актов судов и мировых судей о наложении административных наказаний;
- б) споры в связи с обжалованием процессуальных действий должностных лиц государственных органов.

9. Исходными причинами возникновения административно–правовых споров являются административно–правовые коллизии (включая законодательные), нарушение законности при принятии актов управления (как с содержательной, так иногда и с процедурной точек зрения), противоречия между законностью и целесообразностью, а точнее – непонимание органами и лицами, наделёнными государственно–властными управленческими полномочиями сути целесообразности. Это, в свою очередь, вызвано качественным усложнением условий государственного управления в демократическом обществе, требующем учёта всего многообразия субъективных публичных прав, обязанностей и законных интересов. Внутренними причинами административно–правовых споров могут быть сознательные действия людей, определяемые правосознанием, представлением о справедливости, внешними провоцирующими факторами,

уровнем правовой культуры, а также бессознательное поведение в форме инстинктов, включая агрессию.

10. Административно-правовые споры возникают на основе соответствующих материально-правовых норм в административном процессе. Мы считаем, что административный процесс представляет собой урегулированную правом, осуществляемую в особой форме деятельность по разрешению административно-правовых споров, возникающих в ходе реализации компетенции субъектов, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями, а также деятельность по привлечению к административной ответственности. Таким образом, сущность административного спора должна во многом определять сущность административного процесса, а не наоборот.

11. Применительно к административно-правовому спору представляется возможным выделить следующие стадии, определяющие его динамику:

- официальное выражение несогласия с действиями или бездействиями органа, наделённого государственно-властными управленческими полномочиями;
- возбуждение производства по спору уполномоченным органом;
- разрешение административно-правового спора путём вынесения решения уполномоченным органом;
- исполнение вынесенного решения;
- обжалование и опротестование вынесенного решения.

Относительно отдельных категорий споров некоторые стадии могут иметь факультативный характер.

12. Качественное изменение государственной политики в отношении защиты субъективных прав и свобод человека, приоритет которых провозглашен в Конституции РФ, приводит к повышению уровня их правовой защиты. Наряду с судебной властью правовую защиту призваны обеспечивать и иные ветви власти, что находит своё выражение во

внесудебном порядке разрешения административно-правовых споров. Мониторинг нормотворческой и правоприменительной практики по данному вопросу показывает положительную тенденцию приближения административного порядка разрешения некоторых категорий административно-правовых споров (налоговых, антимонопольных, таможенных) к судебному порядку с точки зрения формализованности процесса. Внесудебный порядок рассмотрения административно-правовых споров требует своей законодательной унификации на федеральном уровне в административно – процессуальном кодексе РФ. На наш взгляд, кодекс в этой части должен содержать в себе:

- 1) единые сроки административного и судебного обжалования управленческих действий и бездействий органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями;
- 2) сроки рассмотрения административно-правовых споров во внесудебном и судебном порядке;
- 3) чёткие указания на порядок рассмотрения поступивших жалоб, включая указания на права и обязанности спорящих сторон, и лица, рассматривающего спор;
- 4) указания на доказательства, принимаемые во внимание при рассмотрении административно-правового спора во внесудебном порядке;
- 5) варианты возможных решений по административно-правовому спору с учётом специфики объекта административно-правового спора.

В компетенцию органов, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями, следует включить установление иерархии лиц и органов соответствующей системы, уполномоченных разрешать возникшие административно-правовые споры во внесудебном порядке.

13. Контроль судов в сфере административных правоотношений, как самостоятельное явление, характеризует внутриорганизационную

деятельность судов, а как внешневыраженная функция входит в состав основной судебной деятельности – правосудия.

14. Применительно к административным правоотношениям административное судопроизводство (правосудие, юстиция) с одной стороны, выступают способом разрешения административно-правовых споров, а с другой – служат средством судебного разрешения конфликтов людей и организаций с правовыми нормами, что выражается в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Административное судопроизводство выступает в качестве одной из составных частей правосудия, его формой и методом

15. После принятия в 2001 году КоАП РФ, а в 2002 году АПК РФ и ГПК РФ можно констатировать, что законодатель фактически избрал такую переходную модель административной юстиции, которая в ближайшее, после принятия вышеуказанных нормативных актов время, не предполагает организационного оформления самостоятельной системы административных судов вне рамок судов общей юрисдикции. В данных условиях не имеет смысла идти к формированию административных судов через ещё какие-либо переходные формы. Это будет сопровождаться не только нестабильностью в процессе правоприменения, но и потребует затрат бюджетных средств гораздо больших, чем при принципиальном решении вопроса о создании самостоятельной системы административных судов.

16. При определении территориальной организации административных судов следует помнить, что судебная власть эффективна тогда, когда население имеет быстрый доступ к органам, осуществляющим административное судопроизводство. Система административно-территориального деления как раз и учитывает принцип близости власти к населению. Если суды будут иметь стабильное и достаточное федеральное финансирование, то зависимость, по крайней мере от муниципальных и региональных органов власти, будет минимальна. Смешанная система

организации административных судов с апелляционным судом вне конкретной административно территориальной единицы позволит, с одной стороны, обеспечить доступ населению, организациям и органам, наделённым государственно-властными полномочиями быстрый доступ к правосудию, а с другой – частично нейтрализовать влияние территориальных органов государственной власти и местного самоуправления. Мысль о том, что можно полностью исключить такое влияние - непродуктивна.

17. На наш взгляд, независимость высших судебных инстанций (в том числе, и Высшего Административного Суда в случае его создания) может быть обеспечена при их формировании путём выборов органами судейского сообщества.

18. Доказывание при разрешении административно-правового спора - это деятельности уполномоченных разрешать административно-правовой спор органов и должностных лиц, а также сторон спора и иных, заинтересованных в результатах дела лиц по сбору, исследованию и оценке фактических данных (сведений о фактах), имеющих значение для разрешения административно-правового спора.

19. Можно констатировать, что процесс доказывания по степени своей процессуальной урегулированности различается при разрешении административно-правовых споров во внесудебном и в судебном порядках. Административный порядок уступает в этом смысле судебному. Одна из причин этого состоит в том, что система органов государственной власти, местного самоуправления, государственных органов имеет такое неотъемлемое бюрократическое свойство, как корпоративность, которая в определённых управленческих ситуациях играет положительную роль (например, при организации эффективного исполнения законов и иных нормативно-правовых актов), но в случае с административно-правовыми

спорами, чаще выступает как фактор, оказывающий отрицательное влияние на выработку чёткой нормативной урегулированности процесса доказывания.

20. Предварительное раскрытие информации со стороны физического или юридического лица, считающего, что его права или интересы нарушены, должно относиться лишь к доказыванию факта нарушения соответствующих прав и законных интересов, то есть к обязательному элементу доказывания. Даже если законодатель не усматривает в предварительном раскрытии информации признаков ослабления процессуальных гарантий при спорах с органами публичной власти, то считать доказательствами информацию, которую требуется раскрыть до её судебной проверки по ч. 4 ст. 65 АПК РФ вряд ли возможно.

21. Оценивая в общем, особенности организации и процесса рассмотрения административно-правовых споров в различных странах следует отметить, что немецкая и французская законодательная и правоприменительная практика продвинулись, пожалуй, наиболее далеко, по сравнению с иными европейскими странами, в закреплении юридико-технических аспектов процессуальных норм. Создание всё более специализированных судов типа финансовых, социальных, квазисудебных органов может вполне укладываться правовую доктрину стран с развитой демократией, но как опыт организации вряд ли вписывается во все правовые системы, тем более в российскую, где долго не решался вопрос о создании административных судов вообще. Причиной тому не отсутствие опыта создания в России специализированных судов, который реализован в виде арбитражных и военных судов. Для создания специализированных судов обслуживаемые ими общественные отношения должны достигнуть определённого качественного уровня. Этот уровень должен определяться не только сложностью общественных отношений, в рамках которых возникают административно-правовые споры, но и социальной значимостью этих отношений среди других отношений административно-правового типа. В

настоящее время Россия имеет все предпосылки для создания системы административных судов отправной организационной моделью, для которых может стать немецкая, как страны с аналогичной формой государственного устройства и политического режима. Что же касается заимствования процессуальных моделей деятельности судов, то представляется, что доктринальное несовпадение взглядов на некоторые теоретические проблемы может стать непреодолимым препятствием в этом вопросе. Но гармонизация и унификация правовых систем в рамках Европейского сообщества требуют выработки некоторых административно-правовых понятий, не исключая и понятия административно-правового спора и на международно-правовом уровне.

Список нормативных актов и литературы

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. Указов Президента РФ от 9 января 1996 г., 10 февраля 1996 г., 9 июня 2001 г., 25 июля 2003 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 152; №7. – Ст. 676.; 2001. – № 24. – Ст. 2421; 2003. – № 30. – Ст. 3051.
2. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. (в ред. ФКЗ от 8 февраля 2001 г., 15 декабря 2001 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1994. – № 13. – Ст. 1447.; 2001. – № 7. – Ст. 607; – № 51. – Ст. 4824.
3. Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 5 апреля 1995 г. (в ред. ФКЗ от 4 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1589; 2003. – № 27. – Ст. 2699.
4. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. (в ред. ФКЗ от 15 декабря 2001 г., 4 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2001. – № 51. – Ст. 4825; 2003. – № 27 (ч.1.). – Ст. 2698.
5. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть 1) от 30 ноября 1994 г. (в ред. ФЗ от 10 января 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2003. – № 2. – Ст. 167.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. (в ред. ФЗ от 11 марта 2003 г.). М., 2003.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть 1) от 31 июля 1998 г. (в ред. ФЗ от 9 июля 1999 г., 2 января 2000 г., 5 июля 2000 г., 28 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г., 6 июня 2003 г., 30 июня 2003 г., 7 июля 2003 г.) // Собрание законодательства. 1998. – № 31. – Ст. 3824; 1999. – № 28. – Ст. 3487; 2000. – № 2. – Ст. 134; № 32. – Ст. 3341; 2001. – № 53, (ч. 1.). – Ст. 5016; 2002. – №1 (ч.1.). – Ст. 2; 2003. – № 23. – Ст. 2174; № 27 (ч.1.). – Ст. 2700; – № 28. – Ст. 2837.
9. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. (в ред. от 3 июня 2003 г. // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147; – 2003 (ч.1.). – № 27. – Ст. 2700.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. (в ред. 25 мая 2002 г., 24 июля 2002 г., 25 июля 2002 г., 31 октября 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч.1). – Ст. 4921; 2002. – № 22. – Ст. 2027; № 30. – Ст. 2020, 3015, 3029; – № 44. – Ст. 4298.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. ФЗ от 25 июля 2002 г., 30 октября 2002 г., 31 октября 2002 г., 31 декабря 2002 г., 30 июня 2003 г., 4 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (ч.1). – Ст. 1.; – № 30. – Ст. 3029; – № 44. – Ст. 4295, 4298; 2003. – №1. – Ст. 2.; № 27. – Ст. 2700 (ч. 1.); 2708, 2717.
12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч.1). – Ст. 3.
13. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

14. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. (в ред. ФЗ от 30 июня 2003 г., Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; – 2003. – № 27 (ч.1.). – Ст. 2700; – № 30. – Ст. 3101.
15. Таможенный кодекс Российской Федерации от 25 мая 2003 г. // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2066.
16. О государственной налоговой службе. Закон РСФСР от 21 марта 1991 (в ред. Законов РФ от 24 июня, 2 июля 1992 г, 25 февраля 1993г., ФЗ от 13 июня 1996, 16 ноября 1997) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – №15. – Ст. 492; – 1992. – № 33. – Ст. 1912; – № 34. – Ст. 1966; – 1993. – № 12. – Ст. 429; Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2958. – 1997. – № 47. – Ст. 5341.
17. О государственной пошлине: Закон РФ 9 декабря 1991 г. (в ред. ФЗ от 13 апреля 1999 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 19.; – 1999. – № 16. – Ст. 1934.
18. О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. (в ред. ФЗ от 4 июля 2003 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – №7. – Ст. 300.; Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 27. (ч. 2.). – Ст. 2708.
19. О прокуратуре Российской Федерации: Закон РФ от 17 января 1992 г. (в ред. ФЗ от 2 января 2000 г., 30 июня 2003 г., 18 июля 2003 г.) // Российская газета. 1992. 18 февраля; Собрание законодательства РФ. – 2000. – №2. – Ст. 140; – 2003. – № 27 (ч.1.). – Ст. 2700; – № 30. – Ст. 3101.
20. О защите прав потребителей: Закон РФ от 7 февраля 1992 г. (в ред. ФЗ от 30 декабря 2001 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 140; – 2002. – №1. (ч.1). – Ст. 2.

21. О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14 июня 1992 г. (в ред. ФЗ от 2 апреля 1999 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1935.; Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1665.
22. Об образовании: Закон РФ от 10 июня 1992 г. (в ред. ФЗ от 13 января 1996 г., 20 июля 2000 г., 7 июля 2003 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1797.; Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 160.; 2000. – № 33. – Ст. 3348; – 2003. – № 28. – Ст. 2892.
23. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Закон РФ от 25 июня 1993 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 1227.
24. О государственной тайне. Закон РФ от 23 июля 1993 г. (в ред. ФЗ от 6 октября 1997 г.) // Российская газета. – 1993. – 21 сентября; – 1997. – 9 октября.
25. О Счётной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 18 октября 1994 // Российская газета. – 1995. – 14 января.
26. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. (в ред. ФЗ от 19 июля 1998 г.) // Российская газета. – 1995. – 25 мая.; Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930; – 1998. – № 30. – Ст. 3608.
27. Об основах государственной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 5 июля 1995 г. (в ред. ФЗ от 18 февраля 1999 г., 7 ноября 2000 г., 27 мая 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №31. – Ст. 2990; – 1999. – №8. – Ст. 974; – 2000. – № 46. – Ст. 4537; – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
28. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4872.

29. О сельскохозяйственной кооперации: Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. (в ред. ФЗ от 7 марта 1997г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4870.; – 1997. – № 10. – Ст. 1120.;
30. Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 1.
31. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. (в ред. ФЗ от 7 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506; – 2003. – № 28. – Ст. 2892.
32. О порядке разрешения коллективных трудовых споров. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4557.
33. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. (в ред. ФЗ от 25 июня 1999 г.) // Собрание законодательства. – 1996. – № 3. – Ст. 145.; – 1999. – № 28. – Ст. 3473.
34. О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности: Федеральный закон от 12 января 1996 г. (в ред. ФЗ от 25 июля 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 148.; – 2002. – № 12. – Ст. 1093.
35. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. (в ред. ФЗ от 24 июня 1999 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.; 1999. – № 26. – Ст. 3175.
36. О высшем и послевузовском профессиональном образовании. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. (в ред. ФЗ от 7 августа 2000 г., 25 июня 2002 г., 10 января 2003 г., 5 апреля 2003 г., 7 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 35. – Ст. 4135.; – 2000. – № 33. – Ст. 3348; – 2002. – № 26. – Ст. 2517; – 2003. – № 2. – Ст. 163; – № 14. – Ст. 1254. – № 28. – Ст. 2888.

37. Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. (в ред. ФЗ от 10 апреля 2000 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.; – 2000. – № 16. – Ст. 1640.
38. О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. (в ред. ФЗ от 30 июня 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3586; – 2003. – № 27 (ч.1.). – Ст. 2700.
39. Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. (в ред. ФЗ от 10 января 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3591; – 2003. – №2. – Ст. 160.
40. О государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. // Российская газета. – 1997. – 30 июля.
41. О свободе совести и религиозных объединениях. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. (в ред. ФЗ от 26 марта 2000 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4765.; – 2000. – № 14. – Ст. 1430.
42. Об актах гражданского состояния: Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 47. – Ст. 5340.
43. Об обществах с ограниченной ответственностью: Федеральный закон от 14 января 1998 // Российская газета. – 1998. – 17 февраля.
44. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. (в ред. ФЗ от 12 февраля 2001 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475; – № 30. – Ст. 3613.; – 2001. – № 7. – Ст. 621.
45. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №15. – Ст. 1695.

46. О защите конкуренции на рынке финансовых услуг: Федеральный закон от 23 июня 1999 г. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3714.
47. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3176.
48. О государственной социальной помощи. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3699.
49. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (часть 1). – Ст. 3430.
50. О государственной регистрации юридических лиц: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (часть 1). – Ст. 3431.
51. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): Федеральный закон от 8 августа 2001 г. // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33. (часть 1). – Ст. 3436.
52. О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. (ч.1). Ст. 2.
53. Об электронной цифровой подписи: Федеральный закон от 10 января 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №2. – Ст. 127.
54. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: Федеральный закон от 14 марта 2002 г. (в ред. ФЗ от 4 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №11. – Ст. 1022; – 2003. – № 27. – Ст. 2710.

55. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 года // Российская газета. – 2002. – 31 мая.
56. Об альтернативной гражданской службе: Федеральный закон от 28 июня 2002 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3030.
57. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России). Федеральный закон от 10 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.
58. О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. // Российская газета. – 2002. – 27 июля.
59. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.
60. Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 4339.
61. О системе государственной службы: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
62. О крестьянском (фермерском) хозяйстве. Федеральный закон от 11 июня 2003 г. // Российская газета. – 2003. – 17 июня.
63. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
64. О федеральном конституционном законе «О полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам»:

- Постановление Государственной Думы Федерального собрания РФ от 24 ноября 1999 г. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2699; – №48. – Ст. 5820; – № 49. – Ст. 5938.
65. О проекте Федерального Конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»: Постановление Государственной думы Федерального Собрания РФ от 22 ноября 2000 г. // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 49. – Ст. 4767.
66. О порядке рассмотрения обращений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (в ред. указов Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. и 2 февраля 1988 г. // Ведомости ВС СССР. – 1968. – №17. – Ст. 144; – 1980. – №11. – Ст. 192; – 1988. – №6. – Ст. 94.
67. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: Утв. Постановлением ВС РФ 23 декабря 1992 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 70.
68. Дисциплинарный устав Вооруженных сил Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. // Общевоинские уставы вооруженных сил Российской Федерации: Устав внутренней службы. Дисциплинарный устав. Ростов-на-Дону: Феникс, – 2001. – С. 265–316.
69. О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы: Указ Президента РФ от 1 июня 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 23. – Ст. 2501.
70. Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №47. – Ст. 5432.

71. Положение о Министерстве юстиции РФ: Утв. Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. // Собрание законодательства. – 1999. – № 32. – Ст. 4043.
72. Об утверждении перечня территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан: Постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – №2. – Ст. 37; Собрание законодательства РФ. – 1994. – №31. – Ст. 3286; – 1995. – №49. – Ст. 4805; – 1998. – №1. – Ст. 142.
73. Об утверждении Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. // Собрание законодательства РФ. – 1994. – №21. – Ст. 2399.
74. О порядке учёта, хранения и использования средств цветного копирования в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 11 октября 1994 г. // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 25. – Ст. 2716.
75. Положение о Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничением их права на выезд из Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 17 марта 1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 12. – Ст. 1438.
76. Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 № 1009 (в ред. от 11 февраля 1999) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895; – 1999. – № 8. – Ст 1026.
77. О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих вооруженных сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена

военная служба: Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 г. // Российская газета. – 1998. – 6 января.

78. Положение о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №8. – Ст. 949.
79. О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. (в ред. от 5 июня 2000 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 32. – Ст. 3878; – 2000. – № 24. – Ст. 2587.
80. Об утверждении программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. Постановление Правительства РФ от 11 августа 1998 г. (в ред. 29 ноября 2000 г.) // Российская газета. – 1998. – 30 сентября.; Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 31. – Ст. 3286.
81. Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц, из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне: Постановление Правительства РФ от 22 августа 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №35. – Ст. 4407.
82. О медицинском страховании иностранных граждан временно находящихся в Российской Федерации, и российских граждан, выезжающих за пределы территории Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 11 декабря 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6305.
83. О порядке рассмотрения жалоб, предложений и заявлений граждан в органах государственной власти и местного самоуправления Орловской области: Закон Орловской области от 24 марта 1995 г. // Ведомости Орловской областной Думы. – 1995. – Вып. 1- 2.

84. О местном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 22 ноября 1995 г. (в ред. от 1 ноября 2001 г.) // Кубанские новости. – 2001. – 11 ноября.
85. О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 4 августа 1995 г. // Кубанские новости. – 1995 – 14 августа.
86. О государственной службе Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 8 апреля 1996 г. // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 1996. – № 9.
87. О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Орловской области: Закон Орловской области от 8 января 1997 г. // Орловская правда. – 1997. – 15 января.
88. Об обращениях граждан: Закон города Москвы от 18 июня 1997 г. // Тверская 13. – 1997. – № 31.
89. О порядке рассмотрения обращений граждан в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 25 февраля 1999 г. // Кубанские новости. – 1999. – 4 марта.
90. Об избирательной комиссии Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 4 июня 1999 г. // Кубанские новости. – 1999. – 10 июня.
91. О мировых судьях Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 11 мая 2000 г. // Кубанские новости. – 2000. – 14 июня.
92. Об образовании и деятельности органов записи актов гражданского состояния Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 17 августа 2000 г. // Кубанские новости. – 2000. – 29 августа.
93. О реестре выборных муниципальных должностей и реестре муниципальных должностей муниципальной службы органов местного самоуправления в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 24 сентября 2002 г. // Кубанские новости. – 2002. – 8 октября.

94. Правила регистрации судов, эксплуатируемых на внутренних водных путях Российской Федерации: Приказ Минтранса РФ от 5 марта 1993 // Российские вести. – 1993. – 25 марта.
95. Положение о порядке лицензирования образовательных учреждений. Утв. Приказом Министерства образования РФ от 17 ноября 1994 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1995. – №3. – С. 34-39.
96. Правила государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно – строительных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (Гостехнадзора): Приказ Минсельхозпрода РФ от 16 января 1995 г. // Российские вести. – 1995. – 4 мая.
97. О введении в обращение «Международного паспорта и сертификата здоровья собаки» в качестве сопроводительного документа при перевозках собак: Письмо департамента ветеринарии Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 3 октября 1995 № 13-8-05/2593 // Архив Министерства сельского хозяйства РФ. – 1995 г.
98. О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России: Приказ ЦБ РФ от 15 сентября 1997 г. // Экономика и жизнь. – 1997. – № 42.
99. О правовом контроле за деятельностью учреждений юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Приказ Министерства юстиции РФ от 16 августа 1999 г. // Бюллетень Министерства юстиции РФ. – 1999. – № 9.
100. О перечне объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, изъятие которых из среды их обитания без лицензии запрещено: Приказ Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 23

ноября 1999 г. № 714 // Архив Государственного комитета по охране окружающей среды. – 1999 г.

101. Положение об апелляционной комиссии по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий по приёму экзаменов у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности. Утв. приказом Министерства юстиции РФ от 21 июня 2000 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 28.
102. Об утверждении правил регистрации судов и прав на них в морских торговых портах. Приказ Минтранса РФ от 29 ноября 2000 г. № 145 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 7.
103. Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах Федеральной службы безопасности: Приказ ФСБ РФ от 9 января 2001 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2001. – № 3.
104. О суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальных училищах и кадетских, морских кадетских, музыкальных кадетских корпусах Министерства обороны Российской Федерации: Приказ министра обороны РФ от 15 января 2001 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2001. – № 10.
105. Об утверждении регламента рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке. Приказ Министерства РФ по налогам и сборам от 17 августа 2001 г. // Экономика и жизнь. – 2001. – № 38.
106. Об отмене Приказа ГТК РФ от 3 декабря 1998 года (в ред. 28 января 2000 г.) «Об утверждении инструкции о порядке организации и проведения служебной проверки в таможенных органах Российской

- Федерации»: Приказ ГТК РФ от 6 августа 2002 г. // Экономика и жизнь. – 2002. – № 34.
107. О применении части 2 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Письмо Государственного таможенного комитета РФ от 23 сентября 2002 года (в ред. от 20 декабря 2002 г.) // Таможенные ведомости. – 2002. – № 11.; Таможенный вестник. – 2002. – № 22.
108. Об утверждении Положения о Федеральном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по федеральному округу: Приказ Министерства юстиции РФ от 22 октября 2002 г. № 235 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2002. – № 11.
109. Об утверждении Положения об управлении (отделе) Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции РФ от 22 октября 2002 года № 286 // Российская газета. – 2002. – 30 октября.
110. Положение об апелляционной комиссии по вопросам сертификации лекарственных средств. Утв. Приказом Минздрава РФ от 15 декабря 2002 года № 385 // Российская газета. – 2002. – 31 декабря.
111. О порядке регистрации транспортных средств. Приказ Министра внутренних дел от 27 января 2003 г. // Российская газета. – 2003. – 15 марта.
112. Об утверждении положения о порядке издания официальных документов главы администрации Краснодарского края: Распоряжение главы администрации Краснодарского края от 14 марта 1994 г. № 245-р // Государственный архив Краснодарского края. – 1994. – Ф. 681. – О. 1. – Д. 87. – С. 105.
113. Об утверждении инструкции по делопроизводству в местных администрациях края. Постановление главы администрации

- Краснодарского края от 20 апреля 1994 г. // Государственный архив Краснодарского края. 1994. – Ф. 681. – О. 1. – Д. 89. – С. 43.
114. О мерах по обеспечению оперативности и качества рассмотрения обращений населения к главе администрации края: Распоряжение главы администрации Краснодарского края от 5 сентября 1996 г. № 760-р // Архив Администрации Краснодарского края. – 1996. – Ф.687. – О. 1. – Д. 150. – С. 10.
115. О регистрации иностранных граждан дальнего зарубежья, прибывших на территорию Российской Федерации, в гостиницах города Краснодара: Постановление мэра г. Краснодара от 14 октября 1997г. №1959 (в ред. постановления мэрии г. Краснодара от 14 апреля 1998г. №672) // Архив Администрации г. Краснодара. – 1998 г.
116. Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и иных населённых пунктах Краснодарского края: Постановление главы администрации Краснодарского края от 28 августа 1998 г. // Архив администрации Краснодарского края. – 1998. – Ф. 687. – О 1. – Д 172. – С. 32.
117. О совете по вопросам муниципальной службы. Решение Городской Думы г. Краснодара от 22 июня 2000 г. № 45. П. 18. // Архив Городской Думы г. Краснодара. – 2000.
118. О порядке рассмотрения обращений граждан к мэру города Краснодара: Распоряжение мэрии г. Краснодара от 24 июля 2000 г. № 466-р // Архив администрации г. Краснодара. – 2000 г.
119. Регламент «Страховой арбитражной комиссии» – третейского суда для разрешения экономических споров при всероссийском союзе страховщиков. Утв. Президиумом Всероссийского союза страховщиков 30 сентября 1997 г. // Российский страховой бюллетень. – 1997. – № 1.
120. О проверке соответствия федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» международно-правовым обязательствам

- Российской Федерации: Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ от 22 апреля 1999 г. // Российская газета. – 1999. – 22 апреля.
121. Положение «О судах об административным делам»: Утв. Временным правительством 30 мая 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства. – 1917. – № 127. – Ст. 692.
122. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. М.: Известия. – 1992. – 67 С.
123. О правовом положении иностранных граждан в СССР: Закон СССР от 24 июня 1981 г. (в ред. 19 мая 1995 г., 15 августа 1996 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1981. – №26. – Ст. 836.; Собрание законодательства РФ. – 1995. – №21. – Ст. 1930; – 1996. – №34. – Ст. 4029.
124. О предприятиях и предпринимательской деятельности: Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г.// Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 418.
125. О заявлениях, предложениях и жалобах, представляющих общий интерес. Закон I 1977 г. // Венгерская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1982. – С. 377-381.

Судебные акты

1. По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов г. Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в названные регионы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. // Российская газета. – 1996. – 17 апреля.
2. По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 мая 1997 г. // Российская газета. – 1997. – 29 мая.
3. По делу о проверке конституционности частей первой, второй и третьей статьи 2 и части шестой статьи 4 Закона Московской области от 5 июля 1996 года «О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населённых пунктов области и обеспечению социально – бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство» в связи с жалобами граждан И.В. Шестопалько, О.Е. Сачковой и М.И. Крючковой: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1997 г. № 10 – п. // Российская газета. – 1997. – 9 июля
4. По делу о проверке конституционности п. 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утверждённых постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. // Российская газета. – 1998. – 10 февраля.

5. По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. // Российская газета. – 1998. – 29 января.
6. По делу о проверке конституционности статей 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Глаголевой и А.Б. Пестрякова: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 12. – Ст. 1458.
7. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П // Российская газета – 1998. – 28 мая.
8. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «А» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3002.
9. По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №25. – Ст. 3004.
10. По делу о проверке конституционности положений статей 14, 15 и 35 Закона Краснодарского края от 23 июня 1995 года «О порядке

- регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края»: Определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 42. – Ст. 5210.
11. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2 – П. // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – №3.
 12. По делу о проверке конституционности части второй статьи 226 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-п. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2890.
 13. По делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта «А» пункта 2 статьи 24 федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Советского районного суда г. Омска: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.10.1999 № 13-П. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 44. – Ст. 5383.
 14. По жалобам малого предприятия «Кинескоп» и Сочинского пассажирского автотранспортного предприятия №2 на нарушение конституционных прав и свобод статьёй 276 Таможенного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 г. № 21-о // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 13. – Ст. 1427.
 15. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской

- Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 16. – Ст. 1774.
16. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинского областного суда о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»: Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2001 г. № 248-о // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2002. – №1.
17. Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Воронежской областной коллегии адвокатов об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год»: Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2001 года по делу 246-о // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – № 3.
18. По жалобе гражданки Крутиковой О.А. на нарушение её конституционных прав частью второй пункта 3 статьи 5 Закона Российской Федерации «О государственной пошлине»: Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2002 г. №70-0 // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – №6.

19. По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-о // Российская газета. – 2002. – 25 декабря.
20. О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ № 12/12 от 18 августа 1992 г. // Специальное приложение к «Вестнику Высшего Арбитражного суда РФ». – 2001. – № 1.
21. О судебной защите прав военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 ноября 1992 (в ред. Постановления от 21 декабря 1993 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1993. – №1; – 1994. – № 3.
22. О разрешении арбитражными судами споров, связанных с принятием закона РФ «Об образовании»: Письмо ВАС РФ от 10 декабря 1992 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 1993. – № 2.
23. О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан: Постановление Пленума Верховного Суда от 21 декабря 1993 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – №3.
24. О некоторых вопросах применения судами норм Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: Постановление

- Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – №1.
25. По делу о признании незаконными Приказов Министра обороны Российской Федерации от 13.08.93 № 404; от 28.01.94 № 29; от 01.10.94 № 331; от 11.01.96 № 15.: Решение Верховного Суда РФ от 28 ноября 1996 года // Архив Верховного Суда РФ. – 1996. – Дело № ГКПИ 96 – 307.
26. О передаче дела третейскому суду: Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 27 февраля 1996 г. // Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. – 1996. – № 5.
27. По делу Коваленко: Постановление Президиума Верховного Суда РФ № 53-Д95пр91 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1996. – № 10. – С. 10.
28. О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 6/8 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 1996. – № 9.
29. Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением таможенного законодательства: Письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 июня 1996 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 1996. – № 9.
30. Обзор практики применения арбитражного процессуального кодекса РФ при рассмотрении дел в кассационной инстанции: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 31 марта 1997 №12 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 1997. – №5.
31. По жалобе Баранова В.В. на п. 3.11 Правил регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним в Государственной

- автомобильной инспекции: Решение Верховного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 1997. – Дело № ГКПИ 97 – 411.
32. По делу о признании недействительным абзаца 1 пункта 12 и абзаца 1 пункта 13 инструкции Государственной налоговой службы РФ № 35 от 29 июня 1995 г. «По применению Закона РФ «О подоходном налоге с физических лиц»: Решение Верховного Суда РФ от 8 декабря 1997 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 1997. – Дело № ГКПИ 97-430.
33. О признании недействительным (незаконным) пункта 7 Постановления Правительства РФ от 12 июля 1996 г. (в ред. от 11 октября 1997 г.) № 790: Решение Верховного Суда РФ от 12 февраля 1998 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1998. – № 6.
34. О признании незаконными (недействующими) некоторых положений инструкции о применении правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: Решение Верховного Суда РФ от 20 июля 1998 № ГКПИ 98 – 230 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1999. – № 2.
35. По заявлению Козырева А. А. о признании пунктов 1.9.1 и 1.9.2 «Правил регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной автомобильной инспекции» не соответствующими ст. 161 Гражданского Кодекса Российской Федерации и об обязанности МВД Российской Федерации внести изменения в эти пункты Правил: Решение Верховного Суда РФ от 5 августа 1998 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 1998. – Дело № ГКПИ 98 - 356
36. По жалобе рядового Ивашкова А.Н. на действия военного командования, отказавшего ему в досрочном увольнении с воинской службы: Определение Военной коллегии Верховного Суда РФ от 13 сентября 1998 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 1998. – Дело № 1н – 197/98.

37. О признании незаконными пунктов 33 и 34 «Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 831: Решение Верховного Суда РФ от 8 октября 1998 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 1998. – Дело № ГКПИ 98 – 490.
38. О признании недействительными отдельных положений Инструкции Госналогслужбы РФ от 29 июня 1995 г. № 35 «По применению закона РФ «О подоходном налоге с физических лиц»: Решение Верховного Суда РФ от 29 октября 1998 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1999. – № 5.
39. По жалобе избирательного объединения «Движение СПАС»: Решение Верховного Суда РФ от 3 декабря 1998 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 1998. – Дело № ГКПИ 99 – 1019.
40. По делу № ГКПИ 99 – 227: Решение Верховного Суда РФ от 16 апреля 1999 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1999. – № 11.
41. По жалобе Волкова С.М. на определение Военной коллегии Верховного Суда от 24 февраля 1999 г. об отказе в приеме жалобы на нормативные приказы Министра обороны РФ и непосредственно обусловленные этими приказами и взаимосвязанные с ними акты и действия подчиненных ему органов управления (Главного управления военного бюджета и финансирования МО РФ) и воинских должностных лиц (начальника финансового отделения штаба ГРВЗ): Определение кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 20 апреля 1999 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 1999. – Дело № КАС 99 – 36.
42. О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 41, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 9 от 11 июня 1999 г. // Российская газета. – 1999. – 6 июля.

43. По делу о признании частично незаконным п. п. 38, 71 Положения о подготовке научно–педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации: Решение Верховного Суда РФ от 1 сентября 1999 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 1999. – Дело № ГКПИ 99 – 563.
44. О признании незаконным (недействительным) абзаца 3 пункта 20 Инструкции о порядке оказания материальной помощи, выплаты надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы и премии военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной Приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 февраля 1998 года № 61: Решение Верховного Суда РФ от 17 июня 1999 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 1999. – Дело № ГКПИ 99 – 408.
45. О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 февраля 2000 № 9 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2000. – № 4.
46. По жалобе М. о признании незаконными пунктов 8; 12.7.3; 14.3 и 18.2 «Положения о порядке проведения обязательных предварительных, при поступлении на работу, и периодических медицинских осмотров на федеральном железнодорожном транспорте», утвержденного Приказом МПС Российской Федерации от 29 марта 1999 г. № 6Ц, в указанном заявителем объеме: Решение Верховного Суда РФ от 22 февраля 2000 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 2000. – Дело № ГКПИ 00 – 82.
47. По делу о признании незаконным абзаца 9 пункта 6 Инструкции Государственной налоговой службы РФ № 35 от 29 июня 1995 г. «По применению Закона РФ «О подоходном налоге с физических лиц» с последующими изменениями и дополнениями»: Решение Верховного

- Суда РФ от 3 апреля 2000 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 2000. – Дело № ГКПИ 00-226-228.
48. По жалобе Шкакина Михаила Леонидовича о признании частично недействительными пунктов 1.10 и 2.2 Инструкции о порядке заполнения грузовой таможенной декларации, утвержденной Приказом Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 16 декабря 1998 г. № 848: Решение Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 2000. – Дело № ГКПИ 2000 – 419.
49. По кассационной жалобе Панова А.Е. на решение Верховного Суда РФ от 30 мая 2000 г.: Определение Верховного Суда РФ от 18 июля 2000 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 2000. – Дело № КАС 00-273.
50. По заявлению Шкакина Михаила Леонидовича о признании недействительным распоряжения ГТК России от 17 августа 1999 г. № 01-14/995 «О декларировании товаров»: Решение Верховного Суда РФ от 11 сентября 2000 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2001. – №4.
51. По делу о признании недействительным абзацев 1,2,3,6 пункта 16 Инструкции Госналогслужбы России от 15 мая 1996 г. № 42 «По применению Закона Российской Федерации «О государственной пошлине»: Решение Верховного Суда РФ от 31 октября 2000 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 2000. – Дело № ГКПИ 2000-1087.
52. По жалобе Старченко А.А. об отмене пунктов 2 - 6 Перечня платных медицинских работ (услуг), которые могут выполняться организациями государственной санитарно - эпидемиологической службы Российской Федерации, утвержденного Приказом Минздрава России от 31 декабря 1999 г. № 474: Решение Верховного Суда РФ от 5 февраля 2001 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 2001. – Дело № ГКПИ 2000 – 1453.
53. О признании частично недействительным (незаконным) приложения 12 к «Инструкции об организации в органах внутренних дел производства по делам об административных нарушениях правил дорожного

- движения и иных норм, действующих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения», утверждённой приказом МВД РФ от 23.03.1993. Решение Верховного Суда РФ от 6 марта 2001 г. // Архив Верховного Суда РФ. – 2001. – Дело № ГКПИ 01 – 44.
54. По делу об обжаловании абзаца 7 пункта 16 и последнего абзаца Приложения к Инструкции ГНС РФ от 15 мая 1996 г № 42 «По применению Закона РФ «О государственной пошлине»: Определение Верховного Суда РФ от 8 мая 2001 // Архив Верховного Суда РФ. – 2001. – Дело № КАС 01-148.
55. О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12 ноября 2001 г. №18 и Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 ноября 2001 г. № 18. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2002. – № 2.
56. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 октября 2001 по делу № А51-4367/00-16-116// Вестник ВАС РФ. – 2002. – №1.
57. О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 апреля 2002 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2002. – № 6.
58. О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 года № 2 // Российская газета. – 2003. – 25 января.
59. По жалобе АК «Пилот» на решение УФСНП по Краснодарскому краю и ГНИ по Краснодарскому краю от 20 мая 1997 г : Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 17 марта 1998 г. // Архив

- Арбитражного суда Краснодарского края. – 1998. – Дело А – 32 – 12169/ 97 – 39 / 180.
60. По жалобе ГНИ по Краснодарскому краю на решение арбитражного суда Краснодарского края № А32-10152/98-5/246: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 6 мая 1999.. // Архив Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа. – 1999. – Дело Ф08-746/99-180А.
61. По жалобе Губанова И.В. в связи с отказом в регистрации транспортного средства ГИБДД УВД Воронежской области: Решение Железнодорожного районного суда г. Воронежа от 28 мая 1999 г. // Архив Железнодорожного суда г. Воронежа. – 1999. Дело № 375 – 1999.
62. По спору между Мэрией г. Краснодара и Комитетом по управлению государственным имуществом Краснодарского края: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21 декабря 1998 г. // Архив Федерального арбитражного суда Северо - Кавказского округа. – 1998. – Дело № А 32-6067/98 – 20/ 185.
63. По жалобе гражданки П. на отказ в регистрации транспортного средства, приобретённого в Республике Беларусь ГИБДД УВД Администрации Воронежской области: Решение Железнодорожного районного суда г. Воронежа от 26 ноября 1999 г. // Архив Суда Железнодорожного района г. Воронежа. – 1999 г. – Дело № 1270 – 1999.
64. По иску ОАО «Черноморские магистральные трубопроводы» о признании недействительным решения ЮРЦ ВЭК РФ от 6 декабря 1999 г. № 21001187: Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 2 марта 2000 г. // Архив Арбитражного суда Краснодарского края. – 2000 год. – Дело А – 32 – 365/2000 – 40/ 9.

Договоры

1. Договор о распределении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Краснодарского края от 30 января 1996 г. // Кубанские новости. – 1996. – 3 февраля.
2. Об экономическом и социальном взаимодействии между Краснодарским и Приморским краями: Соглашение между администрацией Краснодарского края и администрацией Приморского края от 15 февраля 1996 г. // Архив Администрации Краснодарского края. – 1996. – Ф. 687. О. 1. Д. 12. – С.280.
3. Соглашение о взаимодействии и разделении функций между Государственной налоговой инспекцией по Краснодарскому краю и Северо-Кавказским округом Госгортехнадзора России в ходе контроля за соблюдением законодательства о налогообложении при пользовании недрами от 25 декабря 1996 г. // Архив Управления Государственной налоговой инспекции по Краснодарскому краю. – 1996 год.
4. О сотрудничестве в социальной и культурной сферах: Договор между главой администрации края и Краснознаменным Черноморским флотом от 13 сентября 1997 // Кубанские новости. – 1997. – 18 сентября.

Специальная литература

Монографии, сборники, справочные издания

1. Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии,

- Польше и Украине / Под ред. Д. Галлигана и др. – Киев: АртЭк, – Будапешт: ОСИ/ КОЛПИ. 1999. – 688 с.
2. Административное право ГДР / Под ред. Б.М. Лазарева. – М.: Прогресс., 1983. – 432 с.
 3. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. /Н.Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1955. – 176 с.
 4. Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения / С.С. Алексеев// Вопросы общей теории советского права: Сб. науч. тр. – М., 1960. С. 284 – 308.
 5. Алексеев С.С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы /С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.
 6. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования /С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 870 с.
 7. Апарова Т.В. Суды и судебный процесс в Великобритании: Англия, Уэльс, Шотландия /Т.В. Апарова. – М., 1996. – 157 с.
 8. Аппарат управления социалистического государства. – М.: Юрид. лит., 1976. – Т. 1. – 320 с.
 9. Ардан Ф. Франция: государственная система / Ф. Ардан. – М., 1994. – 176 с.
 10. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования /Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1975. – 240 с.
 11. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления /И.Л. Бачило. – М.: Наука, 1984. – 237 с.
 12. Белкин Р.С. Собираение, исследование и оценка доказательств /Р.С. Белкин. – М.: Наука, 1996. – 295 с.
 13. Бельский К.С. Феноменология административного права /К.С. Бельский. – Смоленск, 1995. – 144 с.

14. Боботов С.В. Правосудие во Франции /С.В. Боботов. – М.: ЕАВ, 1994. – 198 с.
15. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и права человека в Российской Федерации /Н.С. Бондарь. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1998. – 382 с.
16. Бондарь Н.С., Капанова Ю.В. Конституционное измерение равноправия граждан Российской Федерации /Н.С. Бондарь, Ю.В. Капанова. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2002. – 192 с.
17. Боннер А.Т., Квиткин В.Т. Судебный контроль в области государственного управления /А.Т. Боннер, В.Т. Квиткин. – М.: Изд-во МГУ, 1973. – 112 с.
18. Бэртон Р., Ричардсон Д. Агрессия /Р. Бэртон, Д. Ричардсон. – СПб.: Питер, 1999. – 352 с.
19. Васильев Р.Ф. Правовые акты местных Советов (очерки о юридической природе) /Р.Ф. Васильев. – М.: Изд-во. МГУ, 1975. – 152 с.
20. Ведель Ж. Административное право Франции /Ж. Ведель. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.
21. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции / И.И. Веремеенко. – М., 1975. – 192 с.
22. Вершинин А.П. Выбор способа защиты гражданских прав /А.П. Вершинин. – СПб., 2000. – 384 с.
23. Вершинин А.П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде /А.П. Вершинин. – М.: Городец, 2000. – 248 с.
24. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан /Л.Д. Воеводин. – М., 1972. – 300 с.
25. Воронков А.В. Проблемы теории административного права: сравнительно – правовое исследование /А.В. Воронков. – СПб., 2001. – 220 с.

26. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Государственное и материальноправовое исследование /И.А. Галаган. – Воронеж, 1970. – 252 с.
27. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование / И.А. Галаган. – Воронеж, 1976. – 198 с.
28. Галиакбаров Р.Р. Групповое преступление. Постоянные и переменные признаки /Р.Р. Галиакбаров. – Свердловск, 1973. – 140 с.
29. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление / Д. Гарнер. – М., 1984. – 368 с.
30. Гельвеций К. А. О человеке, его умственных способностях и его воспитании /К.А. Гельвеций. – М., 1958. – 513 с.
31. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности /В.М. Горшенёв, И.Б. Шахов. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.
32. Гримо Ж. Организация административной власти во Франции /Ж. Гримо. – М., 1993. – 148 с.
33. Давид Р. Основные правовые системы современности /Р. Давид. – М., 1988. – 496 с.
34. Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты власти во Франции. Институционные формы государственно-монополистического капитализма /А. Демишель, Ф. Демишель, М. Пикемаль. – М.: Прогресс., 1977. – 232 с.
35. Дмитриев А.В., Кудрявцев В.Н., Кудрявцев С.В. Введение в общую теорию конфликта / А.В. Дмитриев, В.Н. Кудрявцев, С.В. Кудрявцев. – М., 1993. – 610 с.
36. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе /Е.В. Додин. – М.: Юрид. лит., 1973. – 192 с.
37. Доморацкая Э.И., Маклаков В.В. Государство и экономика во Франции. Организационно-правовые аспекты /Э.И. Доморацкая, В.В. Маклаков. – М.: Наука, 1981. – 224 с.

38. Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М., 1982. – 245 с.
39. Дюрягин И.Я. Право и управление /И.Я. Дюрягин. – М.: Юрид. лит., 1981. – 168 с.
40. Егоров С.А. Политическая юриспруденция в США /С.А. Егоров. – М.: Наука, 1989. – 224 с.
41. Елистратов А.И. Понятие о публичном субъективном праве /А.И. Елистратов. – М., 1913. – 316 с.
42. Елистратов А.И. Основные начала административного права /А.И. Елистратов. – М., 1917 // Российское полицейское (административное) право: конец XIX - начало XX века: Хрестоматия. – Воронеж, 2000. – С. 371-619.
43. Еллинек Г. Общее учение о государстве /Г. Еллинек. – М., 1908. – 532 с.
44. Жалинский А., Рёрихт А. Введение в немецкое право /А. Жалинский, А. Рёрихт. – М.: Спарк, 2001. – 767 с.
45. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации /А.Н. Жеребцов. – Волгоград: Изд. Волгоградского института экономики, социологии и права, 2001. – 256 с.
46. Застрожная О.К. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) /О.К. Застрожная. – Воронеж. Изд-во. ВГУ, 1985. – 230 с.
47. Здравомыслов А.Г. Социология конфликта /А.Г. Здравомыслов. – М., 1995. – 243 с.
48. Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции /А.Б. Зеленцов. – М.: Изд-во РУДН, 2001. – 543 с.
49. Зеленцов А.Б., Радченко В.И. Административная юстиция в России (История и современность) /А.Б. Зеленцов, В.И. Радченко. – М., 2002. – 120 с.

50. Идеал, утопия и критическая рефлексия / Отв. ред. В.А. Лекторский. – М.: РОСПЭН, 1996. – 295 с.
51. Инако Ц. Современное право Японии /Ц. Инако. – М.: Прогресс, 1981. – 269 с.
52. Калитвин В.В. Адвокат в гражданском судопроизводстве /В.В. Калитвин. – Воронеж. 1989. – 145 с.
53. Кан А.Д.. Правовые вопросы управления объединением в промышленности /А.Д. Кан. – Ростов н/Д. 1989. – 174 с.
54. Кант И. Сочинения Т.3. /И. Кант. – М., 1964. – 765 с.
55. Кант И. Сочинения. Т. 4. Ч. 2. /И. Кант. – М., 1965. – 676 с.
56. Карасёва М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование / М.В. Карасёва. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1989. – 150 с.
57. Карасёва М.В. Финансовое правоотношение /М.В. Карасёва. – М.: НОРМА, 2001. – 288 с.
58. Карнеги Д. Путь к согласию /Д. Карнеги. – М., 1991. – 860 с.
59. Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий /Н.М. Кейзеров. – М.: Юрид. лит., 1973. – 264 с.
60. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе /С.Ф. Кечекьян. – М., 1958. – 187 с.
61. Кобалевский В. Очерки советского административного права /В. Кобалевский. – Киев: Госиздат Украины, 1924. – 250 с.
62. Коваль Л.В. Административно–деликтное отношение /Л.В. Коваль. – Минск: Вицца школа, 1979. – 230 с.
63. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права /Ю.М. Козлов. – М.: Изд-во. МГУ, 1967. – 160 с.
64. Козлов Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М.: Юрид. лит., 1976. – 184 с.
65. Козлова О.В., Кузнецов И.Н. Научные основы управления производством /О.В. Козлова, И.Н. Кузнецов. – М., 1970. – 286 с.

66. Кокорев Л.Д. Участники правосудия по уголовным делам /Л.Д. Кокорев. – Воронеж, 1971. – 159 с.
67. Кокорев Л. Д., Кузнецов Н.П. Уголовный процесс: доказательства и доказывание /Л.Д. Кокорев, Н.П. Кузнецов. – Воронеж, 1995. – 272 с.
68. Конституции государств Европы / В 3 т./ М., 2002. – Т. 1. – 824 с.
69. Конституции государств Европы / В 3 т./ М., 2002. – Т. 2. – 840 с.
70. Конституции государств Европы / В 3 т./ М., 2002. – Т. 3. – 792 с.
71. Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. – М., 1994. – 106 с.
72. Копейчиков В.В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления /В.В. Копейчиков. – М., 1956. – 150 с.
73. Коренев А.П. Кодификация советского административного права: теоретические проблемы / А.П. Коренев. – М., 1972. – 134 с.
74. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение /А.П. Коренев. – М., 1978. – 142 с.
75. Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России /М.Г. Коротких. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 1989. – 184 с.
76. Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства /С.А. Котляревский. – М.: Тип. Мысль, 1915. – 251 с.
77. Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика) /В.А. Кряжков. – М.: Формула права, 1999. – 768 с.
78. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации /В.А. Кряжков, Л.В. Лазарев. – М.: Бек, 1998. – 462 с.
79. Кудин Ф.М., Костенко Р.В. Достаточность доказательств в уголовном процессе /Ф.М. Кудин, Р.В. Костенко. – Краснодар: КГАУ, 2000. – 160 с.
80. Курылёв С.В. Основы теории доказывания в советском правосудии. /С.В. Курылёв. – Минск, 1969. – 204 с.

81. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов /О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет. – М., 1986. – 300 с.
82. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления /Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
83. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки /Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1988. – 318 с.
84. Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях /Е.В. Ламонов. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 2002. – 208 с.
85. Лассаль Ф. О сущности конституции / Ф. Лассаль. – Ростов н/Д: Донская речь, 1905. – 74 с.
86. Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития /В.М. Лебедев. – СПб.: Лань. 2001. – 384 с.
87. Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом /М.П. Лебедев. – М.: Юрид. лит., 1974. – 296 с.
88. Лория В.А. Административный процесс и его кодификация /В.А. Лория. – Тбилиси: Изд-во. Тбил. ун-та. 1986. – 282 с.
89. Лукич Р. Методология права /Р. Лукич. – М.: Прогресс, 1981. – 304 с.
90. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права /Е.Г. Лукьянова. – М.: НОРМА, 2003. – 240 с.
91. Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении /А.Е. Лунев. – М.: Юрид. лит., 1963. – 230 с.
92. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления /А.Е. Лунев. – М.: Наука, 1974. – 247 с.
93. Майерс Д. Социальная психология /Д. Майерс. – СПб.: Питер, 1999. – 448 с.
94. Малиновский А.А. Злоупотребление правом (Основы концепции) /А.А. Малиновский. – М., 2000. – 128 с.

95. Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях /В.В. Мальков. – М.: Изд-во. МГУ, 1967. – 108 с.
96. Манохин В.М. Хозяйственное обслуживание организаций и граждан /В.М. Манохин. – М.: Юрид. лит., 1975. – 222 с.
97. Манохин В.М. Органы советского государственного управления /В.М. Манохин. – Саратов, 1962. – 170 с.
98. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях /М.Я. Масленников. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1990. – 235 с.
99. Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования /С.Н. Махина. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. – 232 с.
100. Методы и формы государственного управления /М.И. Пискотин и др. – М.: Юрид. лит., 1977. – 336 с.
101. Мотрошилова Н.В. Принципы и противоречия феноменологической философии /Н.В. Мотрошилова. – М., 1968. – 178 с.
102. Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей /Б.Л. Назаров. – М., 1976. – 360 с.
103. Научные основы государственного управления в СССР. – М., 1968. – 439 с.
104. Нешатаева Т.Н. Иностранные предприниматели в России. Судебно-арбитражная практика /Т.Н. Нешатаева. – М.: Дело, 1998. – 216 с.
105. Новосёлов В.И. Законность актов органов управления /В.И. Новосёлов. – М.: Юрид. лит., 1968. – 107 с.
106. Общие сведения об административном праве Франции. – М., 1993. – 316 с.
107. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка /С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: Азъ, 1995. – 928 с.

108. Ольков С.Г. Биосоциальная механика, общественная патология и точная юриспруденция /С.Г. Ольков. – Новосибирск: Наука. Сиб. Предприятие РАН, 1999. – 392 с.
109. Орлов А.Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки /А.Г. Орлов. – М.: Анкил, 2001. – 152 с.
110. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект /А.М. Осавелюк. – М.: Юристъ, 1998. – 192 с.
111. Основин В.С. Нормы советского государственного права /В.С. Основин. – М.: Госюриздат, 1963. – 110 с.
112. Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения /В.С. Основин. – М.: Юрид. лит., 1965. – 112 с.
113. Основин В.С. Основы науки социального управления /В.С. Основин. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 1971. – 270 с.
114. Осокина Г.Л. Иск (Теория и практика) /Г.Л. Осокина. – М., 2000. – 192 с.
115. Осокина Г.Л. Проблемы иска и права на иск /Г.Л. Осокина. – Томск, 1989. – 87 с.
116. Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс /И.В. Панова. – Саратов, 1998. – 240 с.
117. Панова И.В. Юридический процесс /И.В. Панова. – Саратов: Светопись, 1998. – 96 с.
118. Панова И.В. Производство по делам об административных правонарушениях /И.В. Панова. – Саратов: Светопись, 1999. – 192 с.
119. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения /Г.И. Петров. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1972. – 158 с.
120. Петров Г.И. Основы советского социального управления /Г.И. Петров. – Л.: Изд-во. ЛГУ, 1974. – 292 с.

121. Пискотин М.И. Социализм и государственное управление /М.И. Пискотин. – М.: Наука, 1988. – 336 с.
122. Погосян Н.Д. Счётная палата Российской Федерации /Н.Д. Погосян. – М.: Юристъ, 1998. – 304 с.
123. Попова Ю.А. Защита публично–правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции /Ю.А. Попова. – Краснодар, 2001. – 296 с.
124. Попова Ю.А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично–правовых отношений (теоретические проблемы) /Ю.А. Попова. – Краснодар: КГАУ, 2002. – 192 с.
125. Попович С. Административное право. Общая часть /С. Попович. – М.: Прогресс, 1968. – 544 с.
126. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Под ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 2000. – 320 с.
127. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. – М.: Норма. 2001. – 840.
128. Проблемы общей теории социалистического государственного управления. – М.: Наука, 1981. – 312 с.
129. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории /В.Н. Протасов. – М., 1991. – 143 с.
130. Пучинский В.К. Понятие, предмет, источники советского процессуального права /В.К. Пучинский. – М., 1966. – 140 с.
131. Ремнёв В.И. Право жалобы в СССР /В.И. Ремнёв. – М.: Юрид. лит., 1964. – 132 с.
132. Ремнёв В.И. Социалистическая законность в государственном управлении / В.И. Ремнёв. – М., 1979. – 302 с.
133. Ржевский В.А. Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности /В.А. Ржевский, Н.М. Чепурнова. – М.: Юрист, 1998. – 340 с.

134. Рождественский А. Теория субъективных прав: Критико-систематическое исследование. Вып. 1. Основные вопросы теории субъективных публичных прав /А. Рождественский. – М., 1913. – 292 с.
135. Романов А.К. Правовая система Англии. /А.К. Романов. – М.: Дело., 2002. – 344 с.
136. Рубинштейн С.Л. Бытие и сознание /С.Л. Рубинштейн. – М., 1957. – 210 с.
137. Руководство к законам, влияющих на деятельность неправительственных организаций. – М.: Логос, 2000. – 166 с.
138. Рязановский В.А. Единство процесса /В.А. Рязановский. – М., 1996. – 74 с.
139. Садыков Б.Ф. Соотношение субъекта и объекта, объективного и субъективного в деятельности людей. Философские проблемы сознания и познания. Науч. труды. Серия философия. Вып. 1. / Б.Ф. Садыков. – Новосибирск, 1965. – 250 с.
140. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР /Н.Г. Салищева. – М., 1964. – 159 с.
141. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Наука, 1970. – 164 с.
142. Салогубова Е.В. Римский гражданский процесс /Е.В. Салогубова. – М.: Городец-издат, 2002. – 157 с.
143. Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. /И.С. Самощенко. – М., 1960. – 200 с.
144. Словарь административного права / Колл. авт. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – 320 с.
145. Словарь иностранных слов в русском языке / Под ред. И.В. Лехина. – М.: Юнвес, 1996. – 832 с.
146. Современный буржуазный федерализм. –М.: Наука, 1978. – 288 с.

147. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса /В.Д. Сорокин. – М., 1968. – 144 с.
148. Сорокин В.Д. Административно–процессуальные отношения /В.Д. Сорокин. – Л.: Изд-во. ЛГУ, 1968. – 75 с.
149. Сорокин В.Д. Административно–процессуальное право /В.Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1972. – 240 с.
150. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно–процессуальное право /В.Д. Сорокин. – СПб., 2002. – 474 с.
151. Социальные технологии: Толковый словарь / Под ред. В.Н. Иванова. – Москва-Белгород: Луч - Центр социальных технологий, 1995. – 309 с.
152. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико–правовое исследование /Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 1996. – 698 с.
153. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории /Ю.Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во. ВГУ, 1998. – 200 с.
154. Старилов Ю.Н. Административное право в 2 ч. Ч. 1: История, Наука, Предмет, Нормы /Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 1998. – 392 с.
155. Старилов Ю.Н. Административное право в 2 ч. Ч. 2 : Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба /Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 2001. – 624 с.
156. Старилов Ю.Н. Административное право в 2 ч. Ч. 2 : Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция /Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 2001. – 432 с.
157. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы /Ю.Н. Старилов. – М., 2001. – 304 с.
158. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Том 1 /Ю.Н. Старилов. – М.: НОРМА, 2002. – 728 с.

159. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Том 2 /Ю.Н. Старилов. – М.: НОРМА, 2002. – 600 с.
160. Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 1 / Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2003. – 144 с.
161. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности /М.С. Строгович. – М., 1966. – 252 с.
162. Структура и роль Государственного Совета во Франции. – М., 1994. – 32 с.
163. Судебные системы европейских стран. Справочник. – М., 2002. – 336 с.
164. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права / Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века : Хрестоматия. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 1999. – С. 109 – 236.
165. Теория юридического процесса. – Харьков, 1985. – 193 с.
166. Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия /Л.В. Тихомиров, М.Ю. Тихомиров. – М., 1997. – 526 с.
167. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение /Ю.А. Тихомиров. – М.: Наука, 1972. – 288 с.
168. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции /Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 355 с.
169. Тихонов А.А. Федерализм в странах Латинской Америки /А.А. Тихонов. – М.: Наука, 1979. – 135 с.
170. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений /Ю.Г. Ткаченко. – М., 1980. – 176 с.
171. Толстой Ю.К. К теории правоотношений /Ю.К. Толстой. – Л., 1959. – 120 с.
172. Треушников М.К. Доказательства и доказывание в советском гражданском процессе /М.К. Треушников. – М., 1982. – 160 с.

173. Треушников М.К. Допустимость и относимость доказательств в гражданском процессе /М.К. Треушников. – М., 1981. – 130 с.
174. Треушников М.К. Судебные доказательства /М.К. Треушников. – М.: 1997. – 320 с.
175. Тугаринов В.П. Философия сознания /В.П. Тугаринов. – М., 1971. – 199 с.
176. Уолкер Р. Английская судебная система /Р. Уолкер. – М.: Юрид. лит., 1980. – 632 с.
177. Философская энциклопедия. – М., 1964. – 850 с.
178. Философская энциклопедия. – М., 1970. – 920 с.
179. Философский словарь. – М., 1975. – 470 с.
180. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 565 с.
181. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФА–М, 1997. – 790 с.
182. Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции /Т.Я. Хабриева. – Казань, 1995. – 220 с.
183. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении /Р.О. Халфина. – М., 1974. – 351 с.
184. Хаманева Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах /Н.Ю. Хаманева. – М.: Наука, 1984. – 184 с.
185. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. /Н.Ю. Хаманева. – М.: ИГПАН, 1997. – 216 с.
186. Чепурнова Н.М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики /Н.М. Чепурнова. – Ростов н/Д: Изд-во. СКНЦ ВШ, 1999. – 215 с.
187. Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы) /Д.М. Чечот. – Л., 1973. – 134 с.
188. Шарвен Р. Юстиция во Франции: судебный аппарат и классовая борьба /Р. Шарвен. – М., 1978. – 136 с.

189. Швырев В.С. Теоретическое и эмпирическое в научном познании /В.С. Швырев. – М., 1978. – 217 с.
190. Шергин А.П. Административная юрисдикция /А.П. Шергин. – М.: Юрид. лит., 1979. – 144 с.
191. Шершеневич Г.Ф. История философии права /Г.Ф. Шершеневич. – М., 1907. – 305 с.
192. Шугуров М.В. Социальный конфликт и самоосуществление личности /М.В. Шугуров. – Саратов, 1994. – 119 с.
193. Щеглов В.Н. Гражданское процессуальное правоотношение / В.Н. Щеглов. – М., 1966. – 168 с.
194. Щекин Д.И. Юридические презумпции в налоговом праве /Д.И. Щекин. – М.: Академический правовой университет, 2002. – 252 с.
195. Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека /Б.С. Эбзеев. – Москва–Черкасск: Пул, 1992. – 228 с.
196. Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии / К. Экштайн, Р. Шафхаузер, С. Вершинин. – М.: Изд-во. ЭКОМ, 2000. – 80 с.
197. Эстетика: Словарь. – М., 1989. – 447 с.
198. Юдин Ю.А. Высшие органы государства в странах тропической Африки (некоторые политико-правовые проблемы капиталистической ориентации) /Ю.А. Юдин. – М.: Наука, 1980. – 238 с.
199. Юлдашев А.Р. Финансовые суды в Германии /А.Р. Юлдашев. – М.: Анкил, 2000. – 136 с.
200. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. – М.: Юрид. лит., 1976. – 280 с.
201. Юрков Б.И. Судебное обеспечение законности в деятельности административных органов /Б.И. Юрков. – Харьков: Вища школа, 1987. – 168 с.

202. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления /В.А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.
203. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации /А.Ю. Якимов. – М.: Проспект, 1999. – 200 с.

Учебники, учебные пособия

1. Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации: Учебник /А.Б. Агапов. – М.: Юрист, 1997. – 344 с.
2. Агапов А.Б. Федеральное административное право России: Курс лекций /А.Б. Агапов. – М.: Юрист, 1997. – 352 с.
3. Административное право зарубежных стран. – М.: Спарк, 1996. – 229 с.
4. Административное право зарубежных стран. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. /С.С. Алексеев. – М., 1982. – 360 с.
6. Алексеев С.С. Теория права /С.С. Алексеев. – М.: БЕК, 1995. – 320 с.
7. Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник /А.П. Алёхин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 2002. – 680 с.
8. Алёхин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч.1: Учебник /А.П. Алёхин, Ю.М. Козлов. – М.: ТЕИС, 1995. – 280 с.
9. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ: Учебник /М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – М.: ИНФА – М, 1996. – 512 с.
10. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство: Учебник /Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет. – М., 1988. – 560 с.
11. Батыр К.И. Всеобщая история государства и права. Часть I. /К.И. Батыр. – М.: Манускрипт. 1993. – 416 с

12. Бахрах Д.Н. Административное право России. Часть общая: Учебник /Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1993. – 301 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник /Д.Н. Бахрах. – М., 1996. – 368 с.
14. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов /Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2000. – 640 с.
15. Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России: Учеб. пособие. /Д.Н. Бахрах, С.В. Кивалов. – Екатеринбург: Диамант, 1995. – 250 с.
16. Василенко И.А. Административно–государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. /И.А. Василенко. – М.: Логос, 2000. – 200 с.
17. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Конституционное право и процесс: Учебное пособие /Н.В. Витрук. – М.: Закон и право, Юнити, 1998. – 383 с.
18. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие /Л.Д. Воеводин. – М., 1997. – 304 с.
19. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции /Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Старилов. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.
20. Государственное право буржуазных и развивающихся стран: Учебник. – М.: Юрид. лит., 1989. – 384 с.
21. Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.С. Шакарян. – М.: Юрид. лит., 1993. – 560 с.
22. Гражданский процесс: Учебник для ВУЗов / Под ред. Осипова Ю.К. – М.: БЕК, 1995. – 464 с.
23. Дёмин А.А. Административный процесс в развивающихся странах: Учеб. пособие /А.А. Дёмин. – М.: Изд-во. УДН, 1987. – 85 с.
24. Дёмин А.А. Административное право Российской Федерации: Учеб. пособие /А.А. Дёмин. – М.: Зерцало-М, 2002. – 384 с.

25. Дмитриев А.В. Конфликтология /А.В. Дмитриев. – М., 2000. – 270 с.
26. Жеребин В.С. Правовая конфликтология. Курс лекций. Часть 1. /В.С. Жеребин. – Владимир, 1998. – 150 с.
27. Застрожная О.К. Советский административный процесс: Учеб. пособие. О.К. Застрожная. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 1985. – 95 с.
28. Кириллов В.И., Старченко А.А. Логика: Учебник для юридических вузов /В.И. Кириллов, А.А. Старченко. – М.: Юристъ, 1998. – 256 с.
29. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. /И.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 1999. – 520 с.
30. Козырев Г.И. Введение в конфликтологию: Учебное пособие /Г.И. Козырев. – М., 1999. – 124 с.
31. Козырин А.Н. Таможенное право России. Общая часть: Учеб. пособие. /А.Н. Козырин. – М.: Спарк, 1995. – 134 с.
32. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997. – 832 с.
33. Конин Н.М. Российское административное право (общая часть). Курс лекций /Н.М. Конин. – Краснодар, 2001. – 340 с.
34. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права /Н.М. Коркунов. – СПб., 1886. – 430 с.
35. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права /Н.М. Коркунов. – СПб., 1897. – 364 с.
36. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права /Н.М. Коркунов. – СПб., 1909. – 360.
37. Кудин Ф.М., Костенко Р.В. Допустимость доказательств в российском уголовном процессе: Учеб. пособие /Ф.М. Кудин, Р.В. Костенко. – Краснодар: КГАУ, 2002. – 111 с.
38. Курдюк П.М., Лесных А.В., Прудников В.В. Муниципальное право: Учебное пособие /П.М. Курдюк, А.В. Лесных, В.В. Прудников. – Краснодар: КГАУ, 2000. – 213 с.

39. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М., 1997. – 428 с.
40. Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие /А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2000. – 256 с.
41. Масленников М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях /М.Я. Масленников. – М., 1994. – 120 с.
42. Ноздрачёв А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих /А.Ф. Ноздрачёв. – М.: Статут, 1999. – 592 с.
43. Общая теория государства и права. – Л., Изд-во. ЛГУ, 1961. – 639 с.
44. Общая теория прав человека / Под ред. Лукашевой Е.А.. – М., 1996. – 510 с.
45. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие /Д.М. Овсянко. – М.: Юристъ, 1997. – 448 с.
46. Осакве К. Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части: Учеб.-практ. пособие /К. Осакве. – М.: Дело, 2000. – 256 с.
47. Политико-правовые ценности: история и современность / Под ред. В.С. Нерсисянца. – М., 2000. – 256 с.
48. Политическая психология: Учебное пособие для вузов / Под общей ред. А.А. Деркача, В.И. Жукова, Л.Г. Лаптева. – М.: Академический Проект, Екатеринбург: Деловая книга, 2001. – 370 с.
49. Право социального обеспечения: Учебное пособие. – М.: Юрайт, 2000.. – 230 с.
50. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов. – М.: НОРМА–ИНФА, 1999. – 832 с.
51. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. – М.: Юристъ, 2000. – 604 с.

52. Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел: Учеб. пособие /Л.М. Розин. – М., 1974. – 138 с.
53. Рулан Н. Юридическая антропология. Учебник для вузов /Н. Рулан. – М.: НОРМА, 1999. – 310 с.
54. Саидов А.Х. Общепризнанные права человека: Учеб. пособие /А.Х. Саидов. – М.: МЗ-Пресс, 2002. – 268 с.
55. Снигирёва И.О., Коршунов Ю.Н. Комментарий законодательства о рассмотрении индивидуальных трудовых споров /И.О. Снигирёва, Ю.Н. Коршунов. – М.: Юрид. лит., 1996. – 144 с.
56. Социология права. Учебное пособие. – М., 2001. – 480 с.
57. Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии (общая часть) /П. Стайнов, А. Ангелов. – М.: Госюриздат, 1960. – 507 с.
58. Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник /Ю.Н. Старилов. – М.: БЕК, 1996. – 688 с.
59. Судебная система России: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2000. – 336 с.
60. Таможенное право: Учебник/ Под ред. Б.Н. Габричидзе. – М.: БЕК, 1995. – 467 с.
61. Таможенное право. Учеб. в 2 частях / Под ред. В.Г. Драганова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 639 с.
62. Теория государства и права: Учебник. – М., 1980. – 485 с.
63. Теория государства и права: Учебник. – Л., 1982. – 382 с.
64. Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. – М., 1985. – 479 с.
65. Теория государства и права./ Под ред. А.И. Королёва и Л.С. Явича. – Л., 1987. – 550 с.
66. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – Саратов, 1995. – 672 с.

67. Тихомиров Ю.А. Публичное право /Ю.А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 485 с.
68. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса /Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
69. Уголовный процесс: Учебник для вузов / Под ред. П.А. Лупинской. – М.: Юристъ, 1995. – 544 с.
70. Уголовный процесс: Учебник. – М.: Зерцало, ТЕИС, 1996. – 530 с.
71. Управленческие процедуры / Под ред. Б.М. Лазарева. – М.: Наука, 1988. – 272 с.
72. Философия. Ч. 2. Основные проблемы философии. – М.: Юристъ, 1997. – 320 с.
73. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для ВУЗов /В.Н. Хропанюк. – М.: Дабахов, Ткачёв, Димов, 1995. – 384 с.
74. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права /З.М. Черниловский. – М., 1970. – 637 с.
75. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс /В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2002. – 320 с.
76. Чуфаровский Ю.В. Юридическая психология. Учебник /Ю.Ф. Чуфаровский. – М.: МЦУПЛ, 1999. – 464 с.
77. Юридическая конфликтология. – М.: ИГПАН, 1995. – 316 с.
78. Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти: Учебное пособие /В.А. Юсупов. – Волгоград, Изд-во. Волгоградского института экономики, социологии и права, 2003. – 151 с.

Статьи

1. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ («Круглый стол» в Институте государства и права РАН). // Государство и право. 1997. № 5. С. 23-27.

2. Александров Н.Г. К вопросу о роли договора в регулировании общественных отношений /Н.Г. Александров// Учёные записки ВШЭ. – 1976. – Вып. 6. – С. 7–12.
3. Андреева Т.К. Постатейный комментарий АПК РФ /Т.К. Андреева// Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 1995. – №11. – С. 3-12.
4. Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И. Об истории специализации юрисдикционных органов /С.Ф. Афанасьев, А.И. Зайцев// Правоведение. – 2002. – № 2. – С. 142-153.
5. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США /Г.В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – №5. – С. 126–133.
6. Барри Д. Возмещение убытков, причинённых гражданам государством: аспекты защиты прав человека в США /Д. Барри// Государство и право. – 1993. – №1. – С. 110-119.
7. Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права /Д.Н. Бахрах// Государство и право. – 1994. – №3. – С. 16-24.
8. Бахрах Д.Н. Процессуальная форма – атрибут юридической ответственности /Д.Н. Бахрах// Институты административного права России: Сб. науч. тр. – М., 1999. – С. 224-226.
9. Бахрах Д.Н. Таможенное право как институт административного права /Д.Н. Бахрах// Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 13-21.
10. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права /К.С. Бельский// Государство и право. – 1997. – №11. – С. 19 – 25.
11. Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права /К.С. Бельский// Государство и право. – 1998. – №10. – С. 16 – 24.
12. Богдановская И.Ю. Административная юстиция в Великобритании /И.Ю. Богдановская// Проблемы административной юстиции. Материалы семинара: Сб. науч. тр. – М.: Статут. 2002. – С. 60-65.
13. Бойцова В.В. Формирование института омбудсмана в России /В.В. Бойцова// Правоведение. – 1994. – № 5–6. – С. 67-80.

14. Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении /В.В. Бойцова, В.Я. Бойцов// Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 42-53.
15. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Системы судебного контроля за администрацией: классические модели и модификации /В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова// Проблемы административной юстиции. Материалы семинара: Сб. науч. тр. – М.: Статут, 2002. – С. 18- 31.
16. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Судебная система Нидерландов /В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова// Российский судья. – 1999. – №1. – С. 46-52.
17. Бондарь Н.С. Конституционный статус личности: понятие и юридическая природа /Н.С. Бондарь// Методологические проблемы государства и права: Межвуз. сб. – Куйбышев, 1986. – С. 74-81.
18. Брагинский М. Гражданский кодекс. Часть первая. Три года спустя /М. Брагинский// Хозяйство и право. – 1998. – №1. – С. 5-10.
19. Бурков А.Л. К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции /А.Л. Бурков// Журнал российского права. – 2003. – №4. – С. 62-67.
20. Бурлачко Ю.А. Юридическая природа избирательных споров. /Ю.А. Бурлачко// Право на Кубани. – 1999. – № 3. – С. 31–34.
21. Васильева Т.А. Административная юстиция в Италии /Т.А. Васильева// Проблемы административной юстиции: Материалы семинара: Сб. науч. тр. – М.: Статут, 2002. – С. 48-56.
22. Вершинин А.П. Доказывание в гражданском процессе: новые правила /А.П. Вершинин// Правоведение. – 1995. – № 6.– С. 60-68.
23. Власов А. Какой будет административная юрисдикция? /А. Власов// Российская юстиция. – 2002. – № 11. – С. 17-19.
24. Гааг Л.В. К вопросу об организационно–правовых формах обеспечения законности в деятельности субъектов исполнительной власти /Л.В.

- Гааг// Актуальные проблемы правоведения в современный период. Часть 1. – Томск: Изд. Том. Ун-та, 1998. – С. 19-21.
25. Гагаринов А.В. Понятие гражданского процесса /А.В. Гагаринов// Правоведение. – 1988. – №4. – С. 96-99.
 26. Галаган И.А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений /И.А. Галаган, А.В. Василенко// Государство и право. – 1998. – №3. – С. 12-19.
 27. Гандилов Т.М. Правовые проблемы регистрации и лицензирования предпринимательской деятельности /Т.М. Гандилов// Институты административного права России: Сб. науч. тр. – М., 1999. – С. 120-122.
 28. Ганликс А.Б. Многообразие форм федерализма в США /А.Б. Ганликс// Государство и право. – 1994. – № 6. – С.133-140.
 29. Герондар М. Принципы и условия ответственности государственных органов в странах Европейского Сообщества /М. Герондар// Отчёт по проведению РВЗ/РГ2 проекта Тасис №HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности. Административное право». Северо-Кавказский округ. – Выпуск 1.2.20. – Краснодар. 2001. – С. 24-35.
 30. Дементьев А.Н. О «системе советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели /А.Н. Дементьев// Государство и право. – 1996. – №8. – С.112-119.
 31. Дёмин А.А. Нормативный договор как источник административного права /А.А. Дёмин// Государство и право. – 1998. – №2. – С. 15-21.
 32. Дёмин А.А. Понятие административного процесса и административно - процессуальный кодекс Российской Федерации /А.А. Дёмин// Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 1998. – №4. – С.20 - 28.
 33. Дёмин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно–процессуального законодательства Российской

- Федерации /А.А. Дёмин// Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 5–12.
34. Дёмин А.А. Понятие административного процесса. О подготовке административно–процессуального кодекса Российской Федерации /А.А. Дёмин// Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики: Сб. науч. тр. – Великий Новгород. 1999. – С. 56–65.
 35. Дёмин А.В. Нормативный договор как источник административного права /А.В. Дёмин// Государство и право. – 1998. – №2. – С. 15-21.
 36. Диков Г.В. Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта) /Г.В. Диков// Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 31-41.
 37. Дикусар В.М. Разрешение земельных споров по законодательству Российской Федерации /В.М. Дикусар// Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 38–47.
 38. Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека /Ю.А. Дмитриев, Г.Г. Черемных// Государство и право. – 1997. – № 8. – С. 44-50.
 39. Дурденевский В.Н. Субъективное право и его основное разделение /В.Н. Дурденевский// Правоведение. – 1994. – №3. – С. 77 – 94.
 40. Дюрягин И.Я. Правоприменительные отношения как разновидность управленческих отношений /И.Я. Дюрягин// Советское государство и право. – 1977. – №7. – С. 46-54.
 41. Елисейкин П.Ф. Спор о праве как общественное отношение /П.Ф. Елисейкин// Вопросы эффективности судебной защиты субъективных прав: Сб. науч. тр. – Свердловск. 1978. – С. 116 – 120.

42. Ефремов Л. Порядок судебного разрешения налоговых споров в США /Л. Ефремов// Хозяйство и право. – 1998. – № 4. – С. 105-109.
43. Ефремова Н.Н., Немытина М.В. Местное самоуправление и юстиция в России (1864-1917 гг.) /Н.Н. Ефремова, М.В. Немытина// Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 126-133.
44. Ефремова Н.Н. Судебные реформы в России: традиции, новации, проблемы /Н.Н. Ефремова// Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 85-91.
45. Жаднов Ю. Система административных судов не должна совпадать с административно-территориальным делением /Ю. Жаднов// Российская юстиция. – 2002. – № 9. – С. 21.
46. Зайцев И. Административные иски /И. Зайцев// Российская юстиция. – 1996. – № 4. – С. 23–25.
47. Запольский С.В. Система непрерывной кодификации законодательства в США: опыт восьмидесяти лет /С.В. Запольский// [http://konstantin - palace.spb.ru /EUROPE/ 851400386.html](http://konstantin-palace.spb.ru/EUROPE/851400386.html)
48. Зейдер Н.Б. Предмет и система советского гражданского процессуального права /Н.Б. Зейдер// Правоведение. – 1962. – №3. – С. 69-82.
49. Зеленцов А.Б. Административно–правовой спор (теоретико–методологические подходы к исследованию) /А.Б. Зеленцов// Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 68–79.
50. Зеленцов А.Б. Содержание и виды административно-правовых споров /А.Б. Зеленцов// Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Сб. науч. тр. – М., 2002. – С. 339-346.
51. Зоммерман К.-П., Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты /К.П.

- Зоммерман, Ю.Н. Старилов// Государство и право. – 1999. – № 7. – С. 70-77.
52. Иванченко А.В. Об обжаловании решений и действий избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы в 1995 году /А.В. Иванченко// Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 34–41.
53. Карасёва М.В. Презумпции и фикции в части первой Налогового кодекса РФ /М.В. Карасёва// Журнал российского права. – 2002. – № 9. – С. 71-80.
54. Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) /Ф.Л. Кнемайер// Государство и право. – 1995. – № 4. – С.107-121.
55. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры /П.И. Кононов// Государство и право. – 2001. – № 6. –С. 16 – 24.
56. Коренев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды /А.П. Коренев, А.А. Абдурахманов// Журнал российского права. – 1998. – №7. – С. 83-90.
57. Костенко Р.В. Достаточность доказательств и иные элементы оценки доказательств /Р.В. Костенко// Проблемы применения российского права в АПК: Сборник научных трудов КГАУ. Выпуск 362 (390). – Краснодар, 1997. – С. 171-177.
58. Кошелев А.В. Проблемы в сфере осуществления государственного контроля при сертификации зерна и продуктов его переработки /А.В. Кошелев// Отчёт по проведению РВ4/ РГ1 проекта ТАСИС №HRRU 9801. –Краснодар, 2001. –Выпуск 1.2.27. – С. 44–51.
59. Крусс В.И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека / В.И. Крусс// Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 46 – 53.

60. Кряжков В., Старилов Ю. Административные суды: какими им быть? /В Кряжков, Ю. Старилов// Российская юстиция. – 2001. – № 1. – С. 18-19.
61. Кузнецов Д.В. Информация и интеллектуальная собственность в административном законодательстве /Д.В. Кузнецов// Правовая наука и реформа юридического образования. Административное право в современном правовом государстве. – Воронеж, Изд. ВГУ. – 2001. – Вып. 12.– С. 62-91.
62. Ламонов Е. Протокол рассмотрения судьёй дела об административном правонарушении /Е. Ламонов// Российская юстиция 2002. № 10. С. 57.
63. Ламонов Е.В. Судебная власть: понятие и содержание /Е.В. Ламонов// Трибуна молодых учёных: Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и проблемы юридической защиты. – Воронеж: Изд. ВГУ, 2002. – Вып. 3, Ч. 1. – С. 127-148.
64. Лаптев В.В. О предпринимательском законодательстве /В.В. Лаптев// Государство и право. – 1995. – №5. – С. 48 - 56.
65. Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству /В Лебедев// Российская юстиция. – 2000. – № 9. – С. 2-4.
66. Лельевр Ф. Законность административных решений и возможность опротестования административных решений /Ф. Лельевр// Отчёт по проведению РВЗ/РГ2 проекта Tacis №HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности. Административное право». Северо-Кавказский округ. – Краснодар, 2001. – Выпуск 1.2.12.– С. 40-54.
67. Лория В.А. Административно–процессуальная деятельность и виды административных производств /В.А. Лория// Советское государство и право. – 1978. – № 1. – С. 119 – 124.
68. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса /А.Е. Лунев// Правоведение. – 1962. – №2. – С. 43-51.

69. Маковский А.Л. О концепции первой части Гражданского кодекса /А.Л. Маковский// Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 1995. – №4. – С.88–93.
70. Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития /М.Я. Масленников// Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 10-18.
71. Масленников М.Я. Административный процесс: от виртуальной абстракции к реальной кодификации /М.Я. Масленников// Правовая наука и реформа юридического образования. Административное право в современном правовом государстве. – Воронеж: Изд. ВГУ. – 2001. – Вып. 12. – С. 141–167.
72. Масленников М.Я. Вопросы правового регулирования обращений граждан в сфере исполнительной власти /М.Я. Масленников// Институты административного права России: Сб. науч. тр. – М., 1999. – С. 196-200.
73. Масленников М.Я. Можно ли считать жалобу административным иском /М.Я. Масленников// [http: jurqa.hut.ru](http://jurqa.hut.ru).
74. Матузов Н.И. Ещё раз о принципе «не запрещённое законом дозволено» /Н.И. Матузов// Правоведение. – 1999. – №3. – С. 15 – 24.
75. Мельгунов В.Д. Административные и иные договоры, заключаемые между государством и хозяйствующими субъектами /В.Д. Мельгунов// Институты административного права России: Сб. науч. тр. – М., 1999. – С. 116 – 120.
76. Меню Б. Законы и процедуры, регулирующие исполнение судебных решений во Франции /Б. Меню// Отчёт по проведению РВ4/РГ2 проекта Tacis №HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности. Административное право». Северо-Кавказский округ. – Краснодар, 2001. – Выпуск 1.2.28. – С. 29-47.

77. Мицкевич Л.А. Понятие государственного управления в административном праве Германии /Л.А. Мицкевич// Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 85-90.
78. Мурзина Е. Предложение об уплате штрафа как способ досудебного урегулирования налогового спора /Е. Мурзина// Российская юстиция. – 2002. – № 5. – С. 23–24.
79. Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США /Г.И. Никеров// Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 96-103.
80. Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции /Е. Носов// Советское право. – 1925. – №4. – С. 80 - 86.
81. Панова И.В. Административная подведомственность: понятие и виды /И.В. Панова// Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр.: Административное право в современном правовом государстве. – Воронеж, 2001. – Вып. 12. – С. 167-202.
82. Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации /И.В. Панова// Государство и право. – 2001. – № 10. – С.13 - 20.
83. Панова И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды /И.В. Панова// Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 114 – 127.
84. Пелипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах /А.Н. Пелипенко// Адвокат. – 1996. – № 10-11. – С. 16-20.
85. Пио Б. Правовая регламентация конкуренции: недобросовестная конкуренция, антиконкурентные договорённости и концентрации /Б. Пио// Отчёт по проведению РВ4/РГ1 проекта Tacis №HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности. Законодательство по защите малых субъектов экономической деятельности». Северо - Кавказский округ. – Краснодар, 2001. – Выпуск 1.2.27. – С. 26-37.

86. Полковников Г.В. Актуальные проблемы российского корпоративного права /Г.В. Полковников// www.auditorium.ru
87. Полянский В.В. Институт уполномоченного по правам человека и административное право /В.В. Полянский// Институты административного права России: Сб. науч. тр. – М., 1999. – С. 206-213.
88. Попов Е.А. Оценка доказательств с точки зрения их достоверности /Е.А. Попов// Проблемы применения российского права на современном этапе: Сборник научных трудов КГАУ. – Краснодар, 1998. – Выпуск 366 (394). – С. 127-135.
89. Попова Ю.А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции /Ю.А. Попова// Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 30-34.
90. Попова Ю.А. Административный иск и процессуальная форма его разрешения /Ю.А. Попова// Система гражданской юрисдикции в канун XXI века: Сб. науч. тр. – Екатеринбург, 2000. – С.45-52.
91. Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, вытекающих из публичных правоотношений /С. Потапенко// Российская юстиция. – 2003. – № 6. – С. 30-31.
92. Прейсс К. Ульрих Концептуальные противоречия социально - экономических прав /Ульрих К. Прейсс// www.hrights.ru
93. Пчелинцев В.А. Правовые основы становления местного самоуправления в Республике Башкортостан /В.А. Пчелинцев// Материалы зональных семинаров председателей сельских и поселковых Советов Республики Башкортостан с участием заместителей председателей районных и городских Советов (февраль-март 1997 г.). – Уфа. 1997. – С. 40 – 43.
94. Райтемайер К. Полномочия административных судов Германии в вопросах контроля за содержательным наполнением неопределённых правовых условий и использованием усмотрения администрации /К

- Райтемайер// Проблемы административной юстиции: Материалы семинара: Сб. науч. тр. – М., 2002. – С.38-48.
95. Россинский Б.В. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства/Б.В. Россинский//Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. науч. тр. – М.: Моск. ун-т МВД РФ, – 2003. – С. 150-153.
 96. Руднев В. Административные суды: быть или не быть? /В. Руднев// Российская юстиция. – 2002. – №9. – С. 20.
 97. Рыжов В.С. К судьбе государственного управления. /В.С. Рыжов// Государство и право. – 1999. – №2. – С.14-22.
 98. Сажина В.В. Административная юстиция Великобритании /В.В. Сажина// Советское государство и право. – 1983. – №12. – С. 115-119.
 99. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство /Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева// Государство и право. – 2002. – № 1. – С. 5-11.
 100. Сарэнс П. Доклад на семинаре РВ3/РВ1 проекта ТАСИС № HRRU 9801 «Юридическая защита субъектов экономической деятельности» 24 апреля 2001 в г. Краснодаре /П Сарэнс// Отчёт по проведению РВ3/РВ1 проекта ТАСИС «Законодательство по защите малых субъектов экономической деятельности». Северо-Кавказский округ. – Краснодар, 2001. –Выпуск 1.2.19 – С. 49-79.
 101. Семилетов С.И. Документ и электронный документ как продукты процесса документирования: Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения»)/С.И. Семилетов// – Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 45-46.
 102. Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления /А.А.

- Сергеев, В.Г. Розенфельд// Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 25-30.
103. Сивицкий В.А. Оспаривание нормативных и ненормативных актов /В.А. Сивицкий// Юридический мир. – 1999. – № 1-2. – С. 4–14.
104. Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы /В.В. Скитович// Государство и право. – 1994. – № 8. – С.22-29.
105. Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы /В.В. Скитович// Государство и право. – 1995. – № 8. – С. 22-29.
106. Соловей Ю.П. Сыск как институт административного права. Институты административного права /Ю.П. Соловей// Государство и право. –1999. – №10. – С. 10–12.
107. Соловьёва А.К. Концепция административной юстиции: материально-правовой аспект /А.К. Соловьёва// Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 52-57.
108. Соловьёва А.К. Перспективы развития административной юстиции в России /А.К. Соловьёва// Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 66-72.
109. Спектор Е.И. Административно–правовое регулирование в сфере экономики (пятые «Лазаревские чтения») /Е.И. Спектор// Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 16-17.
110. Старилов Ю.Н. Административная юстиция в России: место в структуре современного административного права, проблемы теории и развития /Ю.Н. Старилов// Административное право Российской Федерации. (По материалам конференций): Сб. науч. тр. – Великий Новгород. 1999. – С. 66-84.

111. Старилов Ю.Н. Административная юстиция в России: место в структуре административного права, проблемы теории и развития /Ю.Н. Старилов// Институты административного права России: Сб. науч. тр. – М., 1999. – С. 200 – 206.
112. Старилов Ю.Н. Как развивалась наука административного права в европейских странах /Ю.Н. Старилов// Журнал российского права. – 1999. – № 3-4. – С. 203-215.
113. Старилов Ю.Н. О новом понимании административной юстиции /Ю.Н. Старилов// Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 101-114.
114. Старилов Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии /Ю.Н. Старилов// Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 12–21.
115. Старилов Ю.Н. Органы российской исполнительной власти: понятие, правовой статус, структура /Ю.Н. Старилов// Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр.: Административное право в современном правовом государстве. – Воронеж. 2001. – Вып. 12 – С. 216-244.
116. Старилов Ю.Н. Административная юстиция и правовая конфликтология /Ю.Н. Старилов// Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр.: Правовая конфликтология: Теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования. – Воронеж: Изд. ВГУ, 2002. – Вып. 13. – С. 201-222.
117. Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать России? /М. Студеникина// Российская юстиция. – 1996. – № 5. – С. 35-37.
118. Студеникина М.С. Административная юстиция нуждается в чётком правовом регулировании /М.С. Студеникина// Журнал российского права. – 1997. – №6. – С. 11-20.

119. Судебная статистика за первое полугодие 2002 года //Российская юстиция. – 2003. – №1. – С. 73-76.
120. Суханов Е. Некоммерческие организации как юридические лица. /Е. Суханов// Хозяйство и право. – 1998. – №4. – С.8-15.
121. Сухарева Н. Административно – правовые споры в сфере экономики. /Н. Сухарева// Право и экономика. – 2001. – №4. – С. 55–63.
122. Таллоди З. Административная юстиция в Венгрии /З. Таллоди// Проблемы административной юстиции. Материалы семинара: Сб. науч. тр. – М.: Статут, 2002. – С. 65-70.
123. Тер–Акопов А.А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции) /А.А. Тер-Акопов// Государство и право. – 2001. – № 9. – С 11-18.
124. Тимощенко И.Г. Административная юстиция в Великобритании /И.Г. Тимощенко// Журнал российского права. – 1997. – № 7. – С. 128-136.
125. Тихомиров Ю. А.. Административное судопроизводство в России: перспективы развития /Ю.А. Тихомиров// Российская юстиция. – 1998. – №8. – С. 7-10.
126. Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития /Ю.А. Тихомиров// Российская юстиция. – 1998. – № 8. – С. 36-37.
127. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право /Ю.А. Тихомиров// Журнал российского права. – 2000. – №4. – С. 70 - 79.
128. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса /Ю.А. Тихомиров// Государство и право. – 1998. – №1. – С. 5-14.
129. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок /Ю.А. Тихомиров// Государство и право. – 1994. – №1. – С. 3–11.

130. Трумпель К.Б. Уполномоченный Бундестага ФРГ по обороне как пример деятельности военного омбудсмана /К.Б. Трумпель// Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 36-42.
131. Туманов Г.А.. О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») /Г.А. Туманов// Государство и право. – 1997. – №6. –С. 18–19.
132. Усанов В.Е. Проблемы формирования административной юстиции в Российской Федерации /В. Е. Усанов// [http: // www. agava. Ru /adminlaw/usanov_kniga3-4.htm](http://www.agava.Ru/adminlaw/usanov_kniga3-4.htm)
133. Хазанов С.Д. О совершенствовании механизма административно-правового регулирования /С.Д. Хазанов// Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Сб. науч. тр. – М., 2002.– С. 178-188.
134. Хаманева Н.Ю. Административная юстиция США /Н.Ю. Хаманева// Государство и право. – 1993. – №3. – С. 140-147.
135. Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора. /Н.Ю. Хаманева// Государство и право. – 1998. – №12. – С.29-36.
136. Хаманева Н. Ю. Актуальные проблемы развития институтов административного права /Н.Ю. Хаманева// Институты административного права России: Сб. науч. тр. – М., 1999. – С. 7-16.
137. Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Гражданин и публичная власть /Н.Ю. Хаманева, Н.Г. Салищева// Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Сб. науч. тр. – М., 2002. – С. 289-296.
138. Харви Д., Безер А.Л. Примат закона /Д. Харви, А.Л. Безер// [www.hrights.ru /text/b7/ Chapter9 .htm](http://www.hrights.ru/text/b7/Chapter9.htm)
139. Худойкина Т.В. Юридическая конфликтология как новое научное направление /Т.В. Худойкина// Российское право в период социальных реформ: Сб. науч. тр. – Нижний Новгород, 1998. – С. 28-36.

140. Черненко А.К. Справедливость как фактор формирования правовой системы и определения легитимности государственной власти /А.К. Черненко// Актуальные проблемы правоведения в современный период. Часть 1: Сб. науч. тр. – Томск.: Изд. Том. Ун-та, 1998. – С. 11-13.
141. Шакарян М.С. Сергун А.К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» /М.С. Шакарян, А.К. Сергун// Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., Труды ВЮЗИ. 1980. – С. 61 - 85.
142. Шепенко Р.А. Судебная система Гонконга /Р.А. Шепенко// Журнал российского права. – 2002. – № 6. – С. 134-140.
143. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права /А.П. Шергин// Государство и право. – 1994. – № 8-9. – С. 52–65.
144. Шнапп Ф.Е. Аппарат главы окружной администрации в землях ФРГ /Ф.Е. Шнапп// Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 129-135.
145. Штатина М.А. Административная юстиция в Испании и странах Латинской Америки /М.А. Штатина// Проблемы административной юстиции. Материалы семинара: Сб. науч. тр. – М.: Статут, – 2002. – С. 70-77.
146. Экштайн К. Административная процедура – основа административного процесса /К. Экштайн// <http://www.KONSTITUZIA.ru/PublicDoklad.htm>
147. Экштайн К.А. Административная юстиция в Швейцарии /К.А. Экштайн// Проблемы административной юстиции. Материалы семинара: Сб. науч. тр. – М.: Статут, 2002. – С.56-60.
148. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии /Д. Элерс// Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 68-74.
149. Юридическая конфликтология – новое направление в науке. (Круглый стол журнала «Государство и право») // Государство и право. – 1994. – С. 3–23.

150. Якимов А.Ю. Принципы административно–юрисдикционного процесса /А.Ю. Якимов// Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 5-11.
151. Ямпольская Ц.А. О теории административного договора /Ц.А. Ямпольская// Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 132-136.
152. Яценко И.С. Проблемы административно–правовой защиты прав и законных интересов юридических лиц /И.С. Яценко// Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики: Сб. науч. тр. – Великий Новгород, 1999. – С. 155-158.
153. Яценко И.С. Проблемы административной юстиции в Российской Федерации (организационно-правовые аспекты) /И.С. Яценко// Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики: Сб. науч. тр. – Великий Новгород, 1999. – С. 106-112.

Диссертации

1. Павлов Н.В. Правовое регулирование государственного управления. /Н.В. Павлов// Дисс. ... канд. юрид. наук. – Краснодар. 2002. – 162 с.
2. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации. /И.В. Панова// Дисс. ... докт. юрид. наук. – Екатеринбург, 2000. – 527 с.

Авторефераты диссертаций

1. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Автореф. дис. ...докт. юрид. наук / Н.С. Бондарь. – Саратов, 1997. – 48 с.
2. Бунеева Ю.А. Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина: Автореф. дис.... канд. юрид. наук / Ю. А. Бунеева. – Нижний Новгород, 2000. – 24 с.
3. Бурков А.Л. Акты правосудия как источники административного права: Автореф. дис...канд. юрид. наук / А.Л. Бурков. – Екатеринбург, 2002. – 20 с.
4. Георгиева Т.П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов): Автореф. дис..... канд. юрид. наук /Т.П. Георгиева. – Ростов-н/Д, 2000. – 26 с.
5. Денисова Г.Д. Административная ответственность за правонарушения в области строительства: Автореф. дис.....канд. юрид. наук / Г.Д. Денисова. – Воронеж, 2001. – 24 с.
6. Исаев В.П. Административно–правовые вопросы организации и деятельности налоговых органов в Российской Федерации: Автореф. дис.. ... канд. юрид. наук /В.П. Исаев. – М., 2000. – 24 с.
7. Квиткин В.Т. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук /В.Т. Квиткин. – М., 1968. – 22 с.
8. Клепиков С.Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук /С.Н. Клепиков. – Воронеж, 2003. – 24 с.
9. Кудрякова О.В. Правовые акты местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук /О.В. Кудрякова. – М., 2000. – 24 с.

10. Курылёв С.В. Установление истины в советском правосудии: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук /С.В. Курылёв. – М., 1967. – 30 с.
11. Кучерена А.Г. Административная юстиция в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук /А.Г. Кучерена. – М., 1998. – 26 с.
12. Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук /Е.В. Ламонов. – Воронеж, 2002. – 24 с.
13. Лончаков В.А. Административно–правовая организация лицензирования оружия органами исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. /В.А. Лончаков. – Хабаровск, 2001. – 22 с.
14. Лория В.А. Проблемы кодификации советского административно–процессуального права: Автореф. дисс ... докт. юрид. наук / В.А. Лория. – Киев, 1976. – 32 с.
15. Олейникова А.Я. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны атмосферного воздуха: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук /А.Я. Олейникова. – Хабаровск, 2001. – 23 с.
16. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в РФ. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук /И.В. Панова. – Екатеринбург, 2000. – 45 с.
17. Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук /А.А. Пеков. – Волгоград, 2000. – 27 с.
18. Рогачёва О.С. Особенности административно-процессуального статуса адвоката в производстве по делу о налоговом правонарушении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук./О.С. Рогачёва. – Воронеж, 2001. – 24 с.

19. Симонян С.Л. Проблема обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. /С.Л. Симонян. – Саратов, 1994. – 22 с.
20. Скитович В.В. Проблемы административной юстиции: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук /В.В. Скитович. – М., 1999. – 40 с.
21. Слепченко Ю.Н. Запреты в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук /Ю.Н. Слепченко. – Воронеж, 2002. – 24 с.
22. Соловьёва А.К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики: Автореф. дис...канд. юрид. наук /А.К. Соловьёва. – СПб., 1999. – 20 с.
23. Степенко В.Е. Ответственность за административные правонарушения в сфере охраны государственной границы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук /В.Е. Степенко. – Хабаровск, 2001. – 23 с.
24. Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и её применение: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук /С.С. Студеникин. – М., 1949. – 40 с.
25. Токарев О.В. Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории: Автореф. дис... канд. юрид. наук /О.В. Токарев. – Воронеж, 2001. – 24 с.
26. Треушников М.К. Допустимость доказательств советском гражданском процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук /М.К. Треушников. – М., 1973. – 24 с.
27. Тупиков В.А. Процессуальные особенности рассмотрения в судах жалоб (заявлений) на нарушение избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук /В.А. Тупиков. – Саратов, 2001. – 25 с.
28. Усанов В.Е. Институт административной юстиции в системе административного права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук /В.Е. Усанов. – М., 1999. – 35 с.

29. Хомич К.В. Административно-правовое принуждение в сфере налоговых отношений: Автореф. дис. канд. юрид. наук /К.В. Хомич. – Минск, 2002. – 21 с.
30. Чернов Ю.И. Соотношение уголовного судопроизводства с процессуальной формой административной ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук/Ю.И. Чернов. – Волгоград, 2002. – 28 с.

Литература на иностранных языках

1. Appleton J. Traité élémentaire du contentieux administratif / J. Appleton. – Dalloz, 1927. – 323 p.
2. Auby Jean-Marie, Drago R. Traité de contentieux administratif. /Jean-Marie Auby, R. Drago. – LGDJ, 1984. – 670 p.
3. Badura P. и а. Allgemeines Verwaltungsrecht. – 11. Aufl. Berlin, New York^ : Walter de Gruyter, 1998. – 980 s.
4. Chabanol D. La pratique du contentieux administratif /D. Chabanol. – Paris: Litec, 2002. – 470 p.
5. Chapus R. Droit du contentieux administratif /R. Chapus. – Paris:: Montchrestien, 1996. – 1200 p.
6. Gneist R. Die Englische Communal-Verfassung oder das System des Self-Government /R. Gneist. – Berlin, 1860.
7. Gneist R. Englische Verwaltungsrecht /R. Gneist. – Berlin, 1867.
8. Gohin O. Contentieux administrative /O. Gohin. – Paris: Litec, 2002. – 750 p.
9. Laferrière E. Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux /E. Laferrière. – Paris: Berger-Levrault, 1887-1888.
10. Le Berre H. Droit du contentieux administrative / H. Le Berre. – Paris: Ellipses, 2002. – 770 p.
11. Lepage C.; Huglo C. Code de justice administrative 2002-2003 /C. Lepage, C. Huglo. - Paris: Litec, 2002. – 650 p.

12. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 9. Aufl /H. Maurer. –München: C.H.Beck, 1994.
13. Motulsky H. Droit processuel /H. Motulsky. – Paris: Montchrestien, 1973. – 890 p.
14. Peine F.-J. Allgemeines Verwaltungsrecht. 4. Aufl. /F.J. Peine. – Heidelberg: Müller, 1998.
15. Prétot X. Guide de la justice administrative /X. Prétot. – Paris: Guide Néret, 1991. – 800 p.
16. Romeuf R. La justice administrative. Droits et recours des administrés /R. Romeuf. – Paris: Delmas, 1989. – 850 p
17. Sarwey O. Von Allgemeines Verwaltungsrecht /O. Sarwey. - Tübingen. 1884.
18. Стайнов П. Особените юрисдикции в областта на администрацията /П. Стайнов. – София, 1956. – 300 с.