

На правах рукописи

Гатин Айрат Ахмадуллович

**ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ
ОСПАРИВАНИИ НЕНОРМАТИВНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕШЕНИЙ,
ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ)
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ,
ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИНЫХ ОРГАНОВ,
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ,
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ
ПРОЦЕССЕ**

Специальность 12.00.15 – гражданский процесс;
арбитражный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2011

Работа выполнена на кафедре гражданского права НОУ ВПО
«Академия управления «ТИСБИ»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Валеев Дамир Хамитович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Григорьева Тамара Александровна

кандидат юридических наук, доцент
Абушенко Дмитрий Борисович

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Самарский
государственный университет»

Защита состоится _____ 2011 года в ___ часов на заседании
диссертационного совета Д 212.239.03 при ГОУ ВПО «Саратовская
государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов,
ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «_____» _____ 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук

Е.В. Вавилин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Производство по оспариванию решений и действий (бездействия) представителей публичной власти является сложным процессуально-правовым институтом, который непосредственно связан с такими категориями, как правовое государство, гражданское общество, механизм государства, судебный контроль, осуществление прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. В теоретическом и практическом смысле актуальность проблематики «публичное производство» предопределена преобразованиями, которые происходят во всех сферах общественной жизни России (политической, правовой, экономической), становлением правового государства и реализацией идеи гражданского общества. В современных условиях возможность по оспариванию ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной и муниципальной власти, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих приобретает особое значение, позволяя определить степень демократизации общества, в том числе возможность населения по устранению препятствий в осуществлении принадлежащих им благ. При этом доступность средств борьбы с правонарушениями, совершаемыми представителями власти, зависит не только от фактической обстановки в стране и от деятельности правоприменителя, но и от совершенства законодательства. Неоднозначность действующих правовых норм, пробелы в федеральных законах, правовые коллизии между ними на сегодняшний день оказывают существенное влияние на реализацию субъективных гарантий, закреплённых в Конституции РФ и нормах международного права. Ч. 2 ст. 46 Конституции гарантирует обжалование в суд любых решений, а также действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Вместе с тем, с учетом положения ч. 1 ст. 46, которое гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, следует полагать, что и ч. 2 ст. 46 гарантирует каждому право обжалования в суд любых решений

(действий), которые, по мнению лиц, подающих жалобу, затрагивают (нарушают) их права и свободы.

В социальном аспекте производство по оспариванию решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц государства предопределяет реализацию справедливости в отношении нарушителей закона, а также позволяет решить вопрос о возможности восстановления нарушенных общественных отношений, прав, свобод и законных интересов лиц, пострадавших от правонарушения.

Низкая планка законодательной техники в области публичного производства во многом предопределила современную правоприменительную практику, которая развивается самостоятельно и зачастую в отрыве от общих правовых принципов. Примером такой автономности может служить постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (далее – Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009). Несовершенство смыслового значения используемых в нём правовых категорий, необоснованные выводы по базовым процессуальным вопросам, отсутствие логики в проведении анализа некоторых положений действующего законодательства и игнорирование основных особенностей публичного производства – это далеко не полный перечень недостатков, которые мы можем наблюдать в указанном документе.

Не способствует активному применению правовых норм о публичном производстве отсутствие отдельной статистики в высших судебных инстанциях по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) и решений органов власти и должностных лиц. Материалы статистики Высшего Арбитражного Суда РФ по спорам, возникающим из административных правоотношений, показывают, что если в 2005 г. количество таких дел, рассмотренных в первой инстанции, составляло 1080559, то в 2006 г. показатели снизились до 654920, в

2007 г. – до 444296, в 2008 г. до 414266, а в 2009 г. до 397772 дел. Таким образом, мы наблюдаем сокращение числа обращений в суды высших инстанций по делам публичного производства, что, безусловно, связано с качеством работы судов первой инстанции и деятельностью законодателя.

Схожий круг проблем возникает при соотношении правовых норм, регламентирующих производство по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) представителей власти в гражданском и арбитражном процессе. Идентичность данных видов судебной деятельности продиктована, прежде всего, их правовой природой, однако в Российской Федерации наблюдаются существенные отличия между ними, что порождает большое количество теоретических и практических проблем. Их разрешение на государственном уровне сегодня малоэффективно, поэтому основная нагрузка по формированию качественного нормативного элемента приходится на современную правовую доктрину.

Степень научной разработанности темы исследования.

Проблемы публичного производства российские и зарубежные учёные начали разрабатывать достаточно давно, и исследования в этой области продолжаются. Сегодня интерес вызывают процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий дел, возникающих из публично-правовых отношений. Изучением этих вопросов занимаются как фундаментальные, так и отраслевые науки, а в последнее время вопросы публичного производства получили отражение в работах представителей специальных наук (таких, как гуманитарное право, прокурорский надзор, нотариат и др.).

Среди авторов, посвятивших свои научные исследования теоретическим и практическим вопросам публичного производства, следует выделить А.Т. Боннера, Ю.А. Попову, Ю.Н. Старилова, Д.М. Чечота, которые вывели понятие административной юрисдикции и судебного контроля в сфере публично-правовых отношений, установили круг участников процесса по оспариванию решений и действий представителей власти, выявили особенности их процессуальных прав и обязанностей. Также комплексные исследования, в которых затронуты теоретико-методологические

основы публичного производства, провели Д.Н. Бахрах, А.А. Дёмин, С.В. Никитин, О.В. Исаенкова и Я.С. Гришина, Л.В. Туманова. Теорию административных исков в рамках публичного производства разработали такие авторы, как И.М. Зайцев, М.Я. Масленников, В.В. Мохорева, А.Б. Зеленцов и Ф.Ф. Яхин. Процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий дел по оспариванию решений и действий (бездействия) органов власти и должностных лиц стали предметом исследования М.И. Горлачевой, Н.В. Спицыной, Т.В. Ширяевой, Е.И. Цацулиной.

На данный момент в теории гражданского процессуального права разработано понятие производства по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) представителей власти, установлены подходы к формированию права на обращение в суд по данной категории дел, сложились научные направления относительно применяемых в данном виде производства процессуальных сроков, представлены особенности отдельных видов дел об оспаривании результатов деятельности органов власти и должностных лиц. Однако недостаточно исследованными остаются вопросы правового расхождения положений о публичном производстве в гражданском и арбитражном процессе, проблемы смыслового значения объектов оспаривания по рассматриваемой категории дел, правила оформления заявлений, инициирующих процесс в суде, специфика отдельных стадий публичного производства. Между тем, правильное теоретическое разрешение этих вопросов во многом предопределяет деятельность законодателя и правоприменителя, что, в конечном счёте, сказывается на эффективности закона и формировании правопорядка.

Объектом исследования является совокупность общественных правоотношений, связанных с производством по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Предмет исследования составляют процессуально-правовые нормы, регламентирующие производство по делам об

оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Соответственно, **целью** данной работы является формирование нового авторского представления о производстве по оспариванию решений и действий (бездействия) органов власти, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и обоснование предложений по решению правовых проблем, связанных с особенностями публичного производства.

Для достижения этих целей в работе поставлены следующие **задачи**:

— проанализировать современные концепции о правовой природе публичного производства;

— провести соотношение положений о публичном производстве в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном законодательстве;

— исследовать научный материал и правоприменительную практику по вопросам подведомственности и подсудности дел об оспаривании решений и действий (бездействия) представителей власти;

— дать оценку состояния современного российского законодательства, регулирующего вопросы отдельных стадий публичного производства;

— определить условия, при которых суд вправе вынести решение по делу об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной и муниципальной власти, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды таких ученых, как Н.П. Алешкова, И.В. Антонова, Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер, Д.Х. Валеев, Я.С. Гришина, В.Н. Гудым, А.А. Демин, П.Ф. Елисейкин, И.М. Зайцева, А. Заркалюка, А.Б. Зеленцов, И.Л. Ивачев, О.В. Исаенковой, И. Камынин, П.Ю. Кантор, А.Ф. Козлов, Н.М. Кострова, М. Масленников, В.В. Мохорева,

С.В. Никитин, П.П. Серков, В.Д. Сорокин, Н.Н. Оболенская, С.Н. Овчинников, Ю.К. Осипов, А.Н. Павлиенко, В. Поникаров, Ю.А. Попова, С. Потапенко, М.А. Рожкова, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов, В.В. Субочев, М.К. Треушников, А.Ю. Францифоров, Д.М. Чечот, В.М. Шерстюк, В.Ф. Яковлев, Д. Янковский, Ф.Ф. Яхин, В.В. Ярков и другие авторы.

Методологическую основу диссертационного исследования составили теоретико-методологические положения гражданского процессуального и арбитражного процессуального права, которые нашли отражение в отечественной и зарубежной правовой науке. Большое значение в определении методологических ориентиров имели также труды представителей других наук – философии, логики и социологии.

Применение нормативного метода было обусловлено необходимостью анализа нормативно-правовых актов по отдельным вопросам публичного производства. При сборе и анализе данных, интерпретации результатов использовался герменевтический метод, направленный на обнаружение скрытого смысла юридических текстов. При анализе нормативного материала применялся метод правовой герменевтики, который дал возможность проведения толкования норм, определяющих институциональную структуру публичного производства. Текстуальный подход к познанию права позволил автору избежать догматической и буквальной интерпретации юридических актов, выявить истинное значение правовых норм, касающихся вопросов оспаривания ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Сравнительно-правовой метод применялся при соотношении законодательного подхода к введению административной юстиции в России и зарубежных странах, что дало возможность глубоко познать объект исследования, объяснить его специфику с помощью понятийно-категориального аппарата науки, подтвердить или опровергнуть имеющиеся гипотезы и выдвинуть новые.

Системный метод оказался полезен при анализе понятийного аппарата, который используется при изучении

публичного производства в гражданском и арбитражном процессе, а также выявлении его природы и сущности. Исторический метод был необходим при изучении эволюции законодательного регулирования публичного производства и её элементов. В работе применены и другие логические методы.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральное законодательство, региональное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, иные источники права.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебно-арбитражной практики, которые содержат официальные разъяснения по проблемным вопросам, а в отдельных случаях являются одним из способов их разрешения. Автор проанализировал правоприменительную практику при рассмотрении условий публичного производства и процессуальных особенностей отдельных стадий по рассмотрению дел, возникающих из публичных правоотношений. В частности, для достижения цели настоящего исследования были проанализированы категории дел, рассмотренных Конституционным Судом РФ, дела, находившиеся в разбирательстве Верховного Суда РФ, а также группа дел, рассмотренных Высшим Арбитражным Судом РФ, федеральными арбитражными судами, а также региональная практика, в том числе дела, находившиеся на рассмотрении судов общей юрисдикции города Казани.

Научная новизна данной работы заключается в том, что в ней на базе современных научных подходов исследован комплекс вопросов, связанных с процессуально-правовыми особенностями производства по оспариванию решений и действий (бездействия) представителей власти. Автором дополнена новыми знаниями теория публичного производства. Вследствие этого научная новизна диссертационного исследования выражается и конкретизируется в следующем:

1. Предложен новый критерий отграничения дел, возникающих из публичных правоотношений, от дел искового производства. В качестве такового следует рассматривать характер и количество требований, предъявляемых заявителем.

2. Предложены авторские определения категорий «решение» и «действие» как объектов оспаривания в рамках публичного производства. Под решением следует понимать акт органа государственной власти, местного самоуправления, иного органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего и приравненного к ним по статусу лица, принятый единолично или коллегиально, содержащий властное волеизъявление, порождающий правовые последствия для конкретных граждан и организаций. Действие – это властное волеизъявление названных органов и лиц, которое реализовано или реализуется в виде активного поведения в отношении гражданина или организации.

3. Автором выявлен пробел в действующем законодательстве относительно категории «частная практика», что существенно влияет на подведомственность дел публичного производства, заявителями по которым выступают лица, занимающиеся частной практикой, но не имеющие статус предпринимателя.

4. Обращение в суд по делам, возникающим из публичных правоотношений, не должно ограничиваться соблюдением досудебных процедур решения спорного вопроса. Автором предложено устранить прямое нарушение данного требования из действующего арбитражно-процессуального и налогового законодательства, что подтвердит гарантию беспрепятственного доступа к судебной защите прав, свобод и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

5. Автор обращает внимание на то, что установление факта нарушения прав, свобод или законных интересов заявителя оспариваемым решением или действием (бездействием) представителя власти не может являться бременем доказывания исключительно заявителя, поскольку необходимые для его установления обстоятельства подтверждаются комплексно всеми заинтересованными лицами, а также непосредственно судом.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Автор отграничивает дела, возникающие из публичных правоотношений, от дел искового производства по новому

критерию. Исковое заявление содержит две группы требований – материально-правовое, которое обращено к ответчику, и процессуально-правовое, которое направлено непосредственно суду; заявление в публичном производстве содержит лишь требование процессуально-правового характера – признание факта несоответствия оспариваемого решения или действия (бездействия) закону, а равно прекращение их юридической силы. При этом данное требование направлено не к органу или должностному лицу, принявшему оспариваемое решение (совершившему действие или допустившему бездействие), как это могло бы быть в порядке искового производства, а к суду как к юрисдикционному органу, уполномоченному государством признать юридически значимый факт несоответствия действующему законодательству совершённых действий, возникших бездействий, вынесенных решений или изданных ненормативных актов представителями государственной или муниципальной власти.

2. Категория «действие» как объект оспаривания в рамках публичного производства предлагается понимать с учётом особенностей, выявленных автором в процессе исследования. Действие – это властное волеизъявление органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего и приравненного к ним по статусу лица, которое реализовано или реализуется в виде активного поведения в отношении гражданина или организации. Исходя из данного смысла, действие – это исполненное или исполняемое решение государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, должностного лица, государственного и муниципального служащего.

3. Ненормативный правовой акт не может являться объектом оспаривания в делах, возникающих из публичных правоотношений, поскольку он выступает формой закрепления решения государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, должностного лица или государственного (муниципального) служащего. Вследствие этого вывода ненормативный правовой акт может выступать лишь как

средство доказывания при установлении сущности принятого решения, а содержащееся в таком акте решение или последовавшие за его вынесением действия (бездействие) являются объектами оспаривания в данном виде публичного производства. Автор настаивает на положении, что оспариванию подлежит любой акт публичной власти, независимо от его наименования, если он закрепил собой решение, которое противоречит действующему законодательству, создаёт препятствия для реализации прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, незаконно возлагает на них обязанности либо привлекает к юридической ответственности.

4. К подведомственности арбитражных судов относится рассмотрение заявлений лиц, занимающихся частной практикой, на решения и действия (бездействие) органов власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Вследствие выявления пробела в действующем законодательстве относительно категории «частная практика», автор считает, что в рамках публичного производства нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие, авторы произведений и исполнители, индивидуальные аудиторы, частнопрактикующие врачи и народные целители, а также иные категории лиц, занимающихся частной практикой, должны обращаться с заявлениями об оспаривании решений и действий (бездействия) представителей власти в арбитражные суды, а не в суды общей юрисдикции, потому что споры, касающиеся их профессиональной деятельности, являются по своей сущности экономическими.

5. Необходимо разграничить в действующем законодательстве и, прежде всего, в процессуальных кодексах категории «права», «свободы» и «законные интересы» как самостоятельные объекты потенциального нарушения со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Предложено авторское определение категории «свобода», под которой необходимо понимать совокупность субъективных прав, закреплённую государством в законодательстве и обеспеченную его принудительной силой.

Содержание свободы составляют несколько возможностей, в то время как содержанием субъективного права является всего одна возможность. Вследствие неоднозначного подхода отдельных законов к указанным категориям, автор предлагает установить соответствующие дефиниции в действующее процессуальное законодательство.

6. Обращение в суд по делам, возникающим из публичных правоотношений, не должно ограничиваться соблюдением досудебных процедур решения спорного вопроса. Закреплённая действующим законодательством возможность реализации подобных процессуальных барьеров рассматривается автором как прямое нарушение принципа доступности правосудия. Автором предложено устранить прямое нарушение данного требования из действующего арбитражно-процессуального и налогового законодательства, что подтвердит гарантию беспрепятственного доступа к судебной защите прав, свобод и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

7. При оспаривании решений или действий (бездействий) представителей власти в арбитражных судах заявители не обязаны доказывать факт несоответствия оспариваемого решения или действия (бездействия) нормативному правовому акту, поскольку это противоречит требованиям конституционного законодательства. Ст. 46 Конституции РФ, устанавливая гарантию судебной защиты прав и свобод, не предусматривает наличие никаких правовых барьеров в её реализации. На основании данного положения автором предложено изъять из текста ч. 1 ст. 199 АПК РФ п. 4 как противоречащий смыслу ч.ч. 4 и 5 ст. 200 АПК РФ и Закону РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Установление факта нарушения прав, свобод или законных интересов заявителя оспариваемым решением или действием (бездействием) представителя власти не может являться бременем доказывания исключительно заявителя, поскольку его он подтверждается комплексно всеми заинтересованными лицами, а также непосредственно судом. Факт нарушения может быть подтверждён не сразу, а по итогам всего судебного разбирательства по делу, на что направлена деятельность суда.

8. Привлечение на усмотрение суда органов власти к участию в деле об оспаривании решений и действий иных органов рационально только в том случае, если первые наделены контрольными или надзорными полномочиями над деятельностью последних. В таком случае органы власти будут занимать независимую позицию в целях дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на них обязанностей и защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

9. Акты и постановления суда по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) представителей власти должно приводиться в исполнение немедленно, а не в иной срок на усмотрение суда. По аналогии с правилом немедленного исполнения судебных актов по делам о взыскании алиментов, о восстановлении на работе и о защите пассивных избирательных прав, предполагается рациональным установить подобную норму и в отношении судебных актов по делам публичного производства, т.к. при установлении обоснованности заявленного требования суд выявляет существенное нарушение прав, свобод или законных интересов заявителя, которое не требует особого исполнительного производства.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в предложениях, которые позволят государственным органам в правотворческом и правоприменительном процессе решить коллизионные вопросы производства по оспариванию решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Автором также подготовлены проекты федеральных законов о внесении изменений в ГПК РФ и АПК РФ.

Выводы и предложения, сформулированные по результатам проведенного исследования, а также материалы настоящей диссертационной работы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по проблемам публичного производства и судебного контроля, в том числе в учебном процессе при чтении

лекций, проведении семинарских занятий, при подготовке учебных и учебно-методических пособий по курсам «Гражданское процессуальное право», «Арбитражное процессуальное право», «Административное право», «Конституционное право Российской Федерации», специальным курсам «Процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий гражданских дел» и «Оформление процессуальных документов».

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась на совместном заседании кафедры гражданского права и кафедры предпринимательского права юридического факультета Академии управления «ТИСБИ».

Выводы и основные положения диссертации изложены автором в 5 научных статьях, 2 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах перечня ВАК, докладывались на международной конференции в г. Казани.

Структура работы обусловлена целью и задачами диссертационного исследования. В соответствии с ними диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Общий объем диссертации - 169 страниц.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы диссертации, ее актуальность, степень научной разработанности и новизна, определяются объект, предмет, цель и задачи, теоретическая и практическая значимость, эмпирическая база исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации результатов исследования.

Глава первая «Основные положения производства по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий и бездействия органов власти и их должностных лиц» состоит из трёх параграфов, первый из которых – **«Сущность производства по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»** посвящен исследованию концепций о правовой природе публичного производства по оспариванию ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) представителей публичной власти.

Автор пришёл к выводу, что сущность производства по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в полной мере может быть раскрыта только в качестве собственно гражданско-процессуального правового института, а именно как совокупность процессуально-правовых норм, регламентирующих отношения между судом и участниками процесса по разрешению спора, связанного с принятием ненормативного правового акта или решения либо с совершением действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, включая государственных и муниципальных служащих. Предметом публичного производства является жалоба гражданина или организации на законность и обоснованность

ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих при условии, что они затрагивают его права, свободы или законные интересы, создают препятствия к их осуществлению, незаконно возлагают на субъектов права какую-либо обязанность или незаконно привлекают их к ответственности.

Несостоятельность теории административных исков применительно к публичному производству, тем не менее, не позволяет автору полностью отвергнуть её существование. Подобные иски состоятельны в рамках искового производства, когда соответствующее требование направлено конкретному представителю власти и основано на нормах административно-правового характера. Выявленные автором терминологические и смысловые несоответствия глав 25 ГПК РФ и 24 АПК РФ позволяют заявить о необходимости внесения редакций для более корректного понимания соответствующих процессуально-правовых норм.

Во втором параграфе – **«Объекты оспаривания в рамках публичного производства»** – исследуется вопрос о сущности актов, решений и действий (бездействия) и их отграничение от смежных правовых категорий.

Поскольку в действующем законодательстве, а также в руководящих постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации отсутствует чёткое разграничение категорий «решение» и «действие», автор предлагает собственное их определение как объектов оспаривания в рамках публичного производства. Под решением целесообразно понимать акт органа государственной власти, местного самоуправления, иного органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего и приравненного к ним по статусу лица, принятый единолично или коллегиально, содержащий властное волеизъявление, порождающий правовые последствия для конкретных граждан и организаций. Действие – это властное волеизъявление названных органов и лиц, которое реализовано или реализуется в виде активного поведения в отношении гражданина

или организации. Таким образом, действие – это исполненное или исполняемое решение государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, должностного лица, государственного и муниципального служащего.

Автор считает необходимым внесение редакций в Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. №2 в целях устранения двойного терминологического смысла используемых категорий и гармонизации с действующим процессуальным законодательством.

Ненормативный правовой акт, по мнению автора, – это форма закрепления решения государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, должностного лица или государственного (муниципального) служащего. Такой вывод сделан потому, что автор убеждён в соотношении категорий «ненормативный правовой акт» и «решение» как формы и содержания. Поэтому автор считает необходимым изъятие из действующего арбитражно-процессуального законодательства категории «ненормативный правовой акт» как объекта оспаривания в рамках публичного производства, поскольку он фактически может выступать лишь как средство доказывания при установлении сущности принятого решения.

Письма органов власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих так же должны пониматься в качестве средств доказывания, если содержат не соответствующие законодательству решения или являются основанием для незаконных действий (бездействия) со стороны представителей власти. Автор особо подчёркивает, что оспариванию может подлежать любой акт публичной власти, независимо от его наименования, если он закрепил собой решение, которое противоречит действующему законодательству, создаёт препятствия для реализации прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, незаконно возлагает на них обязанности либо привлекает к юридической ответственности.

Третий параграф – «**Подведомственность и подсудность дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих**» посвящён исследованию и разрешению процессуально-правовых проблем компетенции судебных органов по вопросам оспаривания решений и действий (бездействия) представителей власти.

При установлении подведомственности дел, возникающих из публичных правоотношений, автор рекомендует заявителям и суду учитывать не только перечень соответствующих дел, закреплённый в процессуальном законе, но и характер такого дела, статус его участников, основания обращения в суд и другие аспекты. Автор обращает внимание на то, что в суд общей юрисдикции по делам об оспаривании регистрационных действий и решений органов власти и должностных лиц вправе обращаться не только некоммерческие организации, но и коммерческие юридические лица, если создание некоммерческой организации происходит путём преобразования соответствующего коммерческого юридического лица. В рамках публичного производства, урегулированного нормами главы 25 ГПК РФ, с жалобами могут обращаться не только нотариусы и адвокаты, но и иные физические лица, занимающиеся частной практикой и при этом не обладающие статусом индивидуального предпринимателя (в частности, арбитражные управляющие, авторы произведений и исполнители, индивидуальные аудиторы, частнопрактикующие врачи и народные целители). Вместе с тем, автор считает, что в правоприменительной практике, в том числе по делам публичного производства, необходимо провести чёткое отграничение индивидуальной предпринимательской деятельности от смежной деятельности по занятию частной практикой в различных сферах общественной жизни. Это позволит уточнить подведомственность дел публичного производства, заявителями по которым выступают лица, занимающиеся частной практикой, но не имеющие статус предпринимателя;

Автор убежден, что дела по оспариванию решений и действий (бездействий) органов регистрации актов гражданского состояния и

представителей нотариата являются делами, возникающими из публично-правовых отношений. Поэтому нормы, регламентирующие порядок производства по данной категории дел, должны быть помещены в главу 25 ГПК РФ. В правила подсудности Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному суду автор считает целесообразным добавить дела об оспаривании решений и действий (бездействия) всех органов государственной власти федерального уровня, а также иных органов, уполномоченных государством на решение вопросов федерального значения.

Глава вторая «Особенности процесса по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» состоит из трех параграфов, первый из которых — **«Возбуждение дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»** посвящено исследованию процессуально-правовых особенностей стадии возбуждения публичного производства по указанной категории дел.

Правом на оспаривание решений и действий (бездействия) представителей власти обладают граждане, организации, органы государственной власти и органы местного самоуправления. Вместе с тем, автор предлагает внести изменения в часть 1 статьи 254 ГПК РФ, дополнив категорию потенциальных заявителей словами «иные заинтересованные лица». Автор считает необходимым установить в ГПК РФ и АПК РФ категории «права», «свободы» и «законные интересы» как самостоятельные объекты потенциального нарушения со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Соответственно, правом на обращение в суд в порядке публичного производства обладают любые лица, независимо от указания их в законе, если

они считают, что оспариваемыми решениями или действиями (бездействием) нарушены их права, свободы или законные интересы либо со стороны представителей власти чинятся препятствия к их осуществлению. Автор считает целесообразным изъять из текста части 1 статьи 199 АПК РФ пункт 4 как противоречащий смыслу частей 4 и 5 статьи 200 АПК РФ и Закону «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в части доказывания факта несоответствия оспариваемого решения или действия (бездействия) нормативному правовому акту. Согласно действующему АПК РФ после принятия определения о возбуждении дела в порядке публичного производства его копии должны направляться лицам, участвующим в деле, не позднее следующего дня после дня его вынесения. Автор предлагает установить подобную обязанность суда в ГПК РФ, поскольку из содержания его норм подобное действие рассматривать как обязательное на сегодняшний день не представляется возможным..

Во втором параграфе **«Подготовка дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»** автор приходит к выводу об отсутствии в действующем АПК РФ нормы о том, что выяснение причин пропуска срока на обращение в суд с заявлением рассматривается в судебном заседании в рамках стадии подготовки дела к разбирательству либо в рамках непосредственного разбирательства по делу, т.е. после факта возбуждения дела. Поскольку публичное производство в судах общей юрисдикции и арбитражных судах в процедурном смысле должно отвечать общим требованиям, необходимо привести в соответствие нормы АПК РФ с положениями ГПК РФ. Автор считает целесообразным заменить в части 1 статьи 256 ГПК РФ слово «гражданин» на слово «заявитель» во избежание неправильного толкования нормы, содержащейся в данной статье. Также в данную норму необходимо внести поправки и указать на возможность закрепления в других законах более коротких сроков для обращения в суд по делам

подобной категории. Устранение этой формальной правовой коллизии снизило бы поток обращений в Конституционный Суд России по вопросу несоответствия положений отдельных законов действующей Конституции в части существования сокращённых сроков на обращение в суд по делам публичного производства.

В действующем законодательстве отсутствуют нормы, устанавливающие критерии для признания причин пропуска процессуальных сроков уважительными. На взгляд автора, следует законодательно установить подобные рамки для единообразия в понимании смысла указанной категории, поскольку такие критерии активно разработаны научным сообществом и правоприменительной практикой.

Обращение в суд по делам, возникающим из публичных правоотношений, не должно ограничиваться соблюдением досудебных процедур решения спорного вопроса. Поэтому автор предлагает закрепить соответствующую норму в действующем АПК РФ, отмечая, что в части 2 статьи 247 ГПК РФ она уже содержится. Это необходимо для законодательного подтверждения беспрепятственного доступа к судебной защите прав, свобод и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Автор признаёт ошибочной позицию Пленума Верховного Суда Российской Федерации по наделению подразделений органов власти процессуальной правосубъектностью, поскольку они выступают лишь представителями данных органов и должны подчиняться правилам о процессуальном представительстве. Привлечение органов власти к участию в деле об оспаривании решений и действий иных органов разумно только в том случае, если первые наделены контрольными или надзорными полномочиями над деятельностью последних. В таком случае органы власти будут занимать независимую позицию в целях дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на них обязанностей и защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. При этом автор обращает внимание, что в рамках действующего АПК РФ данная ситуация по

привлечению органов власти в качестве независимых лиц не получила должного нормативного закрепления.

В третьем параграфе **«Особенности судебного разбирательства по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»** диссертант обращает внимание на то, что в действующем ГПК РФ нормы о пределах доказывания по делам, связанным с оспариванием решений и действий (бездействия) представителей власти, необоснованно носят абстрактный характер. Это приводит к затягиванию процесса и установлению излишних требований к лицам, участвующим в деле. Автор предлагает установить пределы доказывания по аналогии с действующим АПК РФ, который в качестве таковых называет: установление соответствия оспариваемого решения (действия) закону или иному нормативному правовому акту; наличие у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого решения или на совершение оспариваемых действий (бездействия); наличие обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия). Судам необходимо учитывать правила делопроизводства и документооборота, действующих в органах власти, поскольку они могут существенно отразиться на возможности представителя власти по предъявлению относящихся к делу доказательств. Бремя доказывания сохраняется за соответствующим представителем власти, чьи решения или действия (бездействие) оспариваются в суде, в стадиях кассационного и надзорного обжалования, а также в порядке пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам. Установление факта нарушения прав, свобод или законных интересов заявителя оспариваемым решением или действием (бездействием) представителя власти не может являться бременем доказывания исключительно заявителя, поскольку необходимые для его установления обстоятельства подтверждаются комплексно всеми заинтересованными лицами, а также непосредственно судом;

Установленный ГПК РФ общий срок производства по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) представителей власти не соответствует фактической нагрузке судов и не позволяет в полной мере реализовать предусмотренные законом процедуры. Поэтому автор предлагает увеличение указанного в ч. 1 ст. 257 ГПК РФ 10-дневного срока производства на срок в 1 месяц.

Арбитражное процессуальное законодательство необоснованно предусматривает возможность установления срока производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в иных федеральных законах. Поскольку таких федеральных законов не существует, а срок рассмотрения дела в суде имеет исключительно процессуально-правовую природу, автор предлагает изъять из части 1 статьи 200 АПК РФ условие о возможности закрепления иных сроков производства по делам публично-правового характера. По мнению автора, срок производства по делу в суде общей юрисдикции может быть продлён ввиду особой сложности дела и значительного количества участников процесса по аналогии с правилом, установленным АПК РФ. Вместе с тем, автор считает, что законодатель должен при этом установить общие критерии особой сложности дела, к которым целесообразно отнести наличие пробела в законодательстве, трудноразрешимые коллизии в действующем законодательстве по вопросам, рассматриваемым в рамках данного дела, большой объём доказательственной базы, а также иные обстоятельства, существенно увеличивающие объём работы суда.

Вопреки мнению Пленума Верховного Суда Российской Федерации, автор поддерживает мнению ряда исследователей, считающих возможным применение в публичном производстве примирительных процедур, включая заключение мирового соглашения. В то же время автор считает данное положение состоятельным только по вопросам, урегулированным диспозитивными нормами права, что необходимо закрепить в действующем гражданско-процессуальном и арбитражно-процессуальном законодательстве.

Автор убеждён, что решение суда об отмене решения или действия (бездействия) должно исполняться немедленно, а не в

иной срок на усмотрение суда. Данное положение в полной мере получило отражение в действующем АПК РФ, однако проигнорировано ГПК РФ, вследствие чего требуется внесения соответствующей поправки в текст части 3 статьи 258 ГПК РФ.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы, в обобщенном виде формулируются основные выводы, а также отмечаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем изучении.

**Опубликованные работы,
отражающие основные научные результаты диссертации:**

Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях и журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. Гатин А.А. Сущность производства по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. – № 9. – С. 20-22;
2. Гатин А.А. Процессуальные особенности судебного разбирательства по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) представителей власти // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. – №12. – С. 9-10;

Публикации в иных изданиях:

3. Гатин А.А. Производство по оспариванию ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в гражданском и арбитражном процессе: Монография. – Саратов: Издательский центр «Наука», 2011. – 120 с.
4. Гатин А.А. Процессуально-правовые подходы к установлению объектов оспаривания по делам, возникающим из

публичных правоотношений // Правореализация в условиях сближения международного и внутригосударственного права: компаративистский анализ: материалы VМеждународной научно-практической конференции студентов и аспирантов. / сост.: С.В. Александров, И.И. Гирфанов, Ю.М. Лукин, и др. – Казань: Казан.ун-т, 2010. – С. 401-402.

5. Гатин А.А. Процессуально-правовые проблемы стадии подготовки к рассмотрению дел об оспаривании решений и действий органов государственной и муниципальной власти // Ученые записки Института социальных и гуманитарных знаний. – 2010. – № 2(8). – С. 40-43.

Подписано в печать ---.2011 г. Формат 60×84 ¹/₁₆
Тираж 100 экз. Усл. печ. л. 1

Отпечатано в множительном центре