

УДК 342.9:347
ББК 67.401.031.2
Х 27

Е.В. Хахалева,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», г. Краснодар, тел. 8 918 430 43 02

Некоторые вопросы определения процессуальных средств защиты в порядке административного судопроизводства (Рецензирована)

Аннотация. Подача административного иска – это реализация права гражданина на защиту его прав в сфере исполнительной власти, с помощью которого он может обжаловать административные акты, а также действия (бездействие) органа исполнительной власти или его должностного лица либо лиц, которым делегированы властные полномочия.

Ключевые слова: административный иск, административное судопроизводство, административный истец, административный ответчик.

E.V. Khakhaleva,

Candidate of Jurisprudence, Associate Professor of State-Legal Disciplines Department of North Caucasian Branch of Russian Academy of Justice, Krasnodar, ph.: 8 918 430 43 02

Some questions related to determination of judicial defense facilities in administrative rule-making

Abstract. Serve of administrative lawsuit is realization of the right of a citizen for defense of his rights in the field of executive power. With its help he can appeal against administrative acts, as well as against actions (inaction) of executive power bodies or its public servants or persons who serve as a delegate of imperious plenary powers.

Keywords: administrative lawsuit, administrative rule-making, administrative plaintiff, administrative defendant.

В настоящее время административное судопроизводство охватывается гражданским судопроизводством, в связи с чем многие процессуалисты настаивают на том, что средством защиты в рамках гражданского судопроизводства должна оставаться жалоба с унификацией одного производства – искового [1,2]. Иными словами, гражданское судопроизводство охватывает административное судопроизводство, которое должно стать, по их мнению, исковым, но средством защиты будет выступать не исковое заявление, а жалоба. Отметим, что в проекте Кодекса административного судопроизводства РФ (ст.4) в качестве средства защиты указывается жалоба (в исключительных случаях применительно к должностным лицам органов государства и органов местного самоуправления, обращающимся в суд, используется заявление как средство защиты), а в Кодексе административного судопроизводства Украины (ст.50) – исковое заявление.

По поводу введения такого процессуального средства защиты, как административный иск, высказываются разные мнения учеными-процессуалистами. Одни из них полагали, еще с начала прошлого века [3,4,5,6] и по настоящее время [7,8,9], что административный иск может иметь место. Другие, которых большинство, считают, эти споры не могут быть исковыми [10,11,12,13,14,15,16]. Правда, М.К. Треушников признает особенности публично-правовых отношений, влияющие на вид судопроизводства по защите субъективных прав [17].

Обратим внимание на то, что А. В. Минашкин настаивает на неточности такой правовой категории, как «административный иск», так как способом возбуждения, например, дел об административных правонарушениях является не иск, а протокол или заявление (в арбитражном суде) [18].

Нам представляется, что правы ученые, настаивающие на искомом характере административного судопроизводства [9]. Они верно утверждают, что специфика всех административных дел такова, что их разбирательство требует особых организационных форм и особой судейской квалификации, и характеристика административного спора не вписывается в традиционный исковой процесс [7].

Заявление, подаваемое в порядке производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, по ранее действовавшему законодательству называлось жалобой. Его суть и сейчас осталась той же, несмотря на изменившееся название. Дело в том, что современное процессуальное «положение» заявления (жалобы) обусловлено суждением о том, что в порядке судебного контроля суды осуществляют в первую очередь проверку законности управленческих действий (бездействия) органа исполнительной власти. Однако, заметим, эта проверка проводится путем разрешения административно-правового спора.

Между тем, разрешая спор в порядке искового производства, разве суды фактически не проверяют законность действий субъектов спора, даже если этими субъектами являются физические лица? Безусловно, проверка законности действий (бездействия) органа исполнительной власти или физического лица осуществляется разными способами и средствами, с разных позиций, но суть разногласий, представляемых как спор между лицами, от этого не меняется. Разрешить спор – это значит привести в соответствии с законодательством действия сторон спора, независимо от того, каков характер данного спора. Поэтому в случае рассмотрения и административно-правового (и в целом публично-правового), и частноправового споров проверяется законность действий (бездействия) сторон споров. Значит, при разрешении этих видов споров вполне применимо одинаковое средство защиты – исковое заявление либо заявление (жалоба). Для нас предпочтительнее считать таким средством защиты иск. Именно с этих позиций можно согласиться с мнением ученых, утверждающих, что между исковыми делами и делами, возникающими из административно-правовых отношений, существенной разницы нет [19]. Таким образом, в порядке гражданского судопроизводства подается исковое заявление – гражданский иск, а в порядке административного судопроизводства должен подаваться административный иск. С учетом предложений, высказанных нами ранее, можно утверждать, что административный иск – это вид публичных исков, а принимая во внимание тот факт, что обжаловать можно действия (бездействие) не только органов исполнительной власти, но и органов законодательной власти, органов местного самоуправления, то в порядке публичного судопроизводства должен подаваться публичный иск.

Подача административного иска – это реализация права гражданина на защиту его прав в сфере исполнительной власти, с помощью которого он может обжаловать административные акты, а также действия (бездействие) органа исполнительной власти

или его должностного лица либо лиц, которым делегированы властные полномочия. Обратим внимание на то, что в проекте Кодекса административного судопроизводства РФ (ст.24) указывается на заявителя и административного ответчика как на стороны административного судопроизводства (в Кодексе административного судопроизводства Украины (ст.50) сторонами судопроизводства являются истец и ответчик).

Вероятно, сторонами административно-правового спора следует признать административного истца и административного ответчика. Соответственно в ГПК РФ необходимо четко определить процессуальные права и обязанности органа исполнительной власти, до сих пор не содержащиеся даже в КоАП РФ и АПК РФ.

Процессуальная проблема наличия административного истца и административного ответчика представляет для нас интерес только в контексте вопросов, связанных с тем, кто именно должен привлекаться в качестве административного истца и административного ответчика в определенных категориях дел.

Административными истцами (невластными субъектами) могут быть граждане или юридические лица, права, свободы или интересы которых нарушены деятельностью властных субъектов. Думается, что в качестве истцов могли бы выступать и органы государственной власти, и органы местного самоуправления при оспаривании обязательных для их исполнения решений и действий (бездействия) органов власти, не связанных с осуществлением заявителями властных полномочий. Обратим внимание на то, что в настоящее время именно эти лица признаются ГПК РФ и судебной практикой в качестве заявителей [20].

Если гражданин подает в суд заявление о признании незаконным нормативного административного акта, принятого органом исполнительной власти, то очевидно, что административным ответчиком должен являться именно этот орган государства.

В необходимых случаях судам рекомендовано привлекать к участию в деле как заинтересованное лицо непосредственно административный орган, если оспаривается решение, действие (бездействие) его территориального органа.

В связи с проводимой административной реформой приняты нормативные правовые акты, согласно которым органы исполнительной власти могут делегировать свои властные полномочия иным субъектам (например, государственным бюджетным учреждениям, многофункциональным центрам). Очевидно, в случае обращения гражданина в суд на незаконность акта органа исполнительной власти, положения которого реализует не сам орган, а, например, многофункциональный центр, то административным ответчиком необходимо было бы считать этот центр, а административный орган привлекать к участию в деле. Данный вывод не противоречит позиции Верховного Суда РФ, выраженной в том, что в порядке главы 25 ГПК РФ можно оспорить решения, действия (бездействие) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, совершенных при осуществлении ими переданных в установленном порядке конкретных властных полномочий [20].

Таким образом, к числу административных истцов относятся граждане или юридические лица, права, свободы или интересы которых нарушены деятельностью властных субъектов, то есть государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также учреждений, организаций и иных лиц, наделенных в установленном порядке властными полномочиями, и их должностных лиц. Административными ответчиками являются органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, их структурные подразделения, их должностные лица, а также учреждения, организации и иные лица, наделенные в установленном порядке властными полномочиями.

Примечания:

1. Жуйков В.М. Права человека и власть закона. М., 1995. С. 9.
2. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3. Т. 2. М., 2002. С. 323.
3. Елистратов А.И. Административное право. М., 1913. С. 19.
4. Левин Р.Б. К вопросу об административной ответственности // Советское государство и право. 1947. № 6. С. 40-44.
5. Полумордвинов Д.И. Закон от 11 апреля 1937 года // Советское государство и право. 1947. № 5. С. 55.
6. Попова Ю.А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы). Краснодар, 2002. С. 21-22.
7. Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 52.
8. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 211.
9. Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти проф. В.Д. Сорокина, пос. Небуг, 13-14 октября 2006 г. / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. Краснодар: Кубанькино, 2006. С. 281-283.
10. Недбайло П.Е. О юридических гарантиях осуществления правовых норм // Советское государство и право. 1957. № 6.
11. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Изд-во АН СССР, 1958. С. 79.
12. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 153-155; Масленников М. Можно ли считать жалобу административным иском // Российская юстиция. 1998. № 5. С. 23-25.
13. Боннер А.Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Государство и право. 1992. № 2. С. 145.
14. Голиченко М.М. Правовая природа участия истца и ответчика в исковом производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 14.
15. Иск в гражданском судопроизводстве / О.В. Исаенкова, А.А. Демичев, Т.В. Соловьева, Н.Н. Ткачева. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 188.
16. Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития // Государство и право. 2002. № 9. С. 10-18.
17. Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав // Вестн. МГУ. Сер. 11. Право. 2000. № 1. С. 3-16.
18. Минашкин А.В. Подведомственность арбитражным судам экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений: проблемы соотношения норм Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юрист. 2003. № 1.
19. Жеруолис И. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. С. 158, 171.
20. П. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления,

должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 4.

References:

1. Zhuikov V.M. Human rights and the law power. M., 1995. P. 9.
2. Starilov Yu.N. The course of the general administrative law: in 3v. V. 2. M., 2002. P. 323.
3. Elistratov A.I. The administrative law. M., 1913. P. 19.
4. Levin R.B. On the question of administrative responsibility // The Soviet state and the law. 1947. № 6. P. 40-44.
5. Polumordvinov D.I. The law of April, 11, 1937 // The Soviet state and the law. 1947. № 5. P. 55.
6. Popova Yu.A. The legal proceedings on the cases arising from public relations (theoretical problems). Krasnodar, 2002. P. 21-22.
7. Khamaneva N.Yu., Salishcheva N.G. The administrative justice and administrative legal proceedings in the Russian Federation. M., 2001. P. 52.
8. Panova I.V. Administrative and procedural law of Russia. 2nd edition, revised and enlarged. M.: Norma, 2008. P. 211.
9. Khazanov S.D. The code of administrative legal proceedings: the concept and juridical tools // Theory and practice of administrative law and process: materials of all-Russian scientific-practical conference, in memory of Prof. V.D. Sorokin, settlement of Nebug, October, 13-14, 2006 / managing ed. V.V.Denisenko, A.G.Ertel. Krasnodar: Kubankino, 2006. P. 281-283.
10. Nedbajlo P.E. On legal guarantees of law realization principles // The Soviet state and the law. 1957. № 6.
11. Kechekjyan S.F. The legal relationships in a socialist society. M.: The Publishing house of the AS of the USSR, 1958. P. 79.
12. Salishcheva N.G. The administrative process in the USSR. M., 1964. P. 153-155; Maslennikov M. Whether it is possible to consider a complaint as an administrative action // The Russian justice. 1998. № 5. P. 23-25.
13. Bonner A.T. Court practice of the cases arising from administrative and legal relations // The state and the law. 1992. № 2. P. 145.
14. Golichenko M.M. The legal nature of the claimant and respondent's participation in adversary justice: Dissertation abstract for the Candidate of Law degree. Saratov, 2003. P. 14.
15. The claim in civil legal proceedings / O.V.Isaenkova, A.A.Demichev, T.V. Solovjyova, N.N.Tkacheva. M.: Volters Kluver, 2009. P. 188.
16. Maslennikov M.Ya. Administrative justice and administrative legal proceedings: a parity with administrative process, a procedural and legal regulation, development prospects // The state and the law. 2002. № 9. P. 10-18.
17. Treushnikov M. K. Judicial defence of suffrages // The bulletin of the Moscow State University. Series 11. The law. 2000. № 1. P. 3-16.
18. Minashkin A.V. Jurisdiction to arbitration courts of economic disputes and another cases arising from administrative and other public legal relationships: the problems of the parity of the norms of the Arbitration procedural code of the Russian Federation and the Code of the Russian Federation on administrative offenses // The Lawyer. 2003. № 1.
19. Zheruolis I. The essence of the Soviet civil process. Vilnius, 1969. P. 158, 171.
20. Item 5 of the Supreme Court Plenum of the Russian Federation decision of February, 10, 2009. № 2 «On the consideration practice by courts of cases of the contest of

decisions, actions (inactivity) of public authorities, local governments, officials, state and municipal employees» // The bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2009. № 4.