**Административная юстиция**

**Понятие административной юстиции**

Понятие "административная юстиция" имеет два основных значения. В широком смысле под административной юстицией понимается деятельность как обычных судов, так и специальных административных судов и (коллегиальных) "квазисудебных" органов по разрешению административных споров, возникающих в связи с обжалованием частными лицами неправомерных действий и решений органов исполнительной власти, нарушающих их права, свободы и законные интересы. Административная юстиция в узком (собственном) смысле слова - это деятельность специальных административных судов по разрешению в особом процессуальном прядке споров, возникающих между частными лицами и публичной администрацией по поводу правомерности административных действий или решений.

Административная юстиция в собственном смысле слова как деятельность специальных административных судов в России находится в стадии становления. 22 ноября 2000 г. Государственная Дума приняла в первом чтении Закон "О федеральных административных судах в РФ", проект которого был внесен Верховным Судом РРФ.

Концепция этого закона исходит из принципа внутренней специализации судов общей юрисдикции и относит к федеральным административным судам:

Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда РФ;

федеральные окружные административные суды;

судебные коллегии по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые образуют по мере необходимости;

федеральные межрайонные административные суды.

К подведомственности административных судов относятся административные дела, связанные исключительно с рассмотрением административных споров.

Кроме того, в настоящее время научной общественностью активно обсуждается инициативный проект Федерального конституционного закона "Об административном судопроизводстве", разработанный Н.Г. Салищевой и Е.Б. Абросимовой.

Административная юстиция в том виде, в каком она сложилась к настоящему времени в России, являет собой определенный механизм разрешения административных споров посредством общих и арбитражных судов, а также коллегиальных квазисудебных органов. Под квазисудебными органами в административном праве принято понимать юрисдикционные учреждения, которые действуют в рамках исполнительной власти и разрешают административные споры в как бы судебном порядке. Они не могут называться судом, поскольку являются неотъемлемой частью исполнительной власти и лишь в силу закона или иного нормативно-правового акта наделены правом осуществлять административную юрисдикцию. Юрисдикционные полномочия этих органов не относятся к судебной власти и называются как бы судебными, квазисудебными. Решения квазисудебных органов имеют некоторые признаки судебных решений, но не все. Разрешая административные споры, они не осуществляют правосудия, поскольку правосудие - это функция суда. Юрисдикция квазисудебных коллегиальных органов ограничена разрешением административных споров определенного вида.

В России к такого рода органам относятся:

Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений граждан РФ в связи с ограничением их права на выезд из РФ;

Высшая патентная палата Российского агентства по патентам и товарным знакам;

Комиссия для разрешения разногласий Федеральной энергетической комиссии;

Комиссии по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства Министерства по антимонопольной политике;

Городская жилищно-конфликтная комиссия при Правительстве Москвы и т.д.

Административная юстиция в современной России выступает как административно-правовой институт, который:

включает определенную совокупность правовых норм, принципов и средств, позволяющих частным лицам оспорить неправомерные акты органов исполнительной власти и защитить субъективные права и законные интересы;

предназначен для разрешения споров, возникающих из отношений "власть-подчинение";

функционирует на базе общих и арбитражных судов, осуществляющих административное судопроизводство, и квазисудебных учреждений. В компетенцию общих и арбитражных судов входят вопросы и частного, и публичного права. Им подсудны споры как между частными лицами, так и частных лиц с государственной администрацией;

предполагает разбирательство административных споров по процессуальным правилам, установленным Законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" 1993 г., КоАП РФ, ГПК РСФСР, АПК РФ, а в квазисудебных органах - в соответствии с Положением об их учреждении;

служит средством судебного и квазисудебного контроля за законностью деятельности государственной администрации;

разрешает административные споры путем признания незаконности, недействительности (действительности) или отмены оспариваемого административного акта.

Правовые нормы института административной юстиции делятся на материальные и процессуальные.

Материальные нормы устанавливают полномочия судебных и квазисудебных органов по разрешению административных споров, состав суда, формируемый для их рассмотрения, правовой статус и организацию квазисудебных учреждений и т.д.

Процессуальные нормы регулируют процедуры рассмотрения административных споров в судебных и квазисудебных органах, особенности разбирательства отдельных категорий дел и т.д.

В систему источников права, регулирующих институт административной юстиции, входят: Конституция РФ, федеральные законы и подзаконные акты, законы и подзаконные акты субъектов Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 46) каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Действия и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Ст. 118 Конституции устанавливает, что судебная власть в РФ осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В своем Постановлении от 12 мая 1998 г. №14-П Конституционный суд РФ отнес к предмету административного судопроизводства все дела, возникающие из административно-правовых отношений и установил, что судопроизводство по этим делам "должно быть административным судопроизводством, независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом"7, а к процессуальному законодательству в этой сфере относит КоАП РФ, ГПК РСФСР и АПК РФ.

К законодательным актам, регулирующим функционирование института административной юстиции, помимо указанных кодексов, относятся:

Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" 1993 г. (в ред 1995 г.),

Закон "О судебной системе РФ" 1996 г., устанавливающий возможность создания специализированных судов по административным делам,

Закон "Об арбитражных судах РФ" 1995 г., предусматривающий создание специализированных органов в системе арбитражных судов - судебных коллегий и судебных составов по рассмотрению споров, возникающих из административно-правовых отношений и др.

К подзаконным актам, регламентирующим институт административной юстиции, необходимо отнести положения, регулирующие деятельность квазисудебных учреждений. Среди них, в частности, можно выделить:

Правила подачи жалоб, заявлений и ходатайств и их рассмотрения в Высшей патентной палате, утвержденные приказом Роспатента от 21 мая 1998 № 107;

Правила рассмотрения Федеральной энергетической комиссией РФ разногласий, связанных с государственным регулированием тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 15 сентября 1997 г. № 1174 и др.

Среди нормативно-правовых актов субъектов РФ, регулирующих институт административной юстиции, можно выделить:

Положение о городской жилищно-конфликтной комиссии, утвержденное Постановлением Правительства г. Москвы от 06.05 1997 г.,

Положение об Экспертно-апелляционном совете при Московской лицензионной палате, утвержденное распоряжением Премьера Правительства г. Москвы от 20.11.1995 г. и др.

Таким образом, можно говорить о существовании в современной России административной юстиции в широком смысле слова, осуществляемой в порядке административного судопроизводства общими и арбитражными судами, а также в порядке квазисудебного юрисдикционного производства - различными коллегиальными квазисудебными учреждениями. Одновременно идет процесс становления административной юстиции в собственном смысле слова, который получит свое завершение с созданием административных судов и принятием закона, регулирующего осуществление административного судопроизводства. Предметом административной юстиции как в узком, так и в широком смыслах, являются споры, возникающие из административно-правовых отношений.

**Понятие административного спора**

В российском правоведении административный спор как разновидность правового конфликта еще не стал предметом глубоких теоретических исследований.

Одна из причин неудовлетворительной разработанности в отечественной литературе проблемы административно-правового спора связана с отрицанием возможности его существования в советском праве. С середины 20-х гг. ХХв. в официальной печати его начинают трактовать не иначе как состояние распри между гражданином и государством, невозможное и недопустимое в советском обществе. Лишь в послевоенный период, когда административную юстицию постепенно перестают рассматривать как буржуазный институт, чуждый советскому строю, и происходит ослабление идеологического ригоризма, полемика о возможности административного спора разгорается вновь.

К 70-м гг. в ходе длительной дискуссии утверждается мнение, что в делах, возникающих из административно-правовых отношений, суд разрешает спор о праве, но о праве не гражданском, а административном. Этот спор свидетельствует о предположительном или действительном нарушении административными органами субъективных прав граждан или о создании иных помех их осуществлению. Он возбуждается в целях устранения этих помех и защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов. Обжалуя в суд административный акт, гражданин заявляет о своем несогласии с действиями органов управления, требует признать их незаконными. В свою очередь, административный орган в лице своего представителя вправе доказывать обоснованность своих действий и неосновательность требований гражданина.

Проверка законности действий административных органов осуществляется судом путем рассмотрения и разрешения споров о праве между гражданами и административными органами, которые выступают как стороны с противоположными юридическими интересами. Таким образом, суд сталкивается при рассмотрении этих споров с двумя взаимно исключающими друг друга требованиями, позициями по одному и тому же правовому вопросу. В силу этого суд обязан в полном объеме определить, чья позиция по делу - административного органа или гражданина - соответствует закону. В задачу суда, следовательно, входит объективное исследование всех доказательств по делу и в соответствии с этим оценка правомерности действий сторон. Разрешение административного спора - это способ судебной проверки законности и обоснованности решений административных органов и должностных лиц.

Возникая из отношений неравного, нетождественного положения сторон, административный спор как охранительное правоотношение разворачивается между равноправными субъектами, ибо в этом случае отсутствует властное управляющее воздействие. В административном споре орган управления реализует не властные полномочия, а такие же права и обязанности, что предоставлены другой стороне - гражданину, т.е. права и обязанности, выражающиеся в формулировании, обосновании и доказывании своих требований и возражений. Во-вторых, правовое равенство гражданина и органа исполнительной власти как субъектов административного спора имеет теоретическое и нормативно-правовое основания. Концептуальными установками правового государства в его основу закладывается равенство власти, гражданина и общества, их правовое равенство перед законом и судом. При этом государство предстает как субъект права, обладающий особыми властными полномочиями, которые ограничены правами других субъектов. В случае неправомерного использования этих полномочий, вызывающего нарушение субъективных прав, между ними возможен спор о праве административном (публичном).

Правовое равенство сторон в административном споре, так же как и их неравенство в регулятивном административном правоотношении, имеет нормативно-правовое основание. Если законодатель полагает необходимым поставить участников административных отношений в такое положение, когда ни одна из сторон не может своей властью ликвидировать спорность субъективных прав, их конфликт приобретает качество правового спора. В этом плане споры о праве не могут быть ни вертикальными, ни горизонтальными, ибо это всегда конфликты равноправных сторон. Иное дело, что субъекты административного спора неравны фактически: с одной стороны, орган исполнительной власти или должностное лицо, в распоряжении которых находятся значительные информационные, людские и другие потестарные ресурсы, а с другой - гражданин, такими ресурсами не обладающий. Именно это обстоятельство должно в первую очередь предопределять специфику правовых процедур разрешения административного спора.

Для обозначения данной категории споров ныне используются различные термины: административно-правовой спор, спор о праве административном, административный спор, управленческий спор, споры в сфере управления (ст. 22 АПК 1992 г.) и т.д. В контексте действующего ГПК РСФСР 1964 г. под такими спорами следует понимать споры, возникающие из административно-правовых отношений. Однако этот термин носит весьма условный характер, поскольку в предмет судебного разбирательства по этим делам включаются не только спорные административно-правовые, но и иные публично-правовые отношения (налоговые, таможенные, конституционно-правовые и т.д.).

В теоретическом плане понимание административно-правового спора в значительной мере определяется используемыми для его интерпретации методологическими подходами. Выделяются, прежде всего, формальный и материальный подходы.

К сторонникам формального подхода относят обычно Г.Еллинека, понимавшего под административными спорами такие, которые рассматриваются в административных судах. Формальная интерпретация имеет место и тогда, когда для определения понятия административного спора в качестве критерия берется особая процедура, в соответствии с которой решаются споры. Такой формальный критерий оказывается явно недостаточным, особенно в случаях, когда административные суды отсутствуют и разрешение конфликтных ситуаций в сфере государственного управления отнесено к компетенции общего суда. Приверженцы материально-правового подхода (Ориу, Дюги, С.Попович и др.) при определении административного спора исходят либо из особенностей его субъектного состава как особого правоотношения ("субъектный" подход), либо из характера материально-правовых отношений, являющихся его предметом ("предметный" подход). С точки зрения субъектной интерпретации в качестве административного должен рассматриваться спор, в котором орган управления выступает стороной, действия которой оспариваются, либо возбуждающей спор. Однако в этом случае оказывается, что административный спор возникает и тогда, когда органы управления реализуют нормы гражданского права.

Предметный подход опирается на две основных предпосылки:

на различие между частным и публичным правом;

на то, что органы государственного управления применяют в основном публичное, прежде всего административное право.

Согласно этому подходу административный спор отсутствует, если органами исполнительной власти применяется частное право, и может существовать даже тогда, когда акт принят не органом государственного управления, а иной организацией, но этим актом применяются нормы административного права, вследствие чего спор приобретает административно-правовой характер. Отсюда делается вывод, что спор считается административным, если юридический вопрос, составляющий существо спора, является вопросом административного права2.

Административно-правовой спор можно интерпретировать как юридический конфликт, характеризующийся такими чертами:

возникает из конфликтных регулятивных правоотношений, имеющих властную или договорную природу (при нарушении административно-правовых договоров);

имеет своим источником противоречие, вызванное действительным или предполагаемым неправомерным поведением одной из сторон;

выражается в разногласиях сторон по поводу административных прав и обязанностей или/и законности административных актов;

инициируется юридически значимым заявлением, предусмотренным соответствующими нормами права и оформляющим правовое притязание;

имеет в качестве легальной основы право на оспаривание неправомерных действий, включающее три правомочия:

право на защиту субъективных прав от какого-либо незаконного посягательства или ущемления;

право требовать от государства, его органов соблюдать и охранять гарантированные законом права, свободы, интересы,

право прибегнуть к принудительной силе государства для защиты прав и законных интересов от неправомерных действий (и решений) субъектов административного правоотношения;

осуществляется в рамках определенных правовых процедур;

разрешается компетентным юрисдикционным органом путем признания несоотвествующим закону правового поведения сторон и восстановления нарушенного права.

Таким образом, административный спор - это разногласия, возникающие между участниками управленческих правоотношений в связи с нарушением, применением или толкованием норм административного права. Эти разногласия выражаются в расхождении, несходстве правовых позиций участников управленческого правоотношения по поводу их административных прав и обязанностей или/и законности правоприменительного либо нормативного административного акта. Эти разногласия связаны с тем, что административными действиями или решениями нарушены или предположительно нарушены субъективные права и обязанности частных лиц, либо с тем, что на них незаконно возложена какая-либо юридическая обязанность, либо они незаконно привлечены к какой-либо юридической ответственности.

**Содержание и виды административных споров**

Содержание административного спора включает три основных элемента: стороны (субъекты), предмет и основания.

Одной из сторон в административном споре всегда выступает носитель государственной публичной власти (орган, должностное лицо). Между ним и частным лицом регулятивные административно-правовые отношения складываются на основе власти и подчинения. Сторонами могут выступать и два государственных органа, например, в спорах по вопросам компетенции.

Предметом административного спора являются субъективные права и обязанности, относительно которых в связи с принятым административным актом возникли разногласия, а также вопрос о законности самого административного акта. Кроме того, в предмет административного спора могут входить вопросы о нарушении административным актом законных интересов.

Основание административного спора - это фактическая сторона правового конфликта, которая обозначает различные по своему правовому действию обстоятельства спорной ситуации.

Факты основания можно условно подразделить на три группы:

1) факты правовой характеристики спорных отношений между субъектами, свидетельствующие об юридическом характере спора;

2) факты легитимации, определяющие стороны как участников конкретного административного спора;

3) факты правопрепятствования, правонарушения, создающие "помехи" реализации прав и законных интересов граждан и нормальному функционированию объективного правопорядка.

В основании спора можно выделить две основные группы нарушений административным органом обязанности издавать правомерные акты.

Во-первых, это правонарушения, связанные с ущемлением прав и законных интересов граждан.

К ним можно отнести:

прямое нарушение административными актами прав и законных интересов граждан, охрана которых гарантируется законом;

сужение (умаление) прав и законных интересов граждан при их конкретизации в нормативных и индивидуальных актах по сравнению с объемом, предоставленным законом;

отказ в предоставлении или ненадлежащее предоставление административных средств правовой охраны субъективного права под предлогом отсутствия правовой регламентации его реализации или защиты и т.д.

Во-вторых, группа правонарушений, которые связаны с нарушением норм, устанавливающих компетенцию административных органов, формы, процедуры и цели административной деятельности.

К этой группе можно отнести правонарушения, выражающиеся:

в несоответствии принятых актов нормам действующего законодательства;

в принятии этих актов неполномочным органом, т.е. вне уровня предоставленной компетенции или за пределами предмета ведения;

нарушение процедуры принятия акта;

несоответствие актов цели закона и т.д.

Административные споры могут быть классифицированы по различным критериям. В основу классификации может быть положен критерий их принадлежности к определенным сферам административной деятельности. В этом случае можно выделить споры налоговые, финансовые, таможенные, пенсионные и т.д.

Административные споры можно подразделить на имущественные (например, налоговые) и неимущественные (избирательные споры). В зависимости от сущности, причин возникновения возможна классификация этих споров на споры о праве, связанные с реализацией и применением норм административного права и споры о факте (например, установлении юридических фактов, касающихся публично-правового статуса гражданина или организации). Важное значение имеет деление административных споров на споры в связи с сомнением в правомерности односторонних административных актов и споры, возникающие из административных договоров. В зависимости от участников административные споры можно подразделить на споры между частными лицами и административными органами и споры, где сторонами являются государственные, муниципальные и иные публичные органы и учреждения.

**Рассмотрение административных споров в судах общей юрисдикции**

В настоящий момент нормы, регулирующие производство в судах общей юрисдикции по делам, возникающим из административно-правовых отношений, содержатся в следующих нормативно-правовых актах:

Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" 1993 г.;

Гражданский процессуальный кодекс (нормы главы 23, главы 24, а также главы 24-1, практически полностью воспроизводящей нормы Закона об обжаловании 1993 г.);

Закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" (ст. ст. 63-65);

Закон "О выборах Президента РФ" (ст. 79-81) и др.

В соответствии с действующим законодательством общие суды рассматривают 4 основных категории административных споров:

споры, возникающие в связи с нарушением прав и свобод граждан действиями и решениями государственной администрации;

споры по поводу правомерности (законности) наложения административных наказаний;

споры, возникающие из избирательных правоотношений;

споры по поводу законности нормативных актов органов исполнительной власти. Соответственно, в рамках административного судопроизводства в общих судах можно выделить четыре вида производств.

**Производство по делам об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан**

В соответствии с Законом от 27 апреля 1993 г. возможно обжалование любых актов (действий и решений) государственных органов и должностных лиц, ущемляющих права и свободы граждан, кроме:

действий (решений), проверка которых отнесена законом к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ;

действий (решений), в отношении которых предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Конституционный Суд (ст. 125 Конституции РФ) рассматривает дела о соответствии Конституции РФ:

федеральных законов;

нормативных актов Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ;

конституций, уставов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам ведения органов государственной власти РФ и совместного ведения органов государственной власти РФ и субъектов РФ.

Конституционные суды субъектов РФ рассматривают дела аналогично Конституционному Суду РФ применительно к соответствующему субъекту РФ. Под иным порядком судебного обжалования действий и решений административных органов и должностных лиц, согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ, следует понимать такой порядок, который специально установлен соответствующим законодательством8.

Предметом оспаривания в суде могут быть любые административные действия, а также решения как индивидуального, так и нормативного характера. В качестве "действий" выступают два вида мероприятий, осуществляемых органами публичной администрации. Во-первых, это мероприятия, которые связаны с фактическим физическим воздействием на какие-либо материальные объекты (перемещением, воспрепятствованием перемещению, трансформацией, воспрепятствованием трансформации, повреждением, уничтожением, воспрепятствованием повреждению, уничтожению таковых, опечатыванием таковых, иным воспрепятствованием доступа к таковым либо пользованию таковым). Во-вторых, это мероприятия, связанные с воздействием непосредственно на личность гражданина: тело, сознание, психику.

Под решениями понимается изданный соответствующим властным субъектом акт, выраженный в объективной форме (устной или письменной), содержащий определенное указание (установление) и влекущий юридические и/или фактические последствия (либо порождающий возможность наступления таковых), причем - независимо от предмета ведения и/или уровня компетенции издавшего такой акт органа (должностного лица). В соответствии с Законом от 27 апреля 1993 г. можно обжаловать как индивидуальные, так и коллегиальные решения, в том числе выраженные в форме правовых актов, которые, в свою очередь, могут быть как нормативно-правовыми, так и индивидуально-правовыми.

Весьма важен также вопрос о круге прав и свобод, которые могут быть нарушены этими властными действиями и решениями. Данный круг не сводится лишь к правам и свободам, закрепленным в Конституции РФ. В него входят также иные права, предусмотренные как отраслевым российским законодательством, так и международными нормами, относящимися к правам человека (ст. 32 Конституции РФ).

Законом от 27 апреля 1993 г. (ст. 4) и ГПК (ст.239.4) предусматривается альтернативный порядок оспаривания неправомерных действий государственных органов и должностных лиц: гражданин может обратиться непосредственно в суд либо в вышестоящую инстанцию, а затем, в случае отказа или неполучения от нее ответа, - в суд. Обращение в суд с заявлением на незаконные действия и решения административных органов (должностных лиц) в соответствии со ст. 239.4 и ст. 115 ГПК Конституционный Суд называет обращением в порядке административного судопроизводства9. Оформление заявления (жалобы) должно соответствовать общим правилам оформления иска (ст. ст. 126, 127 ГПК).

Для обращения в суд устанавливаются следующие сроки:

три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав;

один месяц со дня получения из вышестоящей инстанции уведомления об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если на нее не был получен письменный ответ.

Закон от 27 апреля 1993 г. устанавливает альтернативную подсудность административных дел: гражданин сам выбирает, в какой суд ему обратиться - по месту жительства или по месту нахождения административного органа. Заявление может быть подано как самим гражданином, так и по его просьбе надлежащим уполномоченным представителем, в том числе представителем общественной организации, трудового коллектива.

Возбужденные на основании этой статьи дела суд рассматривает в 10-дневный срок. Заявление (жалоба) рассматривается судом в коллегиальном составе, однако с согласия заявителя оно может быть рассмотрено судьей единолично. Неявка в судебное заседание по неуважительной причине заявителя, руководителя органа или должностного лица, чьи действия оспариваются, не препятствует судебному разбирательству. Однако суд может признать явку указанных лиц обязательной. В ходе разбирательства суд исследует документы, на основании которых было вынесено оспариваемое решение или совершено оспариваемое действие (бездействие), заслушивает объяснения заявителя и других участвующих в деле лиц, исследует необходимые документы и иные доказательства. В необходимых случаях заслушиваются свидетели. На субъектов, чьи действия оспариваются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность оспариваемых действий (решений). Гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность оспариваемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

При удовлетворении заявления (жалобы) судья обязывает соответствующее должностное лицо устранить допущенное нарушение в месячный срок. В отношении государственных служащих, чьи действия (решения) признаны незаконными, суд определяет меру ответственности, предусмотренную ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации", иными законодательными актами, вплоть до представления об увольнении. Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину в результате признанных судом незаконными действий (решений), а также представления искаженной информации должны возмещаться в порядке, установленном ГК РФ. Данный вид административного судопроизводства носит универсальный характер. Универсальность его состоит в том, что если жалоба по административным делам не может быть рассмотрена в ином судебном порядке (в том числе в порядке производства об оспаривании нарушений избирательных прав и постановлений о наложении административных наказаний), то она разбирается в соответствии с Законом об обжаловании 1993 г.

**Производство по делам об оспаривании действий государственных постановлений административных органов и должностных лиц в связи с наложением административных наказаний**

Порядок рассмотрения судом этих дел регулируется гл. 24 ГПК (ст. ст. 236-239). В ст. 236 ГПК устанавливается, что данные жалобы рассматриваются судом только в случаях, предусмотренных законом, т.е. в том числе и в случаях, предусмотренных ст. 30.1 КоАП РФ.

КоАП предполагает альтернативную подведомственность этих дел в случае вынесения постановления должностным лицом и исключительно судебную подведомственность дел по постановлениям, вынесенным коллегиальными органами. Причем в случаях, если жалобы на постановления по делу об административном правонарушении поступили в суд и вышестоящему должностному лицу, то жалобы рассматривает суд.

Жалоба (заявление) должна быть подана в течение 10 дней со дня вынесения постановления о наложении административного взыскания. Ст. 30.2 КоАП РФ устанавливает два порядка подачи жалобы. Во-первых, она может быть подана в административный орган или должностному лицу, которые вынесли постановление по делу об административном правонарушении. Этот орган или должностное лицо обязаны в течение трех суток направить жалобу со всеми материалами дела в соответствующий суд. Во-вторых, жалоба может быть подана непосредственно в суд.

Жалоба оформляется в соответствии со ст. ст. 126-127 ГПК и не облагается госпошлиной. Ее подача в установленный срок приостанавливает исполнение постановления об административном наказании до рассмотрения дела. Судья выносит определение о приостановлении производства взыскания до вступления решения суда, вынесенного до вступления решения суда, вынесенного по жалобе, в законную силу (ст. 361 и 363 ГПК). Копия определения должна быть направлена должностному лицу или административному органу.

Жалоба по делу о наложении административного взыскания подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления в суд со всеми материалами дела. Рассмотрение жалобы производится судьей единолично.

При ее разбирательстве ст. 30.6 КоАП предусматривает следующий порядок процессуальных действий:

1) объявляется, кто рассматривает жалобу, какая жалоба подлежит рассмотрению, кем подана жалоба;

2) устанавливается явка физического лица или законного представителя физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу, а также явка вызванных для участия в рассмотрении жалобы лиц;

3) проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

4) выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении жалобы в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения жалобы;

5) разъясняются права и обязанности лиц, участвующих в рассмотрении жалобы;

6) разрешаются заявленные отводы и ходатайства;

7) оглашается жалоба на постановление по делу об административном правонарушении;

8) проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с настоящим Кодексом;

9) в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

При рассмотрении дела судья не связан доводами жалобы и проверяет дело в полном объеме. Он исследует обстоятельства, относящиеся как к административному правонарушению, так и к личности лица, его совершившего, и, в частности, выясняет:

произведено ли административное взыскание на основании закона и управомоченным на то органом (должностным лицом);

был ли соблюден установленный порядок привлечения к административной ответственности;

совершил ли заявитель нарушение, за которое законом установлена административная ответственность;

виновен ли он в совершении этого нарушения и какова степень его вины;

соответствует ли наложенное взыскание тяжести совершенного административного правонарушения;

учтены ли при этом личность виновного, его семейное и имущественное положение;

не истекли ли сроки давности для наложения взыскания.

Обязанность доказывания возлагается на государственный орган (должностное лицо): он должен обосновать правомерность привлечения заявителя к административной ответственности и адекватность наложенного взыскания. По итогам судебного разбирательства судья вправе: а) отменить наложенное взыскание; б) оставить жалобу без удовлетворения; в) снизить размер взыскания. Решение суда оглашается немедленно после его вынесения.

**Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме**

Данное производство регламентируется гл. 23 ГПК (в ред. Закона от 7 июля 2000 г.). Статья 233 ГПК определяет подсудность этих дел общим судам в соответствии со ст. 114 - 116 ГПК и другими федеральными законами.

В число заявителей по избирательным спорам включаются: избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и блоки, их доверенные лица, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума, наблюдатели.

Все эти субъекты вправе обратиться в суд, полагая, что решением или действием (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права и право на участие в референдуме.

Статья 234 ГПК устанавливает общее правило, согласно которому заявление может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известным о нарушении избирательного законодательства, законодательства о референдуме или избирательных прав или прав на участие в референдуме. Это правило соответствует п.2 ст.5 Закона об обжаловании 1993 г. В то же время п.2 ст. 234 ГПК предусматривает возможность обращения в суд в срок до 10 дней с момента принятия избирательной комиссией, комиссией референдума решения о регистрации, отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, отмене регистрации кандидата (списка кандидатов). Предусматриваются также сокращенные сроки рассмотрения данной категории дел.

Во-первых, заявление в связи с неправильностями в списках избирателей (участников референдума) должно быть рассмотрено в трехдневный срок со дня его подачи, но не позднее дня голосования, а в день голосования - немедленно.

Во-вторых, заявления, поданные в суд в ходе избирательной кампании или подготовки референдума, должны быть рассмотрены в пятидневный срок со дня их подачи, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а поступившие в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, решение по заявлению принимается не позднее, чем в десятидневный срок.

В-третьих, заявления на решение избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума должны быть рассмотрены в течение двух месяцев со дня их подачи.

В-четвертых, решение по делу о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума выносится в течение четырнадцати дней со дня поступления заявления.

**Процессуальные особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов**

В качестве объекта оспаривания в этих делах выступают нормативные акты, проверка которых на соответствие Конституции РФ и закону не отнесена к ведению Конституционного Суда РФ и Арбитражного Суда. Конституционный Суд проверяет отнесенные в ст. 125 Конституции РФ к его компетенции акты исключительно на предмет их соответствия Конституции РФ, а не всем иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу.

Компетенция общих и арбитражных судов в связи со спорами о законности нормативных актов разграничивается в соответствии с выработанным судебной практикой общим правилом: дела о признании нормативных актов недействительными рассматриваются судом общей юрисдикции, если закон не дает прямого указания на их подведомственность арбитражным судам.

Подсудность споров о недействительности (незаконности) нормативных актов разграничивается между всеми звеньями судебной системы: районными судами, судами субъектов федерации и Верховным Судом РФ. В Верховном суде согласно ст. 116 ГПК оспариваются ненормативные акты Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и нормативные акты федеральных министерств и ведомств, касающиеся прав и свобод граждан. Вместе с тем ряд законов - в частности, ФКЗ "О Правительстве РФ" от 17 декабря 1997 г. (ст. 23), ФКЗ "О военных судах РФ" (ст. 9) - допускает возможность оспаривания нормативных актов Правительства и в судах общей юрисдикции. Суды субъектов РФ по первой инстанции рассматривают дела о законности нормативных актов государственных органов соответствующих субъектов Федерации. Районным судам подсудны все остальные дела, включая дела об оспаривании нормативных актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

Основаниями для оспаривания нормативного акта в суд являются:

1) несоответствие закону;

2) нарушение этим актом прав и законных интересов граждан;

3) принятие акта с нарушением компетенции и установленного порядка;

4) несоответствие акта закону по существу.

Требование о признании нормативного акта недействительным может сочетаться с другими мерами защиты, например с требованием о возмещении убытков, либо оно может носить самостоятельный характер, если интерес субъекта права сводится лишь к самой констатации недействительности акта, препятствующего реализации права. С заявлением о признании нормативного акта недействительным в суд могут обратиться юридические лица, государственные органы и органы местного самоуправления, прокурор. В судебной практике сложилось правило, что сроков для оспаривания нормативных актов не существует, поскольку отношения, возникающие в связи с изданием нормативного акта являются длящимися.

При рассмотрении споров о законности нормативных актов суд вызывает в судебное заседание заявителя (гражданина, представителя организации, прокурора), а также должностное лицо или руководителя органа, издавших оспариваемый акт, либо их представителя. Дело, возбужденное по заявлению прокурора в интересах конкретного лица, рассматривается судом с обязательным участием этого лица. Неявка участников процесса в судебное заседание без уважительных причин не является препятствием для рассмотрения дела, но суд может признать явку этих лиц обязательной. Спор рассматривается в 10-дневный срок судом в коллегиальном составе либо судьей единолично с согласия лиц, участвующих в деле.

Суду нет необходимости обязывать орган или должностное лицо отменить признанный недействительными нормативный акт, поскольку признание такого акта недействительным по мотивам противоречия Конституции РФ и федеральным законам означает, что он не порождает правовых последствий со дня издания, о чем указывается в резолютивной части решения. В результате нормативный акт теряет юридическую силу и исключается из правового регулирования.

Признание нормативного акта недействительным относится к таким способам защиты прав и законных интересов, применение которых позволяет предупредить или пресечь нарушение субъективных прав и восстановить уже нарушенные в конкретном случае права и законные интересы. Этот способ защиты права необходимо отличать от неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления при рассмотрении любого конкретного дела. Неприменение правового акта судом относится к таким способам, цель которых подтвердить (удостоверить) защищаемое право либо прекратить (изменить) обязанность. Суд во всех случаях не должен применять незаконные акты любых государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе и такие, признание которых недействительными не относится к его подсудности. Так, акты министерств и ведомств не могут быть признаны недействующими районным судом, однако последний не вправе применять эти акты, если они противоречат закону.

**Административная юрисдикция арбитражных судов**

Арбитражные суды являются специализированными экономическими судами, и их подведомственность определена как подведомственность судов специализированных. Арбитражное рассмотрение дел, по существу, является правосудием хозяйственного суда, действующего в сфере экономики. Правосудие этого суда направлено на разрешение двух основных видов дел: гражданских и административных (возникающих из административных правоотношений). Отсюда необходимо говорить о двух видах юрисдикции этого хозяйственного суда: гражданской и административной; и соответственно о двух формах судопроизводства: по гражданским и административным делам. Конституционный Суд РФ выделил в ряде своих постановлений административное судопроизводство как одну из форм осуществления судебной власти арбитражным судом10.

Арбитражно-процессуальный кодекс (АПК) РФ 1995г. относит к подведомственности арбитражных судов следующие виды административно-экономических споров или (по терминологии, принятой данным кодексом) экономических споров, вытекающих из административно-правовых отношений:

о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан;

о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном (безакцептном) порядке;

об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом;

о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными и иными органами, осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный (безакцептный) порядок их взыскания;

о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в бесспорном (безакцептном) порядке с нарушением требований закона или иного нормативного правового акта.

Параметры административной юрисдикции арбитражного суда определяются не только подведомственностью административных дел, но и их подсудностью. Для рассмотрения административных дел в Высшем Арбитражном Суде (ВАС) РФ в соответствии со ст.11 ФКЗ "Об арбитражных судах Российской Федерации" и гл. 1-2 раздела II "Регламента Арбитражных судов Российской Федерации" создаются специализированные органы - судебная коллегия по рассмотрению споров, возникающих из административно-правовых отношений, а также судебные составы по административным делам численностью не менее 5 судей, формируемые из членов данной коллегии. Судебная коллегия по административным делам ВАС РФ рассматривает в первой инстанции административные споры, которые ст.24 АПК отнесены к компетенции ВАС РФ. Это - споры о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ, несоответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан.

Критерием разграничения компетенции ВАС РФ и компетенции арбитражных судов является родовая подсудность дел, позволяющая методом исключения установить подсудность административных дел арбитражным судам субъектов РФ. Эти суды рассматривают в первой инстанции практически все дела, возникающие из административно-правовых отношений, за исключением тех, которые отнесены к ведению ВАС РФ. При этом ВАС РФ не может принять к своему производству и разрешить дело, подсудное арбитражному суду субъекта федерации. Арбитражные суды субъектов федерации являются основным звеном системы арбитражных судов, и в их структуре также образуются судебные коллегии и судебные составы по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Третье звено в системе арбитражных судов - федеральные арбитражные суды округов, которые не вправе рассматривать по первой инстанции никакие дела. Их назначение - проверка в кассационной инстанции законности решений арбитражных судов субъектов РФ, принятых ими в первой и апелляционной инстанциях, а также рассмотрение дел по вновь открывшимся обстоятельствам. В их структуре также действуют судебные коллегии по административным делам, а в рамках данной коллегии могут быть образованы соответствующие судебные составы.

Для исков к государственным органам и органам местного самоуправления, вытекающих из административно-правовых споров, установлена исключительная подсудность (ч.3 ст.29 АПК). Они предъявляются не по месту нахождения соответствующего органа, а в арбитражный суд этого субъекта федерации. В аналогичном порядке предъявляются административные иски о признании недействительными актов иных органов, расположенных на территории другого субъекта РФ. Такой иск подлежит рассмотрению в арбитражном суде субъекта федерации, к которому относится данный орган, а не по месту его фактического нахождения.

Участники административного судопроизводства в арбитражном суде - это те субъекты, которые непосредственно заинтересованы в исходе административного дела. Они выступают в процессе от своего имени и способны влиять на его ход благодаря предоставленному им комплексу процессуальных прав.

В состав участников административного судопроизводства в арбитражном суде входят:

суд (судьи), непосредственно разрешающий конкретное административное дело;

лица, участвующие в деле (стороны, третьи лица - ст.32 АПК), защищающие свои либо чужие права и законные интересы и имеющие юридическую заинтересованность в исходе дела;

представители, которые обеспечивают лицам, участвующим в деле, возможность их участия и представляют их интересы;

иные участники процесса, содействующие осуществлению правосудия (свидетели, эксперты, переводчики и т.д.).

В любом административно-правовом споре, рассматриваемом арбитражными судами, имеются как минимум две стороны, одна из которых обязательно представлена государственным и иным органом. Эти органы могут выступать в двух качествах: либо в качестве истца, либо в качестве ответчика. В качестве истца они участвуют процессе путем предъявления иска в защиту государственных и общественных интересов (ст.42 АПК), т.е. выступают от своего имени в защиту прав других лиц.

Право на обращение в арбитражный суд с исковым заявлением в защиту интересов государства и общества государственные и иные органы имеют только в случаях, предусмотренных законом. Так, антимонопольные органы имеют право обращаться в суд с исками по делам, связанным с нарушением антимонопольного законодательства, с признанием недействительными актов органов управления (ст.12 Закона РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"). С исковым заявлением могут обращаться также налоговые органы (ст.104 Налогового кодекса), таможенные органы (ст.367 Таможенного кодекса) и др. Основанием вступления государственных и иных органов в судебный процесс является их заинтересованность в исходе дела, вытекающая из возложенных в силу компетенции обязанностей и властных полномочий.

Государственные органы, защищая публичные интересы, участвуют в деле в качестве стороны в силу императивности их компетенции. Иными словами, государственный орган не может не осуществлять возложенные на него юридическими нормами права и обязанности, поскольку они даны ему не для обслуживания собственных интересов, а для деятельности во благо общества. Так, налоговый орган, выявив налоговое правонарушение, не может не привлечь нарушителя к ответственности, т.е. обязан реализовать свои властные полномочия. Однако орган не может взыскать с него налоговую санкцию самостоятельно (денежный штраф), ибо закон обязывает сначала предложить налогоплательщику добровольно уплатить соответствующую сумму налоговой санкции с указанием срока и порядка ее уплаты. Если нарушитель отказывается в добровольном порядке уплатить штраф, то налоговый орган в силу своей компетенции обязан обратиться с иском в суд. В свою очередь, налогоплательщик вправе (ст. ст. 137 и 138 Налогового кодекса) оспорить в суде решение о привлечении к налоговой ответственности и требование об уплате налоговой санкции, положенных в основу предъявленного к нему иска. Отсутствие такого искового заявления со стороны нарушителя не дает налоговому органу права произвести взыскание штрафа в бесспорном порядке11.

Таким образом, предъявляя иски в арбитражный суд, государственные органы не только обязаны реализовать возложенные на них полномочия, но и должны действовать в пределах своей компетенции.

В административном судопроизводстве государственный орган может выступать в роли ответчика по спорам, предусмотренным п. 8, 10, 11, 13 ч.2 ст.22 АПК. На практике иски организаций, граждан-предпринимателей к государственным органам сводятся чаще всего к требованию признать недействительными те или иные индивидуально-правовые акты этих органов. В основании таких исков лежат доказательства нарушения данными органами законов или иных нормативных актов посредством совершения неправомерных действий или принятия неправомерных индивидуально-правовых актов.

Государственные органы могут выступать в качестве ответчиков при предъявлении иска не только организациями и гражданами-предпринимателями, но и другими государственными органами. В этом случае сторонами в судебном процессе выступают два государственных органа. Так, арбитражные суды рассматривают иски, предъявляемые комитетами по управлению имуществом субъектов РФ к Госкомимуществу России. Эти споры чаще всего связаны с определением законности и обоснованности распорядительного акта органа по управлению имуществом. Государственные и иные органы могут выступать в качестве истцов и ответчиков как обычные субъекты гражданского оборота, например, по искам, связанным с использованием коммунальных услуг, причинением вреда имуществу и т.д. В таких случаях государственный орган занимает положение обычной стороны, и дело в арбитражном суде рассматривается в порядке гражданского судопроизводства.

**Процессуальные особенности разрешения административных споров в арбитражных судах**

В отличие от административного судопроизводства в общих судах, дела, возникающие из административно-правовых отношений, разбираются в арбитражных судах в порядке искового производства. При данном процессуальном порядке заявляемые требования рассматриваются как административные иски12. Под административным иском в этом случае понимается спорное правовое требование одной стороны к другой, вытекающее из публичного материально-правового отношения, основанное на юридических фактах и предъявляемое в арбитражный суд для рассмотрения и разрешения в порядке административного судопроизводства в целях защиты нарушенного права.

Специфическими особенностями искового административного судопроизводства в арбитражном суде, в свою очередь, являются:

наличие спора, вытекающего из административно-правовых отношений (административно-правового спора);

наличие административного иска, т.е. наличие требования одного лица к другому (одно из которых - государственный орган), вытекающее из нарушенного или оспариваемого права и подлежащее рассмотрению в установленном законом процессуальном порядке.

В процессе административного судопроизводства в арбитражном суде возможно предъявление встречного иска, который может быть принят по основаниям ст. 110 АПК. Так, в случае предъявления налоговой инспекцией иска о взыскании с налогоплательщика суммы недоимки и штрафных санкций последний может заявить требование о признании акта налогового органа о взыскании недоимки и штрафа недействительным. При удовлетворении такого требования налогоплательщика отпадает первоначальный иск о взыскании денежных средств.

К ведению арбитражного суда, по общему правилу (ст. 22 АПК), относятся споры о законности правоприменительных (индивидуально-правовых) актов государственных и иных органов, за исключением случаев, когда законом к его компетенции прямо относится и рассмотрение законности нормативных актов (например, ст. 138 Налогового кодекса).

Правоприменительные (ненормативные) акты могут иметь форму указа, постановления, решения, распоряжения, приказа, предписания и т.д. Форма этих актов определяется, как правило, правовым актом, регулирующим конкретное правоотношение. Арбитражный суд не рассматривает административно-правовые акты, не относящиеся к правоприменительным: акты проверок, ревизий, резолюции, указания, письма должностных лиц, являющиеся по своему содержанию обращениями, а не правоустанавливающими документами13. Предметом рассмотрения являются лишь те правоприменительные акты, которые носят властно-волевой характер и в то же время, в соответствии со ст. 22 АПК, непосредственно влекут изменение субъективных прав и законных интересов организаций и граждан-предпринимателей путем их нарушения. Неправомерные действия должностных лиц могут быть оспорены в арбитражный суд, если они оформлены распорядительными или иными документами14. Бездействие государственных и иных органов, их уклонение от своих обязанностей может быть оспорено в арбитражном суде только в случаях, указанных в законе или ином нормативном акте15.

Истцами по данной категории споров могут выступать организации и граждане-предприниматели, чьи права и законные интересы нарушаются соответствующим актом, прокурор, органы исполнительной власти и местного самоуправления, иные органы. В роли ответчиков выступают органы, принявшие неправомерный акт, который нарушает права и законные интересы конкретных лиц. Рассмотрение административных исков по данной категории дел отличается рядом процессуальных особенностей, выражающих определенную специфику административного судопроизводства в арбитражном суде.

К этим особенностям относятся:

Правило о коллегиальном рассмотрении судом первой инстанции дел о признании недействительными актов государственных и иных органов (ст 14 АПК). Это правило свидетельствует о том, что закон придает особое значение такого рода делам ввиду их сложности, связанной с установлением правовой корректности актов, выражающих юридически властные полномочия органов, обязательные для другой стороны.

Правило о том, что по делам о признании недействительными актов государственных органов бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия данных актов, возлагается на орган, являющийся автором акта (ст. 53 АПК). Орган - автор акта как ответчик по делу должен доказывать законность и обоснованность принятого акта, а истец, заявляя о незаконности акта, не обязан доказывать неправоту органа его издавшего. Это специальное правило вовсе не означает отказ от презумпции правомерности актов государственных органов. Презумпция, что правовые акты и действия государственных органов и должностных лиц считаются правомерными до их признания в установленном порядке противоправными, - неотъемлемый принцип нормального функционирования любого государства. При этом противоположная сторона - частные лица обязаны доказать факт нарушения своих прав неправомерным, по их мнению, актом, т.е. доказывают незаконность акта через обоснование обстоятельств нарушения их прав и законных интересов.

АПК РФ (п.3 ст. 135) устанавливает специальное правило, по которому решения, принятые по делам о признании недействительными ненормативного акта, подлежат немедленному исполнению. Немедленно исполненное решение, как и любое другое решение арбитражного суда, может быть в месячный срок обжаловано в суд апелляционной инстанции. Исполнение осуществляется, как правило, на основании решения суда, поскольку исполнительный лист по таким спорам может не выдаваться.

Признание актов государственных и иных органов недействительными - способ защиты прав и законных интересов, при использовании которого осуществляется контроль за законностью решений. Отсюда важное значение имеет правило "двойственного" основания. Его суть состоит в том, что основанием для принятия решения суда о признании ненормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления являются одновременно как его несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом прав и охраняемых законом интересов лица, обратившегося в суд с соответствующим требованием. Указанные обстоятельства являются обязательными условиями, при которых суд принимает решение об аннулировании акта. Если в исковом заявлении имелось указание лишь на незаконность акта и в ходе разбирательства не было выявлено каких-либо нарушений прав и законных интересов лица, то арбитражный суд не вправе вынести решение о признании акта недействительным.

Рассмотренные процессуальные особенности разбирательства административных споров об аннулировании выражают специфику административного судопроизводства в арбитражном суде, который, завершая разбирательство этих дел, принимает решение по форме, специально предусмотренной ст. 132 АПК.

Она предполагает, что это решение в резолютивной части должно содержать:

сведения о наименовании, номере, дате издания, других необходимых реквизитах акта и об органе, его издавшем;

указание о признании акта недействительным полностью или в определенной части либо об отказе в удовлетворении требования заявителя полностью или в определенной части.

Суд выносит решение именно о признании ненормативного акта недействительным (аннулированным), а не о его отмене. Между этими понятиями есть принципиальная разница: отмена - прерогатива автора акта; признание его недействительным - полномочие арбитражного суда, который, будучи органом правосудия, вправе лишь аннулировать, но не отменять или изменять акты органов исполнительной власти. Отмена акта имеет своим следствием лишь прекращение его применения и распространяется только на будущее. Аннулирование имеет обратную силу в отношении признанного недействительным акта, в результате чего он презюмируется никогда не существовавшим.

В процессе осуществления правосудия проверяется соответствие или несоответствие акта закону и степень (мера) ущемления прав и законных интересов лица, в отношении которого он издан. Признание акта недействительным означает не отмену, а лишь констатацию того, что данный акт не может порождать каких-либо прав и обязанностей с момента его издания. Он считается никогда не существовавшим и полностью, окончательно с распространением на его действие обратной силы исключается из правовой регламентации. Соответственно орган, принявший аннулированный акт, не может основывать на нем никаких действий и приобретать какие-либо права.

В рамках категории дел о признании ненормативных актов незаконными в порядке административного судопроизводства рассматривается весьма широкий спектр споров. К такого рода спорам относятся дела о возмещении убытков, причиненных актами государственных и иных органов, несоответствующими закону и нарушающими права и законные интересы предпринимателей. Эти дела возбуждаются административным иском в порядке административного судопроизводства в арбитражном суде, несмотря на то, что порядок возмещения убытков регулируется гражданским законодательством (ст. ст. 12,13,52 части I ГК РФ; ст. 102-104 АПК РФ, Временная методика определения размера ущерба (убытков), причиненного нарушениями хозяйственных договоров). В эту группу дел включаются также споры в связи с отказом в государственной регистрации либо уклонением от государственной регистрации. Отказ в регистрации осуществляется не иначе как путем соответствующего решения органа исполнительной власти, выраженного в правоприменительном административном акте. В случае признания судом недействительным акта об отказе в регистрации соответствующее решение суда считается актом государственной регистрации и служит основанием для внесения предприятия в единый государственный реестр. Вместе с тем уклонение от регистрации может не выражаться в каком-либо официальном решении и представлять собой неправомерное действие (точнее, бездействие) компетентного органа, призванного издать соответствующий акт о регистрации путем выдачи свидетельства о регистрации. В эту же группу входят в определенных специальным законом случаях дела о признании незаконными нормативных актов государственных и иных органов.

Соответственно административные дела в рамках этой категории споров могут возбуждаться такими административными исками, как:

иск о признании недействительным (полностью или частично) ненормативных актов государственных или иных органов (адресованных конкретным лицам или группе лиц);

иск о возмещении убытков, причиненных актами государственных или иных органов, несоответствующими закону и нарушающими права и интересы предпринимателей;

иск о признании незаконным отказа в государственной регистрации;

иск о признании незаконными действий (бездействия), нарушающих права и интересы предпринимателей (в установленных законом случаях);

иск о признании регистрации предприятий недействительной;

иск о признании недействительными нормативных актов, несоответствующих закону и нарушающих права и интересы предпринимателей (в установленных законом случаях)

**Административно-финансовые споры**

К этим спорам относятся, во-первых, дела о взыскании с организаций и граждан-предпринимателей штрафов государственными и иными органами, выполняющими контрольные функции, если законом не предусмотрен бесспорный (безакцептный) порядок их взыскания. Эти споры связаны с участием органов, уполномоченных налагать штрафы, но не имеющих права их бесспорного (безакцептного) списания, например, органы водного хозяйства и мелиорации, стандартизации, метрологии и сертификации, санитарно-эпидемиологического надзора, экологического надзора, органы управления охотничьего хозяйства, антимонопольные налоговые органы и т.д. Данные органы обязаны обращаться в суд с иском о взыскании штрафов с нарушителей соответствующего законодательства, при этом они освобождены от уплаты госпошлины за разрешение спора в арбитражном суде. Так, налоговые органы вправе предъявлять в арбитражный суд иски о взыскании с юридических лиц штрафов и сокрытых или заниженных доходов (прибыли), если на их уплату не имеется согласия налогоплательщика (ст. 104 Налогового кодекса РФ). У налоговых органов нет полномочий на бесспорное списание штрафов, поэтому банк не вправе исполнять их требования о бесспорном списании штрафа.

Органы исполнительной власти действуют на основе разрешительного принципа: реализуют только те полномочия, которые им непосредственно предоставлены законом. Следовательно, полномочие на списание средств в бесспорном порядке должно быть предоставлено соответствующему органу законом. Если имело место безакцептное списание средств, не основанное на законе, возможно предъявление иска о возврате денежных средств из бюджета.

Во-вторых, к группе споров о взыскании с организаций и граждан-предпринимателей денежных средств государственными и иными органами относятся споры о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в бесспорном (безакцептном) порядке с нарушением требований закона. Дела по этим спорам возбуждаются административным иском о возврате незаконно взысканных сумм государственными и иными органами. Данные иски заявляются предпринимателями как участниками властного правоотношения к органу, обязанному по закону осуществлять возврат денежных средств из бюджета, причем этим органом не обязательно является тот государственный орган, действиями которого были нарушены права истца.

Иски о возврате из бюджета незаконно изъятых денежных средств отличаются рядом особенностей от другого вида имущественных требований к бюджету - исков о взыскании убытков, причиненных неправомерными актами и действиями государственных органов и их должностных лиц. Различным для этих категорий исков является круг обстоятельств (юридических фактов), подлежащих доказыванию.

По иску о возмещении убытков необходимо установить:

наличие убытков (прямого ущерба или упущенной выгоды);

неправомерность акта или действия государственного или иного органа;

наличие причинно-следственной связи между неправомерным актом (действием) органа и возникновением убытков.

По иску о возврате денежных средств из бюджета подлежит доказыванию:

поступление денежных средств в бюджет;

отсутствие правовых оснований для их взыскания.

Итак, категория дел по спорам о взыскании с организаций и граждан-предпринимателей денежных средств государственными и иными органами связана с имущественными требованиями, но возникает из правоотношений, одним из участников которых является орган, наделенный властными полномочиями. Данные дела возбуждаются в арбитражном суде административным иском, суть которого состоит в восстановлении административного (в широком смысле) правоотношения в том состоянии, которое оно должно иметь в силу закона.

В литературе по делам такого рода выделяют четыре основных вида исков:

1) иск о взыскании штрафов и иных денежных средств контрольно-надзорными и инспекционными органами, если законом не предусмотрено списание ими этих средств в бесспорном (безакцептном) порядке;

2) иск о возврате незаконно изъятых государственными и иными органами денежных средств и иного имущества;

3) иск о возврате из бюджета денежных средств, списанных в виде экономических (финансовых) санкций по иным основаниям контролирующими органами в бесспорном порядке с нарушением действующего законодательства;

4) иск об обжаловании решений гоcударственных и иных органов об изъятии у предприятий и индивидуальных предпринимателей денежных средств и иного имущества.

В конфликтных ситуациях, возникающих в экономической сфере, административный иск выступает как средство защиты через арбитражный суд нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов организаций и граждан-предпринимателей, а также государственных и общественных интересов. Разбирательство дел, возбуждаемых по этим искам, осуществляется в порядке административного судопроизводства, характеризующегося рядом специфических черт. Разрешая административные споры, арбитражный суд не вправе выходить за пределы исковых требований для защиты государственных интересов, увеличивать ответственность сторон в сравнении с требуемой сторонами и возбуждать дела по собственной инициативе.

Таким образом, специфика административной юстиции в современной России заключается в том, что разрешение административных споров осуществляется в порядке административного судопроизводства общими и арбитражными судами, а также определенными квазисудебными органами административной юрисдикции. С образованием административных судов и принятием законодательства об административном судопроизводстве произойдет выделение административной юстиции в подотрасль административного права, с выделением в ее рамках судебного административного права и судебного административного процесса.

**Список литературы**

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2001.

2. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.Г. Российское административное право. М., 2000.

3. Бахрах Д.Н. Административное право. М., Норма, 2000.

4. Масленников М.Я. Порядок применения администартивных взысканий. Тверь, 1995.

5. Семененко И.И. Административное принуждение. Ростов-на Дону, 1999.

6. Бахрах Д.Н. Принуждение и ответственность по административному праву. Екатеринбург, 1999.

7. Россинский Б.В. Административное право. Учебно-практическое пособие. М., 2001.

8. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2001.

9. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.Г. Российское административное право. М., 2000.

11. Бахрах Д.Н. Административное право. М., Норма, 2000.

12. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право, 1994, №8-9.

13. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979.

14. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М., 1999.

15. Мосин Е.Ф. Административная ответственность за правонарушение в сфере бизнеса. СПб, 1998.

16. Кузьмина Г.А., Калинина П.А. Административная ответственность. М., 2000.

17. Агапов А.Б. Административная ответственность. М., 2000.

18. Арбитражный процесс // Под ред. М.К. Треушникова и В.М. Шерстюка. М., 2000.

19. Сухарева В.Н. Споры с властью в арбитражных судах. м., 2001.

20. Любимова Р.Н. Некоторые вопросы судебной практики по рассмотреиню споров, возникающих из административных правоотношений // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ, 1997, №1 (9).

21. Салищева Н.Г. Механизм защиты прав гражданина в сфере исполнительной власти // Общая теория прав человека. М., 1996.

22. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998.

23. Бойков О.В. Роль арбитражных судов в разрешении административных споров // Проблемы административной юстиции. Материалы семинара. М., 2002.