

## К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЕ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

**А. В. Торопов**

*Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск)*

Статья посвящена проблеме процессуальной (исковой) форме рассмотрения дел в административном судопроизводстве в свете проекта Кодекса административного судопроизводства (КАС). В статье рассматриваются общие характеристики и отличительные признаки административного иска, круг субъектов публично-правовых отношений, защита субъективных публичных прав и законных интересов которых возможна с использованием административного иска. Автором исследуется понятие административного иска, освещается дискуссионный вопрос теоретического определения понятия административного иска. Автором делается вывод о том, что административное исковое заявление является процессуальным средством реализации права на иск в административном судопроизводстве. На основе исследования различных мнений ученых сформулировано авторское определение понятия административного иска, учитывающее его процессуальную форму – административное исковое заявление.

*Ключевые слова: административный иск, административная юстиция, административное судопроизводство.*

Процесс становления административной юстиции как самостоятельного института судопроизводства и неотъемлемого элемента правового государства предполагает совершенствование процессуальных форм разрешения административных споров и создание эффективного способа защиты субъективных публичных прав.

Актуальность вопроса о процессуальной форме рассмотрения дел, возникающих в сфере публичных правоотношений, в значительной мере определена принятием в первом чтении проекта Кодекса административного судопроизводства (далее – проект КАС) [1].

Проект КАС впервые в российском праве вводит в понятие административного искового заявления. Принятие законодателем в первом чтении проекта КАС позволяет предполагать, что в ближайшем будущем административный иск станет неременным атрибутом административной юстиции, как это имеет место в гражданском и арбитражном процессах, где иск является основной формой разрешения гражданских дел. Как справедливо указывает А. Б. Зеленцов, «признание административного иска как средства обращения в суд с требованием о защите нарушенного публичного права ведет к усилению состязательных начал в административном судопроизводстве и повышению правовых гарантий

для участников административного процесса. Оно предполагает возможность предоставления сторонам многообразных исковых средств защиты права, в том числе в рамках уже действующего законодательства» [3].

Между тем вопрос об административном иске как основной процессуальной форме разрешения споров в сфере публичных правоотношений и способе защиты субъективных публичных прав в отечественном административном праве всегда являлся дискуссионным.

Советская юридическая наука не допускала существование административного иска в правоприменительной практике и отвергала саму концепцию искового производства в сфере судебного обжалования актов органов государственного управления, обосновывая это неравноправным положением сторон в регулятивных публично-правовых отношениях и отсутствием в делах, возникающих из административных правоотношений, спора о праве [2, с. 292]. Суть данной концепции сводилась к тому, что при рассмотрении этой категории дел суд не разрешал, как в гражданских исковых производствах, спор о праве, а осуществлял судебный контроль за законностью действий органов власти по отношению к частным лицам, и, таким образом, данное производство являлось не формой осуществ-

ления права (как в исковом процессе), а формой ограниченного контроля суда за законностью действий административных органов. Данная позиция обуславливалась ориентированностью советского государства исключительно на защиту и охрану существующего правопорядка, при этом игнорировались вопросы защиты прав личности, включая и субъективные публичные права.

С принятием Конституции Российской Федерации административное судопроизводство провозглашено в качестве одной из форм осуществления судебной власти, наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством (ст. 118 Конституции РФ). Вместе с тем вопрос правового регулирования процедуры рассмотрения дел в административном судопроизводстве оставался открытым.

Принятие КАС – первого кодифицированного нормативного акта в области административного процесса – даст возможность реализовать в правоприменительной практике концепцию административного иска, давно существующую в зарубежных правовых системах.

Однако оставленные за рамками КАС вопросы рассмотрения дел об административных правонарушениях и административных споров в сфере предпринимательской деятельности, сохранение в арбитражном процессе деления производств на исковое по гражданским делам и неисковое по административным делам не позволяют говорить об окончательном решении вопроса единой процессуальной регламентации рассмотрения судами дел, возникающих в сфере публично-правовых отношений.

Вместе с тем предлагаемый проект КАС достаточно последовательно реализует идею исковой защиты прав граждан и организаций в административном судопроизводстве. Законодательно устанавливаются понятия «административное исковое заявление», «административный истец», «административный ответчик».

Предусмотрены общие положения, характерные для всех видов исковых производств: право административного истца изменить основание или предмет административного иска, отказаться от административного искового заявления полностью или в части. Административному ответчику КАС предоставляет право признать административный иск пол-

ностью или в части. Сторонам предоставлено право заключать мировое соглашение. Предусматриваются возможность предъявления встречного административного искового заявления, осуществление процессуального правопреемства и процессуального соучастия, замены ненадлежащего административного ответчика. Законодательно устанавливаются состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

При этом положения КАС учитывают специфику рассмотрения дел в порядке административного судопроизводства, а именно фактическое неравенство субъектов административно-правовых отношений. Вследствие этого в целях реализации принципа равенства сторон в административном судопроизводстве КАС предоставляет административному истцу определенные преференции, например, в виде возложения обязанности доказывания законности оспариваемых по административным делам и нарушающих права (в том числе избирательные права и право на участие в референдуме), свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов и организаций, должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Кроме того согласно положениям КАС указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать фактические данные, на которые они ссылаются как на основание своих возражений. По таким делам административный истец не обязан доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия).

При этом необходимо отметить, что подобные императивные требования не исключают состязательность процесса административного судопроизводства и не противоречат сути исковой формы рассмотрения административных дел.

Устанавливая исковую форму рассмотрения дел в административном судопроизводстве, КАС определяет административное исковое заявление как обращение в суд за защитой прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных или иных публичных правоотношений.

В этой связи интерес представляет дискуссия относительно теоретического определения понятия административного иска.

Ряд ученых трактует административный иск как «процессуальное требование», расходясь, впрочем, в составе возможных субъектов такого иска. Так, Ю. А. Попова определяет административный иск как процессуальное требование к суду, предъявленное гражданином (группой граждан) или прокурором, о проверке законности актов, решений, действий, которыми, по мнению лица, обращающегося в суд, нарушены его публично-правовые интересы или субъективные материальные права [5, с. 31]. По мнению Г. Л. Осокиной, административный иск есть требование о защите установленного правопорядка, прав, свобод граждан, организаций и государства от административных правонарушений, т.е. правонарушений в сфере административно-правовых (публичных) отношений [4, с. 46]. По нашему мнению, определение Ю. А. Поповой существенно ограничивает круг субъектов, имеющих право на предъявление административного иска, поскольку из числа лиц, обращающихся с административным иском, исключены организации. Однако организации, наряду с гражданами, являются субъектами публичных правовых отношений, в связи с чем права и законные интересы организаций также нуждаются в эффективном механизме правовой защиты, в том числе и с использованием административного иска, что закреплено в проекте КАС. Поэтому определение административного иска, предложенное Г. Л. Осокиной, представляется более универсальным и содержательным.

Профессор А. Б. Зеленцов определяет административный иск как требование к юрисдикционному органу о проверке законности административного акта, защите субъективных публичных прав и законных интересов или публичного правопорядка, исходящее из указанного заявителем спорного публично-правового отношения и предполагающее разрешение конфликтной ситуации посредством применения праввосстановительных либо административно-наказательных мер [3].

Данное определение вызывает интерес в первую очередь в связи с указанием на цель административного иска – не только установление законности акта, но в первую очередь защита субъективных публичных прав частных лиц. Однако предложенное А. Б. Зелен-

цовым определение не учитывает процессуальную регламентацию относительно формы заявленного требования.

С учетом искового характера административного судопроизводства, предложенного КАС, вероятно, следует дополнить теоретическое определение административного иска указанием на его процессуальную форму, поскольку административный иск является в первую очередь процессуальным средством требования заявителя к суду о защите публичного права, как субъективного, так и объективного, а реализация административного иска возможна лишь при условии, что такое требование (обращение) к суду облечено в определенную процессуальную форму – административного искового заявления (п. 2 ст. 18 проекта КАС). Административное исковое заявление, таким образом, является процессуальным средством реализации права на иск в административном судопроизводстве.

Предмет исковой защиты определяет и основное отличие административного иска от гражданского. Административный иск возникает из спорных административно-правовых отношений и имеет своей целью защиту субъективного публичного права, проверку законности нормативного правового акта или восстановление публичного правопорядка, которые административный истец полагает нарушенными.

Следовательно, административный иск можно определить как обращенное к суду и изложенное в форме административного искового заявления требование о проверке законности административного акта, защите субъективных публичных прав, свобод граждан, прав и законных интересов организаций или публичного правопорядка, исходящее из указанного заявителем спорного публично-правового отношения и предполагающее разрешение конфликтной ситуации посредством применения праввосстановительных либо административно-наказательных мер.

### Литература

1. Проект Федерального закона Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. URL: [http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proektpervoe\\_chtenie.pdf](http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proektpervoe_chtenie.pdf).

2. Абрамов, С. Н. Советский гражданский процесс / С. Н. Абрамов. – М.: Госюриздат, 1952. – 420 с.

3. Зеленцов, А. Б. Теоретические проблемы административного иска / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 26–41.

4. Осокина, Г. Л. Иск (теория и практика) / Г. Л. Осокина. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

5. Попова, Ю. А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции / Ю. А. Попова // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 30–34.

Торопов Алексей Владимирович – адвокат, соискатель кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск). E-mail: pravo74@inbox.ru.

*Bulletin of the South Ural State University*  
*Series "Law"*  
*2013, vol. 13, no. 4, pp. 108–111*

## FORM OF ACTION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

*A. V. Toropov*  
*South Ural State University (Chelyabinsk)*

The article considers the problem of form of action (appeal) in administrative proceedings in terms of a project of Code of Administrative Court Procedure. The article deals with general characteristics and features of administrative appeal, a range of subjects of public and legal relations, which protection of subjective public rights and interests is due to the use of an administrative appeal. The author analyzes the notion of an administrative appeal, ambiguous problem of a theoretical notion of administrative appeal is highlighted. The author comes to the conclusion that administrative appeal is a tool of proceedings to realize the rights to appeal in administrative court proceedings. On the basis of analysis of different viewpoints of the scholars the author's view on the notion of administrative appeal with its procedural form of administrative form of claim is pointed out.

*Keywords: administrative appeal, administrative law, administrative proceedings.*

Aleksey Vladimirovich Toropov – barrister, degree-seeking student of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University (Chelyabinsk). E-mail: pravo74@inbox.ru.

*Статья поступила в редакцию 9 октября 2013 г.*