

На правах рукописи

ПЕШКОВА ТАТЬЯНА ВИКТОРОВНА

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В СУДАХ ОБЩЕЙ
ЮРИСДИКЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность: 12.00.14 – Административное право; административный
процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Воронеж – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор

Старилов Юрий Николаевич

Официальные оппоненты: **Зеленцов Александр Борисович**,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного и финансового
права ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы
народов»

Уткин Дмитрий Викторович,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
конституционного и административного права,
Воронежский филиал ФГБОУ ВПО «Российская
академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Ведущая организация

**ФГБОУ ВПО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)»**

Защита состоится «04» июля 2014 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212.038.04 при ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» по адресу: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10-а, корпус 9, ауд. 610.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского государственного университета.

Автореферат разослан «29» апреля 2014 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

В.А. Ефанова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица при осуществлении возложенных на них полномочий в отдельных случаях допускают нарушения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. В соответствии со ст. 46 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Данные дела рассматриваются в порядке административного судопроизводства. Предоставление такой возможности является важнейшей гарантией против злоупотребления полномочиями со стороны органов публичной администрации, а также обеспечивает баланс в системе разделения властей. Эффективное осуществление административного судопроизводства влияет на деятельность всех органов исполнительной власти.

Актуальность избранной темы исследования обусловлена проводимой в стране многоплановой модернизацией судебной системы и административной реформы. Достижение планируемых результатов невозможно без реализации конституционной нормы о самостоятельном административном судопроизводстве. Как показывает анализ судебной практики, с каждым годом увеличивается число административных дел, где граждане все чаще оспаривают решения, которые нарушают их права, свободы и законные интересы (например, начиная с 2010 года количество таких дел по Воронежской области ежегодно увеличивается в среднем на 2%). Для современного правового государства необходим не только единый закон, устанавливающий порядок рассмотрения и разрешения административных дел, важно также, чтобы порядок осуществления административного судопроизводства представлял собой единый процесс,

учитывающий особенности спорных материально-правовых отношений и в то же время предусматривающий общие правила, которые характерны для других видов правосудия. В 2013 году был подготовлен законопроект «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (далее – проект Кодекса), который призван урегулировать порядок осуществления данного вида правосудия в судах общей юрисдикции.

Очевидной является необходимость теоретического исследования административного судопроизводства для того, чтобы в дальнейшем выработать основные направления реформирования судебной системы и законодательства об административном судопроизводстве.

В данном исследовании предпринята попытка изучить административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как вид правосудия, как единый процесс, для которого характерны цели, задачи и принципы, стадии рассмотрения дела, своя терминология.

Степень разработанности темы исследования. Проблеме административного судопроизводства посвящен ряд научных исследований. Глубокий и всесторонний анализ административного судопроизводства содержится в трудах Д.Н. Бахраха, А.Б. Зеленцова, М.Я. Масленникова, Л.А. Николаевой, И.В. Пановой, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой. Начиная с момента обнародования первых законопроектов об административном судопроизводстве и административных судах, в научной литературе появилось множество статей, монографий, диссертаций, посвященных проблеме формирования административного судопроизводства и создания административных судов.

Объект исследования представлен комплексом общественных отношений, возникающих по поводу организации и осуществления административного судопроизводства в судах общей юрисдикции.

Предметом исследования выступают: а) нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок осуществления административного судопроизводства; б) административно-правовые нормы, содержащие правила внесудебного обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; в) законопроекты, устанавливающие судоустройственные и процессуальные основы административного судопроизводства; г) судебная практика по административным делам и делам, возникающим из публичных правоотношений.

Целью исследования является создание концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации.

В соответствии с указанной целью поставлены следующие **задачи**:

- провести сравнительно-правовой анализ проекта Кодекса административного судопроизводства РФ и норм Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ), регламентирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений;
- выделить признаки административного судопроизводства и сформулировать его понятие;
- определить цели, задачи, функции и принципы административного судопроизводства в судах общей юрисдикции;
- проанализировать новые для процессуального законодательства положения проекта Кодекса, а также выявить его достоинства, недостатки и пробелы в правовом регулировании порядка административного судопроизводства; изучить новые тенденции его развития;
- установить соотношение административного судопроизводства и внесудебного порядка обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

– обосновать возможность формирования самостоятельной отрасли права и самостоятельной учебной дисциплины «Административно-процессуальное право России»;

– изучить содержание термина «административное дело», выделить его признаки, проанализировать категории административно-правовых споров, которые включены (или могут быть включены) в это понятие;

– провести анализ основных категорий административных дел: дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части и дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в целях выявления проблем, возникающих при их рассмотрении и разрешении;

– разработать критерии эффективности административного судопроизводства и сформулировать основные процессуальные гарантии эффективности правосудия;

– исследовать практику рассмотрения в судах общей юрисдикции административных дел, выявить ее основные тенденции и направления;

– изучить возможность создания в будущем специализированных административных судов, выдвинуть собственные предположения относительно порядка их создания на территории Российской Федерации;

– выделить основные направления дальнейшего развития административного судопроизводства в Российской Федерации.

Методологическую основу исследования образует сочетание общенаучных (анализ, синтез, диалектико-материалистический метод) и специальных методов исследования (метод сравнительного правоведения, исторический, системно-структурный и др.). Данный подход к научному исследованию позволяет осуществить всесторонний комплексный анализ предмета исследования, сделать теоретические обобщения и сформулировать практические рекомендации.

Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых-юристов, как: Т.Е. Абова, А.В. Абсалямов, С.С. Алексеев, Т.К. Андреева, В.С. Анохин, В.К. Бабаев, О.Н. Бабаева, Д.Н. Бахрах, В.В. Блажеев, А.Т. Боннер, Н.А. Бочарникова, Е.С. Васильева, А.С. Вельмин, А.К. Гагиев, Н.А. Громошина, И.В. Губенок, А.А. Дёмин, Е.А. Дюкова, С.З. Женетль, А.Б. Зеленцов, А.В. Золотов, А.Х. Казарина, П.Ю. Кантор, В.П. Кашепов, С.С. Козлов, П.И. Кононов, И.С. Королёв, В.Н. Кудрявцев, А.Н. Кузбагаров, А.А. Куратов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, М.Я. Масленников, Н.И. Матузов, С.Н. Махина, А.Н. Миронов, В.А. Мусин, В.К. Нехайчик, Л.А. Николаева, М.С. Павлова, И.В. Панова, Л.Л. Попов, Ю.А. Попова, А.Н. Приженникова, И.А. Приходько, О.С. Рогачёва, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Ю.В. Святохина, П.П. Серков, А.К. Соловьева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, В. М. Сырых, В.Л. Тамбовцев, Ю.А. Тихомиров, Д.В. Уткин, И.А. Филиппова, Н.Ю. Хаманева, А.В. Цихоцкий, Н.М. Чепурнова, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот, И.А. Чижов, М.С. Шакарян, В.М. Шерстюк, С.В. Ярковой.

Нормативной основой исследования послужили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок построения судебной системы и осуществление административного судопроизводства, а также материалы судебной практики и судебной статистики по административным делам.

Эмпирическая основа исследования включает в себя анализ судебной практики по административно-правовым спорам в судах общей юрисдикции (было изучено 137 административных дел), а также изучение судебной статистики по делам, возникающим из публично-правовых отношений,

рассмотренных в районных судах по первой инстанции за последние три года в следующих субъектах РФ: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия, Краснодарский край, Белгородская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калининградская область, Костромская область, Липецкая область, Омская область, Орловская область, Псковская область, Самарская область, Тверская область, Тульская область, Москва, Санкт-Петербург, Еврейская автономная область.

Научная новизна исследования состоит в создании концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации. Научная новизна работы проявляется в постановке проблемы комплексного теоретического анализа административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, а также в выявлении основных направлений совершенствования этого вида правосудия, формировании единого перечня административных дел, развитии теории эффективности административного судопроизводства.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:

1. Рекомендуется внести изменения в проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в части реализации пресекательной функции административного судопроизводства. Необходимо предоставить гражданам и организациям возможность обращаться в суд с требованием об устранении обстоятельств, которые в будущем могут повлечь нарушение их прав, свобод и законных интересов. На основе анализа полученных данных суд выносит частное определение об устранении указанных обстоятельств. Важным условием вынесения данного определения должно стать наличие в

совокупности следующих требований: а) правомерность и законность действий, о которых заявлено в суд; б) причинно-следственная связь между выявленными обстоятельствами и возможными нарушениями в будущем; в) своевременность вмешательства и устранения указанных обстоятельств. Все это должно способствовать предотвращению нарушения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

2. Разработана классификация принципов административного судопроизводства. В проекте Кодекса указываются принципы, характерные для всех видов правосудия, однако в настоящее время административное судопроизводство осуществляется двумя системами судов: арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Отсюда следует, что административное судопроизводство тесно связано с гражданским процессом. На этом основании предлагаем выделять два вида принципов административного судопроизводства: а) общие для административного и для гражданского судопроизводства; б) характерные только для административного судопроизводства. Общие для данных видов правосудия принципы установлены в ст. 7 проекта Кодекса. К принципам характерным исключительно для административного судопроизводства предлагаем отнести: а) принцип сочетания частных и публичных интересов при рассмотрении и разрешении административных дел; б) принцип полноты оценки деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; в) принцип невмешательства суда в компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Принятие проекта Кодекса станет одним из факторов, которые повлияют на формирование новой отрасли права, у которой будет собственный предмет правового регулирования (процессуальные отношения, возникающие при обжаловании гражданами и организациями решений и действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления) и

метод правового регулирования. В дальнейшем необходимо будет изучать новую отрасль права и, следовательно, это повлияет на формирование новой учебной дисциплины, в рамках которой изучалось бы административное судопроизводство – «Административно-процессуальное право России».

4. Делается вывод об усилении диспозитивных начал в рамках административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Об этой тенденции свидетельствуют некоторые положения проекта Кодекса, которых нет в ГПК РФ: а) возможность заключать соглашение о примирении (ст. 139); б) обстоятельства, признанные сторонами в результате соглашения, принимаются судом и не требуют дальнейшего доказывания (ч.1 ст. 67); в) в случаях, предусмотренных законом, необходимо соблюдение обязательного досудебного порядка обращения к административному ответчику (ч. 3 ст. 4; п. 6 ч. 2 ст. 127).

5. Определены основные признаки административных дел, которые рассматриваются в судах общей юрисдикции: а) это вид административно-правового спора; б) это вид административно-правового конфликта; в) участниками спора (конфликта) являются: с одной стороны, физические и юридические лица, а с другой – субъекты, наделенные властными полномочиями; г) разрешение спора осуществляется в процессуальной форме; д) особый порядок рассмотрения административных дел. В законодательстве об административном судопроизводстве предлагается установить критерий, позволяющий отграничивать административные дела от других категорий споров с публичным элементом. Таким критерием должен стать управленческий характер спорных правоотношений. Иными словами, дела, рассматриваемые и разрешаемые в порядке административного судопроизводства, должны затрагивать отношения, связанные с осуществлением государственного управления, административно-хозяйственной и исполнительно-распорядительной

деятельности. В связи с этим предлагается изложить ч. 2 ст. 1 проекта Кодекса в новой редакции, с учетом указанного критерия.

6. Обосновывается необходимость детализации перечня административных дел, устанавливаемых в ст. 1 проекта Кодекса административного судопроизводства РФ. К их числу следует отнести:

- а) дела, связанные с заключением, изменением, расторжением административных договоров;
- б) индивидуальные служебные споры (за исключением споров, отнесенных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к компетенции комиссии государственного органа по служебным спорам);
- в) споры о компетенции, которые отнесены к ведению конституционных (уставных) судов субъектов РФ (если эти суды не созданы).

7. Предлагается исключить из перечня административных дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции, дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение, так как:

- а) с заявлением в суд обращается исключительно государственный орган;
- б) это уведомительный порядок (поскольку сначала иностранный гражданин помещается в специальное учреждение и только после этого подается заявление в суд);
- в) по делам данной категории отсутствует административно-правовой спор;
- г) предметом судебного разбирательства является вопрос о применении к лицу мер принудительного воздействия;
- д) реадмиссия – институт в большей степени международного и миграционного права, поэтому отношения между органами исполнительной власти при рассмотрении этих споров уходят на второй план.

8. Необходимо закрепить на законодательном уровне критерии, позволяющие определить юридически значимые действия, которые могут быть оспорены в рамках административного судопроизводства в судах общей юрисдикции по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного

самоуправления и их должностных лиц. К этим критериям следует относить: а) наличие юридически значимых последствий (возникновение, изменение, прекращение прав и обязанностей); б) целенаправленный, волевой характер действий; в) для юридически значимых действий характерна большая степень императивности.

9. Разработана методика определения эффективности административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Для этого предлагается использовать общие критерии (соответствие результата целям и задачам, указанным в законе; вынесение справедливого и обоснованного решения суда; компетентность судьи; оперативность рассмотрения дела; степень использования и внедрения современных информационных технологий), которые можно применять ко всем видам правосудия, и специальные критерии, характерные только для административного судопроизводства. К специальным критериям следует относить: а) простоту защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов; б) отсутствие противоречий в судебных решениях и между правовыми актами, регулирующими порядок осуществления административного судопроизводства.

10. Предлагается ввести в действующее законодательство понятие «процессуальные гарантии эффективности административного судопроизводства», которые должны быть направлены на повышение эффективности процессуальной деятельности. Под процессуальными гарантиями эффективности судопроизводства следует понимать закрепленные на законодательном уровне правовые механизмы, условия и основания, способствующие наиболее полной реализации процессуальных норм, достижению целей и задач судопроизводства, защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. К процессуальным гарантиям эффективности следует относить: а) нормативно-правовое регулирование определенной сферы общественных отношений; б) использование современных информационных технологий; в) возможность применения

альтернативных способов разрешения споров; г) гарантии, направленные на пресечение возможных нарушений прав и свобод; д) закрепление на законодательном уровне обязанности судов периодически проводить анализ судебной практики по административным делам; е) развитие внесудебного порядка обжалования.

11. Административное судопроизводство необходимо развивать в процессе проведения судебной реформы, важным шагом которой станет создание специализированных административных судов. Предлагается создавать такие суды постепенно в некоторых субъектах Российской Федерации в качестве эксперимента. Чтобы с максимальной эффективностью определить данные регионы, необходимо использовать в совокупности два критерия: плотность населения и наибольшая доля административно-правовых споров среди всех рассмотренных дел. Выбранный способ имеет ряд преимуществ: а) создание административных судов в нескольких субъектах Российской Федерации повлечет меньшие материальные затраты, чем их учреждение сразу на всей территории страны; б) в России есть регионы с высокой плотностью населения и малонаселенные территории; в) полученный опыт работы административных судов может быть использован при их создании в других регионах страны; г) будут предотвращены ошибки, неизбежные в случае учреждения административных судов сразу на всей территории страны; д) в результате функционирования административных судов в нескольких регионах появится практический опыт их работы, с помощью которого можно будет оценить реальные перспективы развития административного судопроизводства. На основе указанных критериев и анализа судебной статистики по регионам предложены конкретные субъекты Российской Федерации, в которых следует создать административные суды в первую очередь.

Теоретическая значимость исследования. Теоретические знания об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции,

полученные в результате исследования, могут быть использованы для дальнейшего изучения проблем административного судопроизводства, развития и дополнения соответствующих разделов административного права, формирования новых учебных дисциплин, а также модернизации действующего законодательства Российской Федерации. Результаты диссертационной работы обобщают и дополняют научные знания об административном судопроизводстве, его видах и процессуальных формах, проблемах современного формирования и главных направлениях развития.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нем выводы и рекомендации могут использоваться при проведении исследований по проблеме административного судопроизводства, в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве. Положения диссертации, в которых предлагаются критерии создания административных судов, могут быть использованы в случае реформирования судебной системы и создания специализированных административных судов. Материалы диссертационной работы могут быть использованы также при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Административная юстиция».

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет».

Основные положения, выводы, предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, нашли свое отражение в 9 научных публикациях автора в журналах и сборниках научных трудов общим объемом 6,5 п.л.

Соискатель принимала участие в работе следующих научно-практических конференций: Ежегодная научная конференция преподавателей

юридического факультета ВГУ (Воронеж, ВГУ, апрель 2012 г.); XIX Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, МГУ, 9 – 13 апреля 2012 г.); Всероссийская научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Государство и правовая система Российской Федерации в условиях информационного общества» (Воронеж, ВГУ, 14 – 15 февраля 2013 г.); Ежегодная научная конференция преподавателей юридического факультета ВГУ (Воронеж, ВГУ, апрель 2013 г.); XX Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, МГУ, 8 – 12 апреля 2013 г.); Международная научная конференция, посвященная 55-летию юбилею юридического факультета ВГУ «Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны» (Воронеж, ВГУ, 17 – 18 октября 2013 г.).

Структура исследования обусловлена целями и задачами, отражающими ее научно-практический характер, и состоит из введения, трех глав, включающих в себя десять параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов, судебной практики и специальной литературы, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования; характеризуется степень ее разработанности; формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования; определяются его методологическая и общетеоретическая основы; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования, обоснованность и апробация выдвигаемых на защиту научных положений; приводятся сведения о структуре работы.

Первая глава **«Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: понятие, особенности, виды»** состоит из пяти параграфов. В первом параграфе **«Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма осуществления судебной власти: понятие, основные признаки, виды, значение в системе построения и функционирования судебной власти»** формулируется понятие административного судопроизводства и выделяются его основные признаки. Под административным судопроизводством следует понимать самостоятельный вид правосудия по рассмотрению и разрешению в особом процессуальном порядке административно-правовых споров между гражданами, организациями, общественными объединениями и органами публичной власти в целях защиты прав, свобод и законных интересов частных лиц от нарушений со стороны органов публичной власти. В настоящее время идет процесс формирования законодательства об административном судопроизводстве и, следовательно, можно говорить о самостоятельных отраслях законодательства и права, которые имеют собственный предмет и метод правового регулирования.

Во втором параграфе **«Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации и судебная реформа»** анализируется процесс становления в России административного судопроизводства. Исследование концепций реформирования судебной системы (начиная с 2002 г.) показало, что главная тенденция развития административного судопроизводства – это модернизация нормативно-правовой базы, в то время как создание специализированных административных судов не предусматривается. В данном исследовании обосновывается необходимость создания в России указанных судов, причем диссертант высказывается за постепенное их создание сначала в качестве эксперимента в нескольких субъектах Российской Федерации, выбранных с учетом сочетания разных критериев.

Проводится сравнительно-правовой анализ норм подраздела III Гражданского процессуального кодекса РФ, регламентирующего производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, и норм проекта Кодекса административного судопроизводства РФ для того, чтобы выявить черты их сходства и различия, а также определить новые для административного судопроизводства положения, которые установлены в проекте Кодекса. Сравнительно-правовой анализ показал, что в проекте Кодекса административного судопроизводства РФ более детально урегулирован процесс рассмотрения административно-правовых споров. Однако остается двойственностью нормативно-правового регулирования: административное судопроизводство по-прежнему осуществляется арбитражными судами и, соответственно, регулируется Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

В третьем параграфе **«Основные задачи, функции и принципы административного судопроизводства в судах общей юрисдикции»** разграничиваются цели и задачи административного судопроизводства, при этом в проекте Кодекса указаны лишь задачи. В ГПК РФ не разграничиваются цели и задачи административного и гражданского судопроизводства. Целью административного судопроизводства является защита прав и законных интересов граждан и организаций от решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. К функциям административного судопроизводства в судах общей юрисдикции следует относить: функцию осуществления правосудия, функцию судебного контроля за деятельностью органов власти, пресекательную и предупредительную функции. Принципы административного судопроизводства установлены в проекте Кодекса, однако мы предлагаем классифицировать их на принципы, присущие всем видам правосудия, и принципы, характерные только для административного судопроизводства. Данные принципы позволят учесть особенности

административно-правовых отношений и поэтому должны быть закреплены в Кодексе.

В четвертом параграфе **«Административное судопроизводство как институт современного административного процессуального права»** проводится комплексный анализ положений проекта Кодекса административного судопроизводства РФ. Исходя из целей и задач административного судопроизводства, а также для определения перечня административных дел, которые рассматриваются в судах общей юрисдикции, предлагается ввести управленческий критерий отграничения административно-правовых споров от иных споров, не рассматриваемых в порядке административного судопроизводства.

Отмечается, что проект Кодекса административного судопроизводства РФ значительное внимание уделяет возможности диспозитивного урегулирования отношений (заключение соглашения о примирении, досудебное урегулирование спора и др.). Дальнейшее использование примирительных процедур позволит сократить число дел, рассматриваемых в судах, и не допустить развитие конфликта между сторонами.

Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции исследуется нами как единый и непрерывный процесс, в котором выделяются стадии. При этом для административного судопроизводства, как и для гражданского процесса, свойственна проблема исполнительного производства как последней стадии процесса. Нами аргументируется точка зрения, в соответствии с которой исполнительное производство является стадией административного судопроизводства, которая завершает весь процесс.

В пятом параграфе **«Административное судопроизводство и внесудебный порядок обжалования»** анализируются мнения авторитетных ученых относительно организации порядка внесудебного (административного) обжалования решений и действий (бездействия)

органов власти и их должностных лиц и делается вывод о том, что у граждан и организаций должна быть возможность выбора способа обжалования таких решений и действий (бездействия): в судебном или административном порядке. При этом надо развивать оба направления, в том числе посредством модернизации законодательства в этой области. Основным направлением реформирования законодательства должно стать принятие самостоятельного закона, регламентирующего порядок внесудебного обжалования, а также внесение соответствующих изменений в проект Кодекса административного судопроизводства РФ. Развитие внесудебного порядка обжалования является одной из процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства в судах общей юрисдикции.

Глава вторая **«Административные дела, рассматриваемые в судах общей юрисдикции»** состоит из двух параграфов. В первом параграфе **«Понятие и особенности административных дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции»** раскрывается содержание понятия «административное дело», анализируется его законодательное определение и выделяются основные признаки. Проект Кодекса устанавливает перечень административных дел, который является открытым. В научной литературе высказываются различные точки зрения относительно включения в данный перечень тех или иных споров. Предлагаем дополнить ст. 1 проекта Кодекса спорами, связанными с заключением, изменением и прекращением административных договоров, а также детализировать перечень дел об оспаривании решений и действий, связанных с прохождением государственной службы. Кроме того, дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение необходимо исключить из перечня административных дел, поскольку они не соответствуют управленческому критерию отграничения дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства.

Во втором параграфе **«Виды административных дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции»** исследуются отдельные категории административно-правовых споров. Особое внимание уделяется двум основным видам административных дел: дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части и дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Помимо этого предлагается включить в число административных дел некоторые споры о компетенции. При изучении дел об оспаривании решений и действий (бездействия) мы пришли к выводу, что необходимо установить четкие критерии, позволяющие определить юридически значимые действия, которые могут быть оспорены в порядке административного судопроизводства.

Глава третья **«Эффективность административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе **«Эффективность российского законодательства, устанавливающего административное судопроизводство в судах общей юрисдикции»** рассматриваются критерии эффективности административного судопроизводства: соответствие результата правового регулирования целям и задачам административного судопроизводства; вынесение справедливого, обоснованного решения суда; компетентность судьи и тщательное изучение материалов дела; простота защиты нарушенных прав и свобод гражданина и др. Предлагается ввести понятие «процессуальные гарантии эффективности судопроизводства». К ним следует относить: использование современных информационных технологий при осуществлении судопроизводства; возможность применения альтернативных способов разрешения споров; наличие процессуальных гарантий, направленных на пресечение возможных нарушений прав и свобод граждан (превентивные меры); закрепленную на законодательном уровне

обязанность судов проводить периодический анализ судебной практики по административным делам. Об эффективности административного судопроизводства следует судить не только по положительной динамике административного судопроизводства, но и по внешним результатам, проявляющимся в других сферах общественных отношений и государственного управления (внешние показатели эффективности): снижение уровня коррупции в стране, уменьшение числа административных ошибок, снижение административных барьеров, а также уменьшение обращений во внесудебном порядке. Эффективность административного судопроизводства является важнейшим показателем уровня его развития в стране и позволяет сделать вывод о дальнейшем реформировании судебной системы

Второй параграф **«Практика рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции: результаты и проблемы»** посвящен анализу судебной практики по административным делам в судах общей юрисдикции. Поскольку проект Кодекса административного судопроизводства РФ еще не принят, то судебная практика по применению этих норм отсутствует. Поэтому для анализа практики мы использовали материалы административных дел, которые рассматривались в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РФ. Исследование значительного числа административно-правовых споров показало, что на практике часто возникает проблема определения наличия или отсутствия спора о праве. Еще одна проблема связана с правовым положением Пенсионного фонда РФ и его территориальных органов: часто граждане при оспаривании его решений и действий сталкивались с проблемой выбора вида судопроизводства (оспаривать ли в порядке административного судопроизводства или искового). Следовательно, в законодательстве, регламентирующем административное судопроизводство, необходимо установить подсудность административно-правовых споров.

В третьем параграфе **«Основные направления совершенствования законодательства об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции»** подводится итог затронутым в настоящем исследовании проблемам. Все предложенные нами способы и направления модернизации административного судопроизводства, а также предложения, высказанные в научной литературе, можно объединить в несколько основных направлений реформирования административного судопроизводства в судах общей юрисдикции: 1) внесение изменений в законодательство, касающихся понятийного аппарата административного судопроизводства; 2) внесение изменений в законодательство, затрагивающих непосредственно процедуру рассмотрения административных дел; 3) реформирование судебной системы; 4) развитие внесудебного урегулирования спора как способа повышения эффективности административного судопроизводства.

В **заключении** систематизированы и сформулированы основные выводы и предложения по рассмотренным в проведенном исследовании проблемам.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

I. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма осуществления судебной власти / Т.В. Пешкова // Административное право и процесс. – 2012. – №11. – С. 41 – 43 (0,4 п.л.).

2. Пешкова Т.В. Административные дела, рассматриваемые судами общей юрисдикции : теоретический анализ понятия / Т.В. Пешкова // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2012. – №1 (12). – С. 218 – 232 (1,2 п.л.).

3. Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма защиты прав граждан от нарушений со стороны

публичной администрации : проблемы теории и практики / Т.В. Пешкова // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2012. – №2 (13). – С. 264 – 274 (0,8 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

4. Пешкова Т.В. Нормативно-правовое регулирование административного судопроизводства в судах общей юрисдикции : проблемы и перспективы развития / Т.В. Пешкова // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2012. – №2 (25). – С. 100 – 108 (1,1 п.л.).

5. Пешкова Т.В. Принципы осуществления административного судопроизводства в судах общей юрисдикции / Т.В. Пешкова // Юридические записки. – 2013. – №3 (26). – С. 89 – 94 (0,6 п.л.).

6. Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации / Т.В. Пешкова // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 689 – 700 (0,8 п.л.).

7. Пешкова Т.В. Проблема формирования и осуществления административного судопроизводства в связи с проведением в России судебной реформы / Т.В. Пешкова // Научная дискуссия : вопросы юриспруденции : материалы IX международной заочной научно-практической конференции (31 января 2013 г.). – М. : Изд-во «Международный центр науки и образования», 2013. – С. 230 – 234 (0,3 п.л.).

8. Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции : сравнительно-правовой анализ норм ГПК и законопроекта Кодекс административного судопроизводства / Т.В. Пешкова // Юридические записки : науч.-практич. журнал. – 2014. – №4 (27). – С. 98 – 105 (1,0 п.л.).

9. Пешкова Т.В. Эффективность административного судопроизводства : понятие, критерии и процессуальные гарантии / Т.В. Пешкова // Проблемы современных экономических, правовых и естественных наук в России :

материалы международной научно-практической конференции (15 – 17 марта 2013 г.). – Воронеж : ФЭС, 2013. – С. 294 – 297 (0,3 п.л.).