

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

о диссертации **Пешковой Татьяны Викторовны** на тему «Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс в диссертационный совет Д 212.038.04, созданный на базе ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет»
(Воронеж, 2014. – 247 с.)

Кандидатская диссертация Т.В. Пешковой посвящена исследованию административного судопроизводства, которое осуществляется в судах общей юрисдикции. **Актуальность** представленного исследования обусловлена тем, что соискатель направила свои усилия на решение важной научно-практической проблемы, имеющей существенное значение как для развития современного административного права, так и для совершенствования российского законодательства, регламентирующего отношения: в области порядка осуществления административного судопроизводства; внесудебного (административного) обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; организации судебной системы на территории Российской Федерации.

Т.В. Пешкова ставит своей целью не только изучение деятельности суда при отправлении правосудия по административным делам и формирование концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, но также исследует виды административных дел, анализирует практику их рассмотрения в судах общей юрисдикции, затрагивает вопросы эффективности административного судопроизводства. При этом особо следует отметить, что исследование проводилось в условиях реформирования российского законодательства в сфере осуществления административного судопроизводства, когда подготовлен и принят Государственной Думой РФ в первом чтении законопроект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Комплексный и всесторонний анализ административного судопроизводства в судах общей юрисдикции позволил сделать автору заслуживающие одобрения **выводы и рекомендации**: о признаках и видах административного судопроизводства (С.22-27); о постепенном учреждении административных судов в нескольких субъектах РФ в качестве эксперимента (С.54); о разграничении целей и задач административного судопроизводства в

судах общей юрисдикции (С.61); необходимости внести изменения в законодательство в части реализации пресекательной функции административного судопроизводства (С.67); о важности установления единого критерия, позволяющего отграничить административные дела от других дел, рассматриваемых в судах (С.79); целесообразности разработки критериев определения эффективности административного судопроизводства (С.167).

Личное участие Т.В. Пешковой в получении научных результатов раскрывается некоторыми оригинальными идеями диссертанта: об усилении диспозитивных начал в рамках административного судопроизводства в судах общей юрисдикции (С.85); предложения по совершенствованию действующего законодательства в области регламентации внесудебного (административного) порядка оспаривания с целью повысить его эффективность и взаимодополняемость с административным судопроизводством (С. 110-111); уточнение компетенции судов по рассмотрению в порядке административного судопроизводства споров, связанных с оспариванием решений, действий (бездействия), касающихся государственной службы (С.132-136); введение в научный оборот понятия «процессуальные гарантии эффективности судопроизводства» (С.172).

Заслуживают поддержки рассуждения соискателя о возможности (*добавим – и необходимости*) формирования новой отрасли права и новой учебной дисциплины в связи с принятием проекта Кодекса административного судопроизводства РФ (С. 27, 31); выводы и предложения, сделанные на основе сравнительно-правового анализа норм ГПК РФ и законопроекта Кодекса административного судопроизводства; сформулированные автором принципы, характерные исключительно для административного судопроизводства (сочетания частных и публичных интересов, полноты оценки деятельности органов власти, невмешательства суда в компетенцию государственных органов и органов местного самоуправления) (С.76-77); выделение внешних показателей эффективности административного судопроизводства как факторов, определяющих значение административного судопроизводства в общественной, политической и правовой жизни государства (С.176-180); определение направлений повышения эффективности административного судопроизводства в судах общей юрисдикции (С.176).

Автор диссертации в начале своего исследования определяет понятие, признаки, цели, задачи и принципы административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Соискатель отмечает, что определение указанных категорий является основополагающим для формирования концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Именно такой подход автора диссертации в установлении главных исследовательских приоритетов обеспечивает высокий уровень проведенной научной работы, выражающийся не только в полномасштабном решении поставленных задач, формулировании нескольких важных, с точки зрения научной новизны, теоретических положений, но и в изучении практики рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции, формировании концепции

эффективности административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, теоретического анализа проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проведенное Т.В. Пешковой исследование позволяет раскрыть сущность административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и систему его правового регулирования на современном этапе. Результаты диссертационной работы дают возможность оценить качество регулирующей указанную деятельность российского законодательства. Итоги исследования позволяют увидеть проблемы и задуматься над необходимостью совершенствования системы правового регулирования административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, реформирования судебной системы в целях постепенного перехода к функционированию самостоятельных административных судов, а также модернизации внесудебного (административного) порядка обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Большая заслуга Т.В. Пешковой видится в том, что она исследует вопросы, которые в науке административного права не получали углубленного изучения и соответствующего позитивно-содержательного развития в связи с начальным этапом формирования законодательства, регламентирующего административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации. Конечно, нужно отметить, что отдельные аспекты исследуемой в диссертации Т.В. Пешковой проблемы уже анализировались в специальной научной литературе. Можно констатировать, что учеными обсуждались общие вопросы осуществления административного судопроизводства, отдельные аспекты его осуществления, а также порядок отправления правосудия по административным делам в арбитражных судах и зарубежных государствах. Вместе с этим, авторы данных публикаций не затрагивали проблемы осуществления административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и не проводили сравнительно-правового анализа норм Гражданского процессуального кодекса РФ и законопроекта Кодекса административного судопроизводства РФ.

Избрание темой диссертации всего комплекса правоотношений, возникающих при осуществлении данного вида правосудия, позволяет судить о стремлении автора глубоко, всесторонне и достоверно оценить современную систему сложившихся в указанной области публично-правовых отношений.

Объясняя актуальность и важность темы диссертации, Т.В. Пешкова правильно сформулировала цель научной работы, которая автору видится в создании концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации. Определяя эту цель, соискатель вполне корректно поставила и решила такие задачи, как: провести сравнительно-правовой анализ проекта Кодекса административного судопроизводства РФ и норм Гражданского процессуального кодекса 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 административного судопроизводства, а также выявить его достоинства, недостатки и пробелы в правовом регулировании порядка административного судопроизводства; 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; 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. Изучение представленной диссертации позволяет констатировать, что практически все поставленные автором задачи в целом успешно решены.

Диссертация Т.В. Пешковой «Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации» является, по моему мнению, актуальным, самостоятельным, творческим, структурно обоснованным и концептуально законченным исследованием, содержащим новое знание о предмете научного анализа, а именно о комплексном изучении порядка осуществления административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и выявлении основных направлений его дальнейшего развития и модернизации. Этот вывод подтверждается новизной или элементами новизны содержания основных положений и идей рецензируемой диссертационной работы.

Изучив диссертацию Т.В. Пешковой и опубликованные ею по теме исследования многочисленные научные труды, можно констатировать значительную научную ценность её работы, высокую степень обоснованности сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций.

Содержащиеся в диссертации выводы и научно-теоретические положения работы сделаны Т.В. Пешковой **самостоятельно**. Самостоятельность соискателя в проведении исследования объясняется: получением новых научных результатов в сфере изучения теоретических проблем содержания,

системы и структуры правоотношений, возникающих в процессе осуществления административного судопроизводства в судах общей юрисдикции; формулированием теоретических и практических рекомендаций на основе анализа статистических данных и судебной практики по административным делам в судах общей юрисдикции; сравнительно-правовым анализом норм Гражданского процессуального кодекса и законопроекта Кодекса административного судопроизводства, на основании которого делаются выводы об основных тенденциях развития данного вида правосудия и необходимости реформирования действующего законодательства в этой области.

Самостоятельность автора в написании работы видится также в методологии исследования, сформулированных положениях, которые выносятся Т.В. Пешковой на защиту. Использование автором современных общенаучных и специальных методов познания обусловили **достоверность** выводов и научных обобщений исследования. Комплексный характер работы определил необходимость рассмотрения литературы по теории права, административному праву, конституционному праву, гражданскому и арбитражному процессу.

Научные положения, рекомендации, предложения и выводы, полученные Т.В. Пешковой в результате проведенного исследования, всесторонне и полно обосновываются ею в диссертации.

Выносимые на защиту основные положения диссертации справедливо можно отнести к выводам, характеризующим новизну диссертационной работы Т.В. Пешковой (С. 9-15). **Научная новизна** работы определяется тем, что она представляет собой одно из первых комплексных исследований административного судопроизводства, осуществляемого в судах общей юрисдикции, в котором представлены и обоснованы основные направления его дальнейшего развития. Кроме того, в диссертации впервые проводится подробный анализ нового законопроекта Кодекса административного судопроизводства, выявляются его достоинства и недостатки, а также предлагаются рекомендации по его модернизации.

В научно-поисковый оборот введены авторские определения понятий «административное судопроизводство», «административное дело», «процессуальные гарантии эффективности административного судопроизводства»; предложена авторская классификация принципов административного судопроизводства в судах общей юрисдикции; обосновывается пресекательная функция административного судопроизводства; предлагаются новые категории административных дел, которые следует рассматривать в рамках осуществления административного судопроизводства; устанавливаются критерии определения эффективности административного судопроизводства в судах общей юрисдикции.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях, выводах и предложениях по совершенствованию законодательства, регулирующего административное судопроизводство в судах

общей юрисдикции. **Степень обоснованности** научных положений, выводов и рекомендаций подтверждается ясностью трактовок основных теоретических результатов, исходной эмпирической основой работы, которую составили, в частности, материалы судебной практики и судебной статистики.

На протяжении всей работы заметно стремление автора более достоверно оценить современное понимание административного судопроизводства и тенденции его развития, а также выявить проблемы, несовершенство и противоречивость действующего российского административного, административно-процессуального, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, предложить некоторые решения и подходы к его совершенствованию.

Основные результаты исследования отражены Т.В. Пешковой в опубликованных ею научных трудах.

Теоретическое значение кандидатской диссертации Т.В. Пешковой заключается в том, что результаты проведенного автором сравнительно-правового и теоретико-правового исследования административного судопроизводства в судах общей юрисдикции могут служить теоретической базой для дальнейших научно-практических разработок в этой области. Положения диссертации вносят важный вклад в формирование современной отечественной концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Полученные в результате исследования теоретические знания могут быть использованы для дальнейшего изучения проблем административного судопроизводства, а также для дополнения соответствующих разделов административного права и административно-процессуального права.

Практическая значимость исследования Т.В. Пешковой состоит в том, что основные положения диссертации могут быть использованы: в нормотворческой деятельности; в процессе дальнейшего совершенствования и развития административного судопроизводства; в работе судов общей юрисдикции при осуществлении административного судопроизводства; при разработке федеральных целевых программ о реформировании судебной системы.

Некоторые положения диссертации Т.В. Пешковой являются спорными, а отдельные идеи и выводы автора не обоснованы в работе в достаточной степени.

1. Исследуя сущность и предмет судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих автор соглашается с высказанным в научной литературе мнением о том, что при разрешении указанных споров имеет место судебный контроль за законностью решений, действий государственных органов и что предметом судебной защиты выступает *законный интерес* (С. 154-155), а не *субъективное право* (выделено нами – А.З.) В то же время, ранее в работе судебный контроль указывается в качестве одной из функций

административного судопроизводства (С. 65-66). Из представленных рассуждений автора непонятно, какой именно точки зрения он придерживается. Думается, что данные положения диссертации требуют дополнительного обоснования и аргументирования.

2. С предыдущим замечанием тесно связано еще одно, касающееся специфики юридической природы административных дел, которая предопределяет особенности процедур их рассмотрения. Думается, автором не в полной мере осознается необходимость и важность четкого и последовательного разграничения двух основных производств в рамках административного судопроизводства: производства об оспаривании нормативно-правовых актов и производства об оспаривании действий и решений, нарушающих субъективные права граждан и организаций. Их существование отражает общую для развитых правовых систем тенденцию разграничения в административном судопроизводстве *процедуры in rem* (от лат. - против вещи, ее состояния) и *процедуры in personam* (- против лица), связанной с оспариванием вторжения в сферу правового статуса заявителя.

Если в первом случае главным является вопрос о законности и возбуждается он иском о законности, то во втором – вопрос о защите субъективного публичного права и разрешение спора о праве административном, а проверка законности выступает всего лишь как средство разрешения этого спора. Последовательное отстаивание этой позиции тем более важно, что в гражданско-процессуальной литературе довлеет стереотип советских времен об отсутствии спора о праве в делах, возникающих из публично-правовых отношений. Этот стереотип оказывает еще в отечественной процессуальной доктрине весьма значительное влияние на восприятие административного судопроизводства как полноценного судопроизводства.

3. В пункте 9 положений, выносимых на защиту, указывается, что соискателем разработана методика определения эффективности административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. На наш взгляд, в данном положении вряд ли можно вести речь о методике, поскольку в соответствующем параграфе диссертации, посвященном эффективности административного судопроизводства, раскрываются критерии, показатели и направления повышения эффективности судопроизводства, но не предложены конкретные методы, которые использовались бы при определении его эффективности в судах общей юрисдикции.

4. Определяя «административное дело» как вид административно-правового спора (С.136), Т.В. Пешкова в своем исследовании уделяет мало внимания анализу понятия «административно-правовой спор», рассматривая лишь его соотношение с понятием «публично-правовой спор» (С. 116). Между тем, административно-правовой спор является важной правовой категорией при исследовании проблем административного судопроизводства. В своей научной работе автору следовало бы более подробно акцентировать внимание на соотношении ключевых понятий теории судебного административного права:

«административно-правовой спор», «административный иск»
«административное судопроизводство».

5. Определив цель работы – формирование концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, Т.В. Пешкова в начале своего исследования выделяет основные признаки административного судопроизводства, среди которых отмечает такой признак как особый субъектный состав – частное лицо и лицо публичного права (С.24). Предполагается, что впоследствии в диссертационном исследовании соискателем будет подробно раскрыт данный признак, позволяющий отграничить административное судопроизводство от других видов правосудия. Однако автором при характеристике сторон административного судопроизводства осуществляется лишь критический анализ соответствующих статей нового проекта Кодекса административного судопроизводства (С. 78-79) и не предлагается каких-либо существенных положений относительно субъектного состава. Думается, что в рамках данного научного исследования следовало бы подробнее остановиться на изучении понятий «административный истец» и «административный ответчик».

6. Представляются малоубедительными аргументы автора об исключении из предмета административного судопроизводства дел, рассматриваемых в порядке судебного санкционирования.(с.123-126). Эта функция не является для административного судопроизводства чуждой или специфической: она представляет собой одно из важнейших направлений судебной защиты от неблагоприятных для граждан административных решений и призвана обеспечить недопущение незаконного и необоснованного ограничения их прав в административном процессе. В зарубежном административном праве эта функция связывается с такими категориями как «собственная исполнительная сила административного решения» и привилегия «предварительного исполнения». В этом контексте принципиальное значение имеет не отказ от данного вида административного судопроизводства, а его надлежащее теоретическое обоснование и адекватное юридико-техническое решение с целью ухода от казуистики, характерной для ГПК РФ в этом вопросе.

Как видно, высказанные замечания носят ярко выраженный дискуссионный характер; они не снижают высокой оценки научного труда Т.В. Пешковой.

Диссертационная работа Т.В. Пешковой соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Автореферат диссертации Т.В. Пешковой отражает ее содержание, включает в себя все необходимые для такого рода атрибуты, объясняет сущность проведенного автором исследования административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации.

Научное произведение Т.В. Пешковой полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук ч. 2 п. 9, п. 10 и п. 11 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской

Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а её автор – **Пешкова Татьяна Викторовна** заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент

Профессор кафедры административного
и финансового права
ФГБОУ ВПО «Российский университет
дружбы народов»,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
А.Б. Зеленцов

«05» июня 2014 г.

Подпись профессора А.Б. Зеленцова заверяю
Ученый секретарь Ученого Совета юридического
факультета РУДН



А. Смольникова