

На правах рукописи



Ярковой Сергей Владимирович

**КОНТРОЛЬ АРБИТРАЖНОГО СУДА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ
ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ
АДМИНИСТРАЦИИ И ЕЕ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2013

Работа выполнена в частном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Омская юридическая академия»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Соловей Юрий Петрович

Официальные оппоненты: **Старостин Сергей Алексеевич**,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е.
Кутафина (МГЮА)»
профессор кафедры
административного права

Четвертакова Елена Сергеевна
кандидат юридических наук, доцент,
Арбитражный суд Челябинской области,
судья

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Российская правовая
академия Министерства юстиции
Российской Федерации»**

Защита диссертации состоится «21» сентября 2013 г. в 13:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16 созданного на базе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «19» августа 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Н.С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Судебный контроль является одним из наиболее действенных способов обеспечения законности в сфере функционирования исполнительной власти, в том числе в ее взаимоотношениях с субъектами предпринимательской деятельности. Судебный контроль за законностью деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичного управления (далее – органы публичной администрации) и их должностных лиц в экономической сфере, включая сферу предпринимательства, относится к компетенции арбитражных судов Российской Федерации. Указанный контроль осуществляется посредством рассмотрения арбитражными судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, среди которых особое место занимают дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации. При этом важное значение имеет контроль за законностью не только ненормативных правовых актов, но и контроль за законностью разнообразных властных юридически значимых действий органов (должностных лиц) публичной администрации, совершение которых представляет собой самостоятельную правовую форму их деятельности. Кроме того, предметом судебного контроля может выступать и бездействие органов (должностных лиц) публичной администрации. В Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (далее – АПК РФ) впервые в истории арбитражного процесса в России был включен специальный раздел 3, нормы которого урегулировали основания и порядок возбуждения и рассмотрения арбитражными судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в том числе дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, их должностных лиц. В ранее действовавших Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2447-1 (далее – АПК

РФ 1992 г.) и Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации от 5 мая 1995 г. № 70-ФЗ (далее – АПК РФ 1995 г.) указанные нормы отсутствовали. Статья 22 в обоих названных кодексах предусматривала возможность рассмотрения арбитражным судом дел об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов. Однако при этом ни АПК РФ 1992 г, ни АПК РФ 1995 г. не определяли специальный порядок рассмотрения указанной категории судебных дел. Кроме того, ранее действовавшие кодексы не содержали указания на возможность оспаривания в арбитражном суде помимо правовых актов органов публичной власти и их должностных лиц совершаемых ими действий (бездействия). Таким образом, АПК РФ по существу впервые системно регламентировал вопросы подведомственности арбитражному суду дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и специальный порядок рассмотрения таких дел. Глава 24 АПК РФ определяет основания и порядок возбуждения и рассмотрения арбитражным судом дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, их должностных лиц, в том числе органов исполнительной власти, иных органов публичной администрации и ее должностных лиц. При рассмотрении указанной категории дел арбитражные суды как раз и осуществляют выборочный судебный контроль за законностью деятельности публичной администрации.

Как показывает анализ статистических показателей работы арбитражных судов Российской Федерации, в период 2008-2011 гг. арбитражными судами ежегодно рассматривалось от 80 до 90 тыс. дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, их должностных лиц. В 2012 г. всей системой арбитражных судов рассмотрено 103439 дел указанной категории, что на 24,7% больше, чем в 2011 г. (82957

дел)¹. Приведенные данные красноречиво свидетельствуют о том, что рассмотрение арбитражными судами названной категории дел в последние годы стало одним из важнейших видов контроля за законностью деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации в экономической сфере. Вместе с тем системное изучение положений главы 24 АПК РФ и практики их применения арбитражными судами свидетельствует о том, что некоторые вопросы осуществления судебного контроля за законностью правовых актов, решений, действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации либо вообще не регламентированы законодателем, либо урегулированы не в полной мере. В частности, нормы ст. 198 АПК РФ не определяют такие ключевые понятия, как «ненормативный правовой акт», «решение», «действие», «бездействие», «органы, осуществляющие публичные полномочия», «должностные лица», и не разграничивают их; не конкретизируют, в каких случаях в качестве заявителей по делам, рассматриваемым в соответствии с названной главой АПК РФ, могут выступать граждане, не обладающие статусом индивидуального предпринимателя, государственные органы, органы местного самоуправления, прокурор. Положения ч. 4 ст. 200 и ч. 2 ст. 201 АПК РФ не дают четкого ответа на вопрос о том, каковы критерии признания оспариваемых ненормативного правового акта, решения, действия (бездействия) органа, осуществляющего публичные полномочия, или его должностного лица, не соответствующими закону или иному нормативному правовому акту. Часть 5 ст. 200 АПК РФ не определяет правила доказывания фактов нарушения оспариваемыми ненормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) прав и законных интересов заявителя или иных лиц в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности. При применении в судебной практике положений чч. 4 и 5 ст. 201 АПК РФ постоянно возникает вопрос о том, в каких случаях возможно

¹ Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Доступ: http://arbitr.ru/_upimg/BF8796D1244B55F004CA0BB3868259A4_6.pdf.

возложение арбитражным судом на ответчика обязанности по устранению допущенных нарушений прав и законных интересов заявителя или иных лиц.

Все перечисленные вопросы актуальны и при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации. Ответы на указанные, а также на некоторые другие вопросы, возникающие при применении на практике положений главы 24 АПК РФ, не даны до настоящего времени и в соответствующем постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Не исследовались обозначенные вопросы применения главы 24 АПК РФ и в научной литературе по арбитражному процессу и административному праву. Между тем, они, безусловно, требуют единообразного законодательного решения. Однако, как представляется, такое решение может быть выработано только на основе изучения и использования основных теоретических подходов к пониманию судебного контроля за законностью деятельности публичной администрации, системного доктринального толкования положений АПК РФ, обобщения, систематизации и анализа судебной практики, сформировавшейся в период действия указанного кодекса. К числу научных разработок подобного рода относится и данное диссертационное исследование, в связи с чем его проведение представляется актуальным.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В отечественной науке административного права и гражданского процессуального права достаточно основательно изучены общие вопросы организации и осуществления судебного контроля за законностью деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации, административной юстиции и административного судопроизводства. К числу ученых, которые в разное время основательно занимались указанными вопросами, следует отнести Д.Н. Бахраха, А.Т. Боннера, И.М. Галий, П.Ф. Елисейкина, А.Б. Зеленцова, В.Т. Квиткина, Л.А. Николаеву, Н.Г. Салищеву, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникину, Н.Ю.

Хаманеву, Д.М. Чечота. В то же время должное внимание такому специальному виду контроля арбитражных судов за законностью деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации, как проверка законности издаваемых (принимаемых) ими ненормативных правовых актов, решений, совершаемых действий (бездействия), в науке административного права и арбитражного процессуального права не уделялось.

За период действия арбитражного процессуального законодательства Российской Федерации, то есть с 1992 г. по настоящее время по избранной соискателем тематике проведено всего несколько диссертационных исследований, авторами которых явились Н.В. Сухарева, И.С. Королев, И.В. Антонов и А.В. Абсалямов. При этом необходимо отметить, что диссертация Н.В. Сухаревой написана до принятия и введения в действие АПК РФ 2002 года, в связи с чем в ней не могли быть учтены его нормы, регламентирующие порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия и их должностных лиц, а также практика применения данных норм арбитражными судами.

В диссертационных исследованиях А.В. Абсалямова и И.С. Королева рассматриваются общие вопросы производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражных судах без анализа особенностей оспаривания в рамках данного производства действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации.

Диссертация И.В. Антонова, посвященная проблемам оспаривания в арбитражных судах нормативных и ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, не содержит анализа вопросов судебного оспаривания действий (бездействия) названных органов и должностных лиц.

Таким образом, вопросы контроля арбитражного суда за законностью действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, совершение которых является самостоятельной правовой формой их деятельности, осуществляемого в рамках производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, регулируемого нормами главы 24 АПК РФ, не являлись самостоятельным предметом диссертационного исследования.

Данные обстоятельства свидетельствуют о недостаточной степени научной разработанности темы настоящего диссертационного исследования, актуальность которой была обоснована выше.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования заключается в выработке теоретико-правовых основ осуществления арбитражными судами контроля за законностью действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации в ходе рассмотрения ими дел об оспаривании указанных действий (бездействия) в порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ, а также в подготовке предложений по уточнению и дополнению соответствующих процессуальных норм.

Для достижения поставленной цели в диссертации решаются следующие основные задачи:

- определить понятие и выявить особенности контроля арбитражного суда за законностью деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации;

- сформулировать определение понятия действия органа (должностного лица) публичной администрации как предмета судебного контроля и оспаривания в арбитражном суде;

- раскрыть понятие бездействия органа (должностного лица) публичной администрации как предмета судебного контроля и оспаривания в арбитражном суде;

- исследовать основания для признания оспариваемых в арбитражном суде действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной

администрации, выступающих в качестве предмета судебного контроля, незаконными, и юридические последствия признания их таковыми;

– раскрыть особенности и выявить процессуально-правовые проблемы возбуждения арбитражным судом дел об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, являющихся предметом судебного контроля, и подготовки их к рассмотрению;

– раскрыть особенности и выявить процессуально-правовые проблемы рассмотрения арбитражным судом дел об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, выступающих предметом судебного контроля;

– проанализировать особенности и выявить процессуально-правовые проблемы принятия и изложения арбитражным судом решений по делам об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, относящихся к предмету судебного контроля.

Объектом диссертационного исследования выступают материально-правовые и процессуально-правовые основы осуществления арбитражными судами контроля за законностью действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации и возникающие в ходе рассмотрения указанными судами соответствующих дел процессуальные правоотношения.

Предметом диссертационного исследования являются содержащиеся в АПК РФ нормы, регламентирующие основания и порядок возбуждения и процедуру рассмотрения в рамках осуществления судебного контроля дел об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, и практика их применения арбитражными судами.

Методологическую основу диссертационного исследования образуют современные методы научного познания: общенаучные (диалектико-материалистический, анализа и синтеза) и частнонаучные (системно-структурный, формально-юридический, социологический),

использованные автором в ходе изучения и систематизации научных источников, правовых норм, судебной практики и эмпирического материала.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют научные труды, в том числе монографии и диссертации, учебники и учебные пособия по общей теории права, административному праву, гражданскому процессуальному праву, арбитражному процессуальному праву. При подготовке диссертации использовались, в частности, труды таких ученых, как А.В. Абсалямов, С.С. Алексеев, И.В. Антонов, Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер, О.В. Баулин, А.Б. Зеленцов, В.Т. Квиткин, А.Ф. Клейнман, Ю.М. Козлов, И.С. Королев, П.Е. Недбайло, В.И. Новоселов, И.В. Панова, В.И. Ремнев, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Д.Сорокин, И.С. Самощенко, Т.В. Сахнова, Ю.П. Соловей, Ю.Н. Старилов, Н.В. Сухарева, М.К. Треушников, Н.Ю. Хаманева, Д.М. Чечот, К.С. Юдельсон, а также работы других специалистов в области теории права, административного права, гражданского и арбитражного процессов.

Нормативно-правовая основа диссертационного исследования включает в себя АПК РФ, постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, разъясняющие порядок рассмотрения судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Информационную базу диссертационного исследования образуют материалы практики арбитражных судов Волго-Вятского и Западно-Сибирских округов по делам об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, выступающих в качестве предмета судебного контроля, результаты анкетирования 100 судей названных судов, рассматривающих подобные дела, а также судебные акты других арбитражных судов различных уровней, вынесенные по изучаемой категории дел.

Всего автором изучены 387 дел об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации (из них об

оспаривании действий – 286 дел, бездействия – 101 дело), рассмотренных Арбитражным судом Омской области в 2009-2012 гг., и 62 постановления и определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, арбитражных судов кассационной и апелляционной инстанций, вынесенных по указанной категории дел в 2007-2012 гг.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем впервые после вступления в силу действующего АПК РФ на основе изучения сложившейся практики применения норм главы 24 данного кодекса осуществлен комплексный теоретико-прикладной анализ материально-правовых и процессуально-правовых проблем, возникающих при рассмотрении арбитражными судами в порядке осуществления судебного контроля дел об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации. В диссертации сформулированы авторские определения таких важнейших понятий теории административного права, как «контроль арбитражного суда за законностью действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации», «административно-правовое действие как предмет оспаривания в арбитражном суде», «административно-правовое бездействие как предмет оспаривания в арбитражном суде», раскрыты юридические основания для признания оспариваемых в арбитражном суде административно-правовых действий (бездействия) незаконными, определены авторские подходы к пониманию вопросов доказывания по делам об оспаривании в арбитражном суде действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, содержания выносимых по данным делам судебных решений.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Контроль арбитражного суда за законностью действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации представляет собой деятельность арбитражного суда по проверке соответствия указанных

действий (бездействия), порядка их совершения положениям законов и иных нормативных правовых актов, наличия предусмотренных нормами права фактических и юридических оснований для их совершения, осуществляемую в рамках рассмотрения в порядке, определенном процессуальными нормами АПК РФ, конкретных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в целях выявления и устранения нарушений законодательства, обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов физических лиц и организаций в сфере экономической, в том числе, предпринимательской деятельности.

2. К органам публичной администрации Российской Федерации, ненормативные правовые акты, решения, действия (бездействие) которых могут выступать в качестве предмета судебного контроля со стороны арбитражного суда и предмета оспаривания в данном суде, необходимо относить:

1) органы исполнительной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации (Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства и их территориальные органы, правительства, министерства, департаменты, управления и иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

2) иные органы государственного управления, не входящие в систему органов исполнительной власти (органы военного управления, различные государственные комиссии и т.п.);

3) исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления (местные администрации);

4) иные органы публичного управления, действующие в муниципальных образованиях (например, различные комиссии);

5) государственные и муниципальные учреждения, выполняющие функции публичного управления и наделенные соответствующими административно-публичными полномочиями (учреждения Пенсионного

фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации и его территориальные органы, и др.).

3. Действие органа (должностного лица) публичной администрации как предмет судебного контроля и оспаривания в арбитражном суде представляет собой властное волеизъявление (воздействие) указанного органа (должностного лица), не облеченное в форму решения (правового акта), направленное в отношении не находящихся от него в организационной (служебной) зависимости индивидуально определенных физического лица или организации и, по мнению заявителя, не соответствующее закону или иному нормативному правовому акту и нарушающее при этом его права и законные интересы, права и законные интересы других лиц, либо незаконно возлагающее на него или на других лиц обязанности в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, либо создающее препятствия в осуществлении данных видов деятельности.

4. Бездействие органа (должностного лица) публичной администрации как предмет судебного контроля и оспаривания в арбитражном суде представляет собой несовершение указанным органом определенных административно-правовых действий, неиздание (непринятие) определенных административно-правовых актов, которое, по мнению заявителя, не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает при этом его права и законные интересы, права и законные интересы других лиц, либо незаконно возлагает на него или на других лиц обязанности в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, либо создает препятствия в осуществлении данных видов деятельности.

5. В целях нормативно-правового закрепления исчерпывающего перечня обстоятельств, которые подлежат установлению арбитражным судом при проверке законности оспариваемых ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные

полномочия, их должностных лиц, ч. 4 ст. 200 АПК РФ предлагается изложить в следующей редакции:

«При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решения и действия (бездействия), в ходе которой устанавливает следующие обстоятельства:

1) наличие фактических и (или) юридических оснований, для принятия (издания) оспариваемого ненормативного правового акта, решения, совершения оспариваемого действия или бездействия, а также полномочий (прав и обязанностей) на принятие (издание) указанного акта, решения, на совершение оспариваемого действия;

2) соблюдение соответствующим органом (должностным лицом) при принятии (издании) оспариваемого ненормативного правового акта, решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) пределов предоставленных ему законом или иным нормативным правовым актом полномочий (прав и обязанностей);

3) соответствие содержания принятого (изданного) ненормативного правового акта, решения, совершенного действия (бездействия) закону или иному нормативному правовому акту;

4) соответствие порядка принятия (издания) ненормативного правового акта, решения, совершения действия предусмотренной законом или иным нормативным правовым актом юридической процедуре;

5) наступление для заявителя или лица, в защиту которого он выступает, последствий принятия (издания) оспариваемого ненормативного правового акта, решения, совершения действия (бездействия), которые могут выражаться в нарушении их прав и законных интересов в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, в том числе в создании препятствий в осуществлении данных видов деятельности, в

незаконном возложении на указанных лиц какой-либо обязанности в названной сфере или в возникновении правовых оснований для привлечения их к какому-либо виду юридической ответственности».

6. В целях уточнения предмета доказывания по делам об оспаривании в арбитражном суде ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, их должностных лиц, и правил доказывания по данным делам ч. 5 ст. 200 АПК РФ предлагается изложить в следующей редакции:

«Обязанность доказывания соответствия закону или иному нормативному правовому акту содержания оспариваемых ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия), наличия предусмотренных законом или иным нормативным правовым актом фактических и юридических оснований для издания (принятия) данного акта, решения, совершения данных действий (бездействия), полномочий на их издание (принятие) и совершение, соблюдения установленного нормами права порядка (процедуры) издания (принятия) указанного акта, решения, совершения указанных действий возлагается на орган, осуществляющий публичные полномочия, должностное лицо, которые издали (приняли) названный акт, решение, совершили названные действия (бездействие).

Обязанность доказывания фактов нарушения оспариваемыми ненормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) прав и законных интересов заявителя или лица, в защиту которого он выступает, в том числе фактов лишения или ограничения конкретного субъективного права либо создания препятствий для его осуществления в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, возлагается на гражданина, организацию, прокурора, орган, осуществляющий публичные полномочия, которые обратились в арбитражный суд с соответствующим заявлением».

7. В целях конкретизации оснований для признания оспариваемых ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) органов,

осуществляющих публичные полномочия, их должностных лиц недействительными, незаконными и случаев, при которых арбитражный суд должен возлагать на указанные органы (должностных лиц) обязанность устранения допущенных нарушений прав и законных интересов заявителя, предлагается изложить ч. 2 ст. 201 АПК РФ в следующей редакции:

«Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) органа, осуществляющего публичные полномочия, должностного лица принято (издано) или совершено с нарушением закона, иного нормативного правового акта и повлекло наступление хотя бы одного из последствий, указанных в пункте 5 части 4 статьи 200 настоящего Кодекса, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решения, действия (бездействия) незаконными.

В случае, если оспариваемый ненормативный правовой акт, решение, действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц повлекли лишение заявителя или лица, в защиту которого он выступает, имеющегося у него права, требующего принудительного восстановления, возложение на него дополнительной юридической обязанности, освобождение от которой возможно только путем совершения соответствующих действий, создание ему препятствия в реализации права, предоставленного законом или иным нормативным правовым актом, подлежащего принудительному устранению, арбитражный суд обязан принять также решение о возложении на указанный орган, должностное лицо обязанности издания (принятия) правового акта с определенным содержанием или совершения определенных действий, направленных на устранение названных последствий нарушения правовых норм и восстановление нарушенных прав и законных интересов заявителя или лица, в защиту которого он выступает».

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в нем новые или обладающие

элементами новизны авторские подходы к пониманию судебного контроля за законностью деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации и пределов его осуществления, административно-правовых действий и административно-правового бездействия как предметов контроля со стороны арбитражного суда, оснований для признания оспариваемых в арбитражном суде действий (бездействия) названных органов (должностных лиц) незаконными, доказывания по делам об оспаривании указанных действий (бездействия) могут послужить дальнейшему развитию теории обеспечения законности в сфере функционирования исполнительной власти, административного судопроизводства, разрешению ряда дискуссионных в настоящее время вопросов названной теории.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности использования федеральным законодателем в ходе законотворческой деятельности содержащихся в работе предложений по уточнению и дополнению норм главы 24 АПК РФ, регламентирующих процедуру рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, их должностных лиц. Сформулированные автором на основе изучения соответствующей судебной практики положения о пределах контроля арбитражного суда за законностью оспариваемых действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, об основаниях признания данных действий (бездействия) незаконными, о требованиях, предъявляемых к судебным решениям, принимаемым по делам об оспаривании названных действий (бездействия), могут быть использованы судьями арбитражных судов при рассмотрении дел подобного рода.

Кроме того, материалы исследования могут быть использованы также в учебном процессе в высших учебных заведениях юридического профиля по дисциплинам «Административное право», «Административный процесс» и «Арбитражный процесс»

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Диссертация прошла обсуждение и одобрена кафедрой административного и финансового права Омской юридической академии.

Основные положения диссертационного исследования изложены автором в форме докладов и выступлений на международных научно-практических конференциях «Международные юридические чтения» (г. Омск, 22 мая 2009 г.), «Налоговые споры: опыт России и других стран» (г. Москва, 12-13 ноября 2010 г.), «Международные стандарты прав человека» (г. Омск, 4 мая 2012 г.), всероссийских научно-практических конференциях «Актуальные проблемы административной ответственности» (г. Омск, 19 мая 2011 г.), «Структура российского права» (г. Омск, 6 декабря 2012 г.), научно-практической конференции «Актуальные проблемы отечественного административного права» (г. Москва, 18 февраля 2011 г.)

Ряд сформулированных в работе положений используется в практической деятельности судей Арбитражного суда Омской области и Второго арбитражного апелляционного суда.

Кроме того, положения диссертационного исследования используются в учебном процессе по дисциплинам «Административное право», «Административный процесс» и «Органы законодательной и исполнительной власти» в Омской юридической академии.

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в шести научных статьях, четыре из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Структура диссертации обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования и включает введение, две главы, объединяющие пять параграфов, заключение и библиографический список.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы диссертационного исследования, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрываются его научная новизна и практическая значимость, указывается на методологию исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Действия (бездействие) органов публичной администрации и их должностных лиц как объект контроля со стороны арбитражного суда»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Контроль арбитражного суда в сфере публичного управления как способ обеспечения законности деятельности органов публичной администрации и их должностных лиц»** на основе анализа литературы по общей теории права и административному праву, действующего федерального законодательства анализируются понятие, содержание и требования законности в сфере деятельности публичной администрации, раскрываются сущность и направления судебного контроля в указанной сфере в целом и контроля арбитражных судов в частности. Диссертант определяет понятие и выделяет виды органов публичной администрации, контроль за законностью деятельности которых осуществляется судами.

В работе представлена авторская интерпретация общих требований законности властной деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации, то есть требований, предъявляемых к принимаемым (издаваемым) правовым актам и к совершаемым ими иным юридически значимым действиям.

Судебный контроль за законностью правоприменительной деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации определяется соискателем как деятельность судов общей юрисдикции и

арбитражных судов по проверке соответствия правоприменительных решений, ненормативных правовых актов, действий (бездействия) названных органов (должностных лиц), порядка их принятия (издания) или совершения положениям законов и подзаконных нормативных правовых актов, наличия предусмотренных нормами права фактических и юридических оснований для издания (принятия), совершения указанных решений, актов, действий (бездействия), осуществляемую в рамках рассмотрения в порядке, предусмотренном процессуальными нормами, конкретных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в целях выявления и устранения нарушений законодательства, обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов физических лиц и организаций. На основе указанного подхода формулируется понятие контроля арбитражного суда за законностью правоприменительной деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации и раскрываются его основные особенности.

Во втором параграфе **«Понятие и виды действий органов публичной администрации и ее должностных лиц, которые могут быть оспорены в арбитражном суде»** рассматривается понятие действия органа (должностного лица) публичной администрации (административно-правового действия), которое может быть оспорено организацией или физическим лицом в арбитражном суде, раскрываются признаки такого действия и выделяются виды оспариваемых в арбитражном суде действий.

Действие органа публичной администрации или административно-правовое действие, по мнению автора, представляет собой не облеченное в форму правового акта внешнее волеизъявление органа (должностного лица) публичной администрации, направленное в отношении индивидуально определенных организации или физического лица и выражающееся в оказании на них властного воздействия, влекущего для адресатов данного воздействия юридически значимые последствия.

Действие органа (должностного лица) публичной администрации как предмет оспаривания в арбитражном суде в порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ, обладает, с точки зрения диссертанта, следующими характеристиками:

а) представляет собой властное воздействие в отношении индивидуально определенных физического лица или организации, не находящихся в организационной (служебной) зависимости от соответствующего органа (должностного лица);

б) совершается без принятия (издания) решения, выраженного в официально-документальной форме (правового акта);

в) является, по мнению физического лица или организации, обратившихся в арбитражный суд, неправомерным (противоправным), то есть не соответствующим положениям законов и (или) подзаконных нормативных правовых актов;

д) влечет для заявителя или иных физических лиц и (или) организаций юридически значимые последствия, выражающиеся в нарушении их прав или законных интересов в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, либо в незаконном возложении на них юридических обязанностей в данной сфере, либо в создании препятствий для осуществления названных видов деятельности.

В работе подчеркивается, что юридически значимое действие органа (должностного лица) публичной администрации, которое может быть оспорено в арбитражном суде, следует четко отграничивать от решения (правового акта) указанного органа (должностного лица).

Как полагает диссертант, понятие действия органов (должностных лиц) публичной администрации как предмета оспаривания в арбитражном суде, его виды и формы выражения следует раскрыть в специальном постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, посвященном вопросам практики применения положений главы 24 АПК РФ.

Третий параграф **«Понятие и виды бездействия органов публичной администрации и ее должностных лиц, которые могут быть оспорены в арбитражном суде»** посвящен анализу понятия, признаков и видов бездействия органов (должностных лиц) публичной администрации, которое может выступать предметом оспаривания в арбитражном суде.

Бездействие органа (должностного лица) публичной администрации (административно-правовое бездействие) как правовая форма их поведения в процессе осуществления властно-публичной деятельности определяется автором как несовершение указанным органом (должностным лицом) определенных административно-правовых действий, издание (непринятие) определенных административно-правовых актов, которые они в силу соответствующих норм права вправе или обязаны совершать (издавать, принимать) в рамках регулируемого данными нормами конкретного правоотношения.

Бездействие органа (должностного лица) публичной администрации как предмет оспаривания в арбитражном суде в порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ:

а) представляет собой несовершение определенных административно-правовых действий, издание (непринятие) определенных административно-правовых актов, которые, по мнению физического лица или организации, обратившихся в арбитражный суд (заявителя), должны были быть совершены, изданы (приняты);

б) совершается без принятия (издания) решения, выраженного в официально-документальной форме (правового акта);

в) является, по мнению заявителя, неправомерным, противоправным, то есть не соответствующим положениям законов и (или) подзаконных нормативных правовых актов;

г) влечет для заявителя или иных физических лиц и (или) организаций юридически значимые последствия, выражающиеся в нарушении их прав или законных интересов в сфере предпринимательской или иной экономической

деятельности, либо в незаконном возложении на них юридических обязанностей в данной сфере, либо в создании препятствий для осуществления названных видов деятельности.

В четвертом параграфе **«Основания и последствия признания арбитражным судом оспариваемых действий (бездействия) органов публичной администрации и ее должностных лиц незаконными»** анализируются предусмотренные ч. 2 ст. 201 АПК РФ основания квалификации оспариваемого административно-правового действия (бездействия) в качестве незаконного, выделяются критерии признания указанного действия (бездействия) не соответствующими закону или иному нормативному правовому акту и критерии признания его нарушающим права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, исследуются юридически значимые последствия признания оспариваемых действий (бездействия) незаконными.

Как полагает диссертант, оспариваемое административно-правовое действие (бездействие) должно признаваться арбитражным судом не соответствующим закону или иному нормативному правовому акту в случаях:

- а) несоответствия закону или иному нормативному правовому акту его содержания;
- б) несоответствия закону или иному нормативному правовому акту способа и (или) порядка официально-документального оформления факта его совершения;
- в) отсутствия у органа (должностного лица) публичной администрации фактических и (или) юридических оснований для его совершения;
- г) отсутствия у органа (должностного лица) публичной администрации полномочий на его совершение.

Нарушение оспариваемым в арбитражном суде действием (бездействием) органа (должностного лица) публичной администрации субъективного юридического права физического лица или организации, в

том числе права, связанного с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности, по мнению автора, может выражаться в:

а) лишении соответствующего права (например, действия территориального органа Росреестра об аннулировании записи в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним о праве собственности лица на недвижимое имущество влекут прекращение этого права);

б) ограничении соответствующего права (например, действия должностного лица административно-юрисдикционного органа по изъятию принадлежащих лицу вещей в порядке применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренной ст. 27.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, влекут временное ограничение права указанного лица на владение, пользование и распоряжение данными вещами);

в) создании препятствий для осуществления соответствующего права (например, бездействие местной администрации, выражающееся в нерассмотрении заявления юридического лица или индивидуального предпринимателя о предоставлении им земельного участка для строительства здания магазина, создает препятствие в реализации их права на осуществление предпринимательской деятельности).

В завершение параграфа формулируются конкретные предложения по уточнению положений ч. 4 ст. 200 и ч. 2 ст. 201 АПК РФ.

Вторая глава диссертационного исследования **«Порядок возбуждения и рассмотрения арбитражным судом дел об оспаривании действий (бездействия) органов публичной администрации и ее должностных лиц»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Возбуждение арбитражным судом дела об оспаривании действий (бездействия) органа публичной администрации или ее должностного лица и подготовка его к рассмотрению»**

рассмотрены основания и порядок обращения организаций и граждан в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, выявлен круг субъектов, которые вправе обратиться с указанным заявлением, исследован порядок возбуждения арбитражным судом соответствующих дел.

На основании сделанных в параграфе выводов сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в чч. 1 и 2 ст. 199 АПК РФ.

Второй параграф **«Рассмотрение арбитражным судом дела об оспаривании действий (бездействия) органа публичной администрации или ее должностного лица»** посвящен исследованию юридической процедуры рассмотрения арбитражным судом дела об оспаривании действий (бездействия) органа (должностного лица) публичной администрации.

В параграфе рассматриваются вопросы доказывания по делам об оспаривании действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации, оценки арбитражным судом законности и обоснованности указанных действий (бездействия) и пределов такой оценки. По результатам их рассмотрения сделаны следующие основные выводы:

1. По делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов (должностных лиц), осуществляющих публичные полномочия, арбитражный суд вправе проверять обоснованность принятия (издания) оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), которая является составной частью их законности.

2. Ненормативные правовые акты, решения, действия (бездействие) органов (должностных лиц) публичной администрации, изданные (принятые), совершенные ими в порядке административного усмотрения, также подлежат проверке арбитражным судом на основании соответствующего заявления гражданина или организации на предмет соответствия их положениям законов и подзаконных нормативных правовых

актов, определяющих основания и пределы использования названными органами (должностными лицами) административного усмотрения.

Опираясь на полученные результаты исследования, диссертант предлагает новую редакцию ч. 5 ст. 200 АПК РФ.

В третьем параграфе **«Решение арбитражного суда по делу об оспаривании действия (бездействия) органа публичной администрации или ее должностного лица»** анализируются форма, содержание и возможные виды решений арбитражного суда по делу об оспаривании действия (бездействия) органа (должностного лица) публичной администрации.

На основе проведенного исследования в параграфе сформулированы следующие основные выводы:

1. Резолютивная часть решения арбитражного суда об удовлетворении требований заявителя по делу об оспаривании ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) органа (должностного лица) публичной администрации состоит из двух элементов:

1) основного (правопресекательного), которым констатируется факт признания судом оспариваемого акта полностью или частично недействительным, оспариваемого решения полностью или частично незаконным, оспариваемых действий (бездействия) незаконными и, тем самым, пресекаются нарушения соответствующих правовых норм;

2) дополнительного (правовосстановительного), которым на орган (должностное лицо) публичной администрации, выступающего в качестве ответчика по делу, возлагается обязанность совершить определенные действия, принять решения, направленные на устранение допущенных нарушений законов или иных нормативных правовых актов, прав и законных интересов заявителя или лица, в защиту которого он выступает, в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности и на их восстановление.

2. При вынесении решения о признании незаконными (недействительными) оспариваемых ненормативного правового акта, решения, действия (бездействия), повлекших лишение заявителя или лица, в защиту которого он выступает, имеющегося у него субъективного права, требующего принудительного восстановления, возложение на него дополнительной юридической обязанности, освобождение от которой возможно только путем совершения соответствующих действий, создание ему препятствия в реализации права, предоставленного законом или иным нормативным правовым актом, подлежащего принудительному устранению, арбитражный суд вправе и обязан возложить на орган (должностное лицо) публичной администрации, выступающий по делу в качестве ответчика, обязанность издания (принятия) правового акта с определенным содержанием или совершения определенных действий, направленных на устранение нарушения указанных прав и законных интересов и их восстановление.

С учетом сделанных в параграфе выводов диссертантом предложено внести необходимые, по его мнению, уточнения и дополнения в ст. 201 АПК РФ.

В **заключении** подведены общие итоги проведенного диссертационного исследования, сформулированы основные теоретические выводы и предложения по совершенствованию положений АПК РФ, регламентирующих порядок рассмотрения арбитражными судами дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов (должностных лиц) публичной администрации.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК

1. Ярковой С.В. Действия органов публичной администрации и их должностных лиц как предмет оспаривания в арбитражном суде // Административное право и процесс. 2011. № 8. С. 15-18. – 0,4 п. л.

2. Ярковой С.В. Основания признания арбитражным судом незаконными оспариваемых действий (бездействия) органа публичной администрации // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 67-71. – 0,5 п. л.

3. Ярковой С.В. Право на обращение в арбитражный суд с заявлением об оспаривании действий (бездействия) органа публичной администрации или ее должностного лица // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 49-53. – 0,5 п. л.

4. Ярковой С.В. Проверка арбитражным судом соответствия оспариваемых действий (бездействия) органов публичной администрации (ее должностных лиц) закону или иному нормативному правовому акту // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 28-32. – 0,5 п. л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

5. Ярковой С.В. Оспаривание в арбитражном суде действий административных органов по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 19 мая 2011 г.). Ом. юрид. ин-т/ ред. Ю. П. Соловей. Омск, 2011. С. 202-208.– 0,3 п.л.

6. Ярковой С.В. Особенности содержания решения арбитражного суда по делу об оспаривании действий (бездействия) органа, осуществляющего публичные полномочия (его должностного лица) // Экономические споры: проблемы теории и практики. 2012. № 3. С. 44-53. – 0,7 п.л.

Отпечатано и сброшюровано в

ООО «Полиграф-Мастер»

454902, г. Челябинск, ул. Академика Королева, 26

тел. (351) 281-01-64, 281-01-65, 281-01-66

E-mail: P-master74@mail.ru

Государственная лицензия на издательскую деятельность

ИД № 02758 от 04.09.2000 г.

Государственная лицензия на полиграфическую деятельность

ПД № 11-0092 от 17.11.2000 г.

Подписано в печать 14.08.2013. Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 1,0. Тираж 120 экз. Заказ № 1450.

