

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ**

О. А. Ступников

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 мая 2009 г.

Аннотация: рассматриваются спорные вопросы, касающиеся понятия «административное судопроизводство», концепции организации административных судов и проекта Кодекса административного судопроизводства; приводятся примеры административных споров в сфере размещения государственных и муниципальных заказов из практики арбитражного суда Воронежской области.

Ключевые слова: административное судопроизводство, проект Кодекса административного судопроизводства, административные споры.

Abstract: *this article deals with the sensitive issues of administrative legal proceedings, conceptions of administrative courts and project of Administrative Justice Code. Also there are examples administrative disputes of placement of order for meeting state and municipal needs in Arbitration tribunal Voronezh region.*

Key words: *administrative legal proceedings, project of Administrative Justice Code, administrative disputes.*

Правовой феномен административного судопроизводства является одним из наиболее дискуссионных вопросов административно-правовой науки¹.

Само понятие «административное судопроизводство» в контексте законодательства России порождает массу споров относительно своего правового содержания. В первую очередь упоминаются положения ст. 118 Конституции РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ). Так, согласно ст. 29 АПК РФ, арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением органи-

¹ См.: *Анишюц Г.* Юстиция и администрация. СПб., 1907. 83 с.; *Гаген В. А.* Административная юстиция : конспект лекций, читанных студ. 3 к. юрид. фак. Имп. Варшав. ун-та в 1911—1916 годах. Ростов н/Д, 1916. 114 с.; *Дерюжинский В. Ф.* Административные суды в государствах Западной Европы. СПб., 1906. 146 с.; *Корф С. А.* Административная юстиция в России. СПб., 1910. Т. 1. VIII, 528 с.; т. 2. VIII, 507 с.; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М., 2001. 304 с.; *Бахрах Д. Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал рос. права. 2000. № 9. С. 6—17; *Бурков А. Л.* К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции // Журнал рос. права. 2003; № 4. С. 62—68; *Кряжков В., Старилов Ю.* Админист-

зациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

— об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) субъектов публичного администрирования (деятельность арбитражного суда по рассмотрению названных публично-правовых споров представляет собой нормоконтроль);

— об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (эта категория состоит из дел о привлечении к административной ответственности — административно-юрисдикционная составляющая производства в арбитражном суде, и дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, при этом такое решение является частным видом ненормативного правового акта, т.е. это также нормоконтроль);

— о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания.

Данный перечень неисчерпывающий, поскольку федеральным законом к компетенции арбитражного суда может быть отнесено рассмотрение других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Таким образом, законодатель пошел по пути объединения административно-юрисдикционного и административно-юстиционного процессов в один правовой институт — административное судопроизводство. Этот шаг небесспорен, поскольку Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), не используя понятия «административное судопроизводство», определяет порядок рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях как «производство по делам об административных правонарушениях».

Факт коллизии правовых норм АПК РФ и КоАП РФ и отсутствие ясности в законодательной регламентации определения «административное судопроизводство» не может не призывать ученых-административистов к обсуждению данной проблемы.

ративные суды : какими им быть? // Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 18—20; Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Рос. юстиция. 2000. № 9. С. 2—5; Радченко В. К вопросу о стратегии развития административной юстиции в России // Конституционное Право : восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 62—66; Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития // Рос. юстиция. 1998. № 8. С. 35—38; Салищева Н., Абросимова Е. Б. Судебное обеспечение административной реформы, или вновь об административной юстиции // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2008. № 5. С. 22—34; Захарова (Рогачёва) О. С. Понятие административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях // Рос. судья. 2008. № 7. С. 34—35 и др.

Как пишет Ю. Н. Старилов, «термин «административное судопроизводство» имеет, по меньшей мере, двойственное значение: позитивное, направленное на обеспечение законности в деятельности органов и должностных лиц публичного управления; негативное, направленное на применение административной ответственности к правонарушителям, совершившим административные правонарушения»².

По мнению Д. Н. Бахраха, понятия «административная юстиция» и «административное судопроизводство» не тождественны, а административное судопроизводство сочетает производство по делам об административных правонарушениях и производство по оспариванию правовых актов³. Данное суждение наиболее близко к действующему законодательству.

М. С. Студеникина также придерживается позиции двухуровневой концепции административного судопроизводства, имея в виду:

1) участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях;

2) осуществление судом контрольных функций в отношении законности актов органов государственной власти и их должностных лиц⁴.

Подобной точки зрения придерживается А. Б. Зеленцов, относящий к предмету административного судопроизводства административные правонарушения и административные споры. При этом он дифференцирует административное судопроизводство на две формы: административно-тяжебную юрисдикцию (предмет — административный спор) и административно-деликтную юрисдикцию (предмет — административное судопроизводство)⁵.

Ю. А. Тихомиров полагает, что по правилам административного судопроизводства должны рассматриваться «административные дела, возникающие из административных правоотношений, дела по защите прав и свобод граждан в сфере управления»⁶.

К этому суждению А. В. Минашкин добавляет субъектов, наделенных полномочиями рассматривать такие дела, и называет административное судопроизводство порядком защиты в специализированных административных судах прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий

² Старилов Ю. Н. Административный процесс : «административная поделка ради легкости административных воздействий» или способ усиления судебного контроля над администрацией? // Полицейское право. 2006. № 4. С. 16—17.

³ См.: Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5. С. 24.

⁴ См.: Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 177.

⁵ Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 69.

⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития // Рос. юстиция. 1998. № 8. С. 36.

(бездействия) федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядком рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых правоотношений⁷.

Как считает И. В. Панова, административное судопроизводство — это вид судопроизводства по рассмотрению административных дел в особом порядке, регламентированном нормами административно-процессуального права. При этом она не включает в данное понятие рассмотрение административных споров в особом порядке судебными органами и отличает «административное судопроизводство» от «административной юстиции»⁸.

Разделяя правовые институты «административное судопроизводство» и «административная юстиция», А. С. Сухарев считает, что административная юстиция — это одна из форм осуществления вневедомственного контроля и надзора за государственным администрированием, в рамках которого органом административной юстиции проверяется законность совершенных административных актов (в том числе и правовых актов управления), принимаются меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, привлекаются к ответственности лица, виновные в нарушении закона⁹.

При этом А. С. Сухарев дает следующее определение административного судопроизводства: «...урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по практическому рассмотрению судебными органами административно-юрисдикционных дел». А под «административно-юрисдикционным делом» он понимает «административно-правовой спор, документально оформленный уполномоченным субъектом права в целях его рассмотрения и разрешения по существу». В свою очередь, «административно-правовой спор — это публично выраженное отрицательное отношение одного из субъектов конкретного административного правоотношения к юридическому факту, послужившему основанием для возникновения, продолжения, изменения или прекращения административного правоотношения»¹⁰. Следуя такой логике, можно сделать вывод, что административное судопроизводство сочетает в себе как нормоконтроль, так и производство по делам об административных правонарушениях.

В своем научном труде Ю. Н. Стариков отмечает, что «там, где нет правового спора, вряд ли нужен суд, рассматривающий по законодательно установленным процедурам соответствующие споры (притя-

⁷ См.: Минашкин А. В. Формирование принципов административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 2. С. 37.

⁸ См.: Панова И. В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2007. № 4. С. 6.

⁹ См.: Сухарев А. С. Административные аспекты судебной реформы // Рос. судья. 2008. № 5. С. 15.

¹⁰ Там же.

зания, иски, противоречия). Дела об административных правонарушениях — это дела о применении наказания, т.е. возникающие в известном смысле вне спорных отношений, это дела о деликте — административном правонарушении. Государство обязано создать условия и формальный порядок разрешения таких дел и применения к виновным в совершении правонарушений установленных наказаний (уголовных или административных). Административные дела — это дела о претензии (о жалобе), это притязание субъекта права к государству, административной власти, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему. Поэтому, если строго анализировать ст. 118 Конституции РФ, приходится сделать вывод о том, что именно в Конституции РФ заложена идея формирования административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти в стране. Если бы законодатель, формулируя содержание ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, понимал под «административным судопроизводством» «производство по делам об административных правонарушениях», то тогда нужно было бы данную статью дополнить термином «производство по делам об административных правонарушениях». Думается, что законодатель целенаправленно («сознательно») сформулировал ч. 2 ст. 118 Конституции РФ таким образом, когда под «административным судопроизводством» нужно понимать рассмотрение судом дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений»¹¹.

Исследование теоретических аспектов такой спорной правовой категории, как административное судопроизводство, невозможно без упоминания о практике развития данного института в нашей стране.

Предлагаются различные пути организации административного судопроизводства (административной юстиции) в России. Среди них центральное место занимает концепция создания самостоятельных административных судов, правовую основу которым должен составлять Федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах в Российской Федерации»¹².

Комментируя данный законопроект, В. Радченко пояснил, что, разрабатывая схему административной юстиции, Верховный Суд РФ исходил из ряда принципов¹³:

— к административным делам следует отнести разрешаемые в судебном порядке конфликты между гражданами и их объединениями, с одной стороны, и органами государственной власти и местного самоуправления — с другой; кроме того, споры органов государственной власти и местного самоуправления между собой, а также дела, вытека-

¹¹ Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // сер. Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 1. 2003. С. 55—56.

¹² Проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». URL: <http://www.legislature.ru/monitor/admsud/admsud.html> (2003. 25 декабря)

¹³ См.: Радченко В. Компетенция административных судов нам понятна // Рос. юстиция. 2001. № 6. С. 9.

ющие из применения законодательства о выборах и защите избирательных прав граждан;

— структура административных судов должна быть построена таким образом, чтобы обеспечить максимальную независимость судей от органов власти, чьи споры они рассматривают. В связи с этим география юрисдикции этих судов не должна совпадать с административно-территориальным делением;

— характер дел, рассматриваемых административными судами, определяет некоторые отличия в правовом положении судей этих судов, прежде всего в вопросах назначения их на должность;

— компетенция административных судов должна быть выстроена таким образом, чтобы не затрагивать сложившуюся на сегодня в области административного судопроизводства компетенцию арбитражных судов и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации;

— административное судопроизводство имеет ряд принципиальных отличий от гражданского судопроизводства, поэтому необходимо принятие Административно-процессуального кодекса.

Проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» предлагает следующую структуру федеральных административных судов: Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации; федеральные окружные административные суды; судебные коллегии по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые образуются президиумами этих судов по мере необходимости; федеральные межрайонные административные суды.

Другая модель административной юстиции предполагает организацию специализированных палат на уровне районных, городских судов и создание административного суда в каждом субъекте Федерации, а также Высшего Административного Суда Российской Федерации¹⁴.

Названные варианты есть не что иное, как материально-правовая основа организации административной юстиции, однако функционирование любой системы органов, независимо от их правовой организации, структуры и компетенции, невозможно без процессуально-правовой регламентации их деятельности.

Так, например, Институтом государства и права РАН совместно с Главным государственно-правовым управлением Президента РФ и Департаментом публичного и международного права Совета Европы был разработан проект Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве»¹⁵.

¹⁴ См.: Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 8.

¹⁵ См.: Там же. С. 8—11; Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве»: инициативный проект с комментариями. М., 2001. С. 3.

В 2000 г. на V Всероссийском съезде судей Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ В. Ф. Яковлев выступил за принятие Административно-процессуального кодекса РФ (единого для судов общей юрисдикции и арбитражных судов), который мог бы иметь Общую и две Особенности части, отражающие особенности разбирательства административных споров с участием граждан и предпринимателей¹⁶.

В 2002 г. рабочая группа, состоящая из представителей Верховного Суда РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Администрации Президента РФ, Минюста РФ, разработала проект Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»¹⁷ (далее — КАС). Проект КАС (ст. 1) исходит из того, что предметом процессуального акта об административном судопроизводстве является порядок защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений от неправомерных действий и решений публичной администрации в административных судах общей юрисдикции.

А. Зеленцов в своей научной работе, анализируя КАС, выявил недостатки и позитивные особенности данного проекта¹⁸. В частности, КАС расширяет и вполне удачно, по мнению А. Зеленцова, конкретизирует (по сравнению с Законом от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и Гражданским процессуальным кодексом РФ) круг оснований, по которым заявитель может обратиться в суд (ст. 4). В то же время вряд ли оправданно упускается установленное в этих законах основание — «незаконное привлечение к ответственности», поскольку оно имеет прямое отношение к такому виду административного судопроизводства, как производство по оспариванию постановлений о привлечении к административной ответственности (гл. 23 проекта КАС). Кроме этого, проект КАС использует сложившуюся систему судопроизводственных принципов, внося в нее определенные коррективы, имеющие целью отразить специфику административного судопроизводства. Одним из общепризнанных принципов административного процесса является активная роль суда. Данный принцип соответствует международным стандартам и представляет собой один из процессуальных механизмов, разрешающих компенсировать неравенство субъектов административного спора в материально-правовом отношении.

С 2003 г. проект КАС прорабатывался в Администрации Президента РФ, и 16 ноября 2006 г. Пленум Верховного Суда РФ принял Постановление № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Кодекса административного судопроизводства».

¹⁶ См.: Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 8.

¹⁷ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : проект // Рос. юстиция. 2004. № 3. С. 6—45.

¹⁸ См.: Зеленцов А. Административное судопроизводство в России : проблемы правового регулирования // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2003. № 2. С. 86—92.

ства»¹⁹. Данный проект КАС претерпел незначительные изменения, сохранив прежнюю концепцию административного судопроизводства²⁰.

Еще одним подходом в реформировании административного судопроизводства, предложенным Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ А. А. Ивановым, был отказ от практики рассмотрения арбитражными судами административных дел, связанных с привлечением юридических лиц к административной ответственности (абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ), поскольку это, по мнению Председателя ВАС РФ, не соответствует правовой природе арбитражных судов и их функциональному назначению как органа судебной власти. Арбитражные суды имеют право только рассматривать дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. А. А. Иванов на заседании Научно-консультативного совета при Высшем Арбитражном Суде РФ выступил за создание специальных административных органов, которые будут заниматься решением вопросов о привлечении к административной ответственности. За судами останется функция рассмотрения жалоб на действия таких органов²¹.

В основании этой идеи лежит цель укрепления статуса судьи как представителя третьей независимой ветви власти, а не как представителя исполнительной власти, которая осуществляет воздействие на подчиненных ему субъектов. Однако курс реформирования арбитражного процесса по публичным делам в первую очередь должен способствовать повышению доступности и эффективности правосудия, а укрепление судейского статуса является важной, но не первостепенной задачей.

Другим направлением реорганизации административного судопроизводства в арбитражных судах было предложение о расширении их компетенции. Это означает, что дела (помимо составов, предусмотренных абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ), возникающие из административных правоотношений, складывающиеся в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности независимо от субъектного состава, должны быть отнесены к подведомственности арбитражных судов.

Это такие категории дел, как:

1) дела, связанные с привлечением к административной ответственности должностных лиц тех организаций, споры с которыми уже рассматриваются арбитражными судами;

2) споры о правомерности нормативных актов органов публичной власти в сфере экономики. Необходимо исключить из АПК РФ поло-

¹⁹ Постановление Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Кодекса административного судопроизводства». Доступ из СПС «Консультант Плюс».

²⁰ См.: Ламонов Е. В. Кодекс административного судопроизводства — процессуальная форма деятельности административных судов // Рос. юстиция. 2007. № 9. С. 6—8.

²¹ См.: Ёриш А. В., Панова И. В. Административное судопроизводство : пути развития // Вестник ВАС РФ. 2006. № 9. С. 44—45.

жения, устанавливающие, что арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражных судов;

3) административные споры субъектов публичной власти по вопросам компетенции, экономические споры и споры о полномочиях между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, за исключением споров, подведомственных Конституционному Суду РФ;

4) налоговые и таможенные споры. Необходимо создать единую процессуальную процедуру их рассмотрения в рамках системы арбитражных судов²².

Сторонники данной концепции исходят из необходимости снижения нагрузки на суды общей юрисдикции, а также разрешения правовых коллизий между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, возникающих при рассмотрении названных категорий дел.

Эта теоретическая разработка в дальнейшем тоже не была воплощена в правовую норму, а итогом дискуссии Научно-консультативного совета при Высшем Арбитражном Суде РФ стало предложение разработать проект Федерального закона «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», в котором необходимо детализировать правила административного судопроизводства, а именно: выработать ряд процессуальных институтов административного судопроизводства; отразить особенности административного судопроизводства (ускоренная процедура, минуя апелляцию и т.п.); ввести дополнительные процессуальные гарантии и т.д.

Т. Е. Абова (доктор юридических наук, заведующая сектором гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права РАН) считает необходимым очень осторожно подходить к вопросу создания административного судопроизводства в рамках арбитражных судов, так как это «может привести к ущемлению и уничтожению гражданского процесса»²³. Учитывая это, представляется возможным в целях совершенствования административного судопроизводства и создания административных судов, с одной стороны, и недопущения дискриминации гражданского судопроизводства — с другой, учредить «хозяйственный суд, к подведомственности которого будут отнесены типично экономические споры, возникающие из несоблюдения сторонами взятых на себя обязательств»²⁴.

Административное судопроизводство — это правовой механизм, обеспечивающий законность в деятельности публичной администрации, ее должностных лиц и государственных служащих, и его работа, в пер-

²² Вестник ВАС РФ. 2006. № 9. С. 42.

²³ Там же. С. 44.

²⁴ Цит. по.: *Старилов Ю. Н.* Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестник ВГУ. Сер. Право. Воронеж, 2007. Вып. 2(3). С. 122.

вую очередь, должна быть направлена на защиту граждан и их организаций. Обратим внимание на роль арбитражного суда, рассматривающего по правилам административного судопроизводства конкретные дела о защите прав и законных интересов власть предержащих субъектов экономики, участвующих в административной процедуре такой динамично развивающейся сферы общественных отношений, как размещение государственных и муниципальных заказов.

Например, арбитражный суд Воронежской области рассмотрел дело № А14-806-2007/23/11 по заявлению ЗАО МСК «Солидарность для жизни» к Главному финансовому управлению Воронежской области (уполномоченный орган) (далее — ГФУ) о признании недействительным изменения к протоколу оценки и сопоставления заявок.

Из материалов дела следует, что 5 декабря 2006 г. был проведен открытый конкурс на выбор страховой медицинской организации для осуществления обязательного медицинского страхования неработающего населения Воронежской области. Победителем конкурса был признан заявитель.

ООО МСК «Альмеда» не согласилось с решением конкурсной комиссии, так как считало, что конкурсная документация не соответствует действующему законодательству. В связи с чем ООО МСК «Альмеда» обратилась с жалобой в Управление федеральной антимонопольной службы по Воронежской области (далее — УФАС).

УФАС, рассмотрев жалобу, приняло решение от 11 января 2007 г. по делу № 96-з о наличии нарушений ч. 4 и 6 ст. 28 Федерального закона РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»²⁵ (далее — Закон о размещении заказов) в действиях конкурсной комиссии ГФУ.

В целях устранения допущенных нарушений УФАС выдало ГФУ предписание об устранении нарушений.

ГФУ выполнило предписание УФАС, а именно: были внесены изменения в протокол оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе № 328-в от 25 декабря 2006 г., что привело к пересмотру итогов конкурса.

В соответствии с изменениями к протоколу оценки и сопоставления заявок победителем конкурса было признано ООО МСК «Альмеда».

²⁵ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 21 июля 2005 г. 94-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 31.12.2005 г. № 207-ФЗ, 27.07.2006 г. № 142-ФЗ, 20.04.2007 г. № 53-ФЗ (ред. 08.11.2007 г.), 24.07.2007 г. № 218-ФЗ, 08.11.2007 г. № 257-ФЗ, 23.07.2008 г. № 160-ФЗ, 01.12.2008 г. № 225-ФЗ, 30.12.2008 г. № 323-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 30.12.2008 г. № 308-ФЗ) // СЗ РФ. 2005. № 30, ч. 1. Ст. 3105; 2006. № 1. Ст. 18; № 31, ч. 1. Ст. 3441; 2007. № 17. Ст. 1929; № 31. Ст. 4015; № 46. Ст. 5553; 2008. № 30, ч. 2. Ст. 3616; 2008. № 49. Ст. 5723; Рос. газета. 2008. № 267. 31 дек.

Заявитель считает, что конкурсная комиссия не имела полномочий на изменение условий конкурса после проведения торгов, поэтому заявитель обратился в арбитражный суд.

Арбитражный суд установил, что в силу ч. 3 ст. 57 Закона о размещении заказов размещение заказа может быть признано недействительным по иску заинтересованного лица или по иску уполномоченных на осуществление контроля в сфере размещения заказов федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, только судом. Таким образом, у уполномоченного органа в лице конкурсной комиссии отсутствовали полномочия по изменению итогов конкурса (внесению изменений в протокол № 328-в от 25 декабря 2006 г. оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе), что по своей сути являлось отменой итогов торгов и проведением новых торгов с иными критериями. В силу ч. 1 ст. 449 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) торги могут быть признаны недействительными только судом по иску заинтересованного лица.

Ссылка ГФУ на предписание УФАС не принимается арбитражным судом, по причине отсутствия у конкурсной комиссии полномочий на пересмотр итогов торгов, а также по причине того, что предписание УФАС от 11 января 2007 г. в отношении рассматриваемого конкурса, было признано недействительным решением арбитражного суда от 30 января 2008 г. по делу № А14-1028-2007/29/19.

Таким образом, конкурсная комиссия нарушила требования Закона о размещении заказов и ст. 449 ГК РФ, что привело к нарушению прав и законных интересов заявителя в осуществляемой им сфере предпринимательской деятельности.

С учетом изложенного арбитражный суд удовлетворил требования заявителя в полном объеме²⁶.

Отметим, что в представленном административно-правовом споре заявителем было именно частное лицо — подвластный субъект, отстаивающий свои права и законные интересы, нарушенные неправомерными действиями государственного органа.

Традиционно, когда говорят о создании административных судов, им отводят роль защитников «гражданина от произвола чиновников»²⁷. Однако административное судопроизводство служит защитой не только для граждан, оно необходимо и для публично-правовых субъектов, а соответственно формирование административной юстиции желательно и для самого государства.

Обратим внимание еще на один пример из судебной практики. Арбитражным судом Воронежской области было рассмотрено дело

²⁶ Решение арбитражного суда Воронежской области от 27 мая 2008 г. № А14-806-2007/23/11. URL: http://assys.arbc.ru/bras/filepage.asp?id_doc=da6ada70-33b5-4239-814b-d2caee422fc7&filename=da6ada70-33b5-4239-814b-d2caee422fc7.pdf (2009. 30 марта)

²⁷ Рос. газета. 2003. 26 апр.

№ А14-10112-2007/585/11 по заявлению ГФУ о признании незаконными решения и предписания УФАС по делу № 82-з от 1 августа 2007 г.

Заявителем, являющимся уполномоченным органом Воронежской области на осуществление функций по размещению заказов для государственных заказчиков — получателей бюджетных средств Воронежской области, был объявлен открытый конкурс на выбор подрядчиков для выполнения капитального ремонта помещений и теплотрассы Главного управления труда и социального развития Воронежской области.

На конкурс было подано четыре конверта с заявками. Конкурсной комиссией было отказано ООО «СтройСтарСвязь» в допуске к участию в конкурсе по причине несоответствия требованиям, предъявляемым к участникам конкурса.

ООО «СтройСтарСвязь» не согласилось с решением конкурсной комиссии и обратилось с жалобой в УФАС.

По результатам рассмотрения жалобы УФАС вынесла решение о наличии нарушений Закона о размещении заказов в действиях конкурсной комиссии по отказу в допуске общества к участию в конкурсе, а также было выдано предписание об устранении нарушений.

Заявитель, не согласившись с данным решением и предписанием, обратился в арбитражный суд.

Арбитражный суд установил, что в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 11 Закона о размещении заказов участники размещения заказа должны соответствовать требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством РФ к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона РФ от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁸ лицензированию подлежит деятельность по строительству зданий и сооружений.

²⁸ О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон от 8 августа 2001 г. 128-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 13.03.2002 г. № 28-ФЗ, 21.03.2002 г. № 31-ФЗ, 09.12.2002 г. № 164-ФЗ, 10.01.2003 г. № 17-ФЗ, 27.02.2003 г. № 29-ФЗ, 11.03.2003 г. № 32-ФЗ, 26.03.2003 г. № 36-ФЗ, 23.12.2003 г. № 185-ФЗ, 02.11.2004 г. № 127-ФЗ, 21.03.2005 г. № 20-ФЗ, 02.07.2005 г. № 80-ФЗ, 31.12.2005 г. № 200-ФЗ, 27.07.2006 г. № 156-ФЗ, 04.12.2006 г. № 201-ФЗ, 29.12.2006 г. № 244-ФЗ, № 252-ФЗ, 05.02.2007 г. № 13-ФЗ, 19.07.2007 г. № 134-ФЗ, № 135-ФЗ, № 136-ФЗ, 04.11.2007 г. № 250-ФЗ, 08.11.2007 г. № 258-ФЗ, 01.12.2007 г. № 318-ФЗ, 06.12.2007 г. № 334-ФЗ, 04.05.2008 г. № 59-ФЗ, 14.07.2008 г. № 113-ФЗ, 22.07.2008 г. № 148-ФЗ, 23.07.2008 г. № 160-ФЗ, 30.12.2008 г. № 307-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 22.12.2008 г. № 272-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1020; № 12; Ст. 1093; № 50. Ст. 4925; 2003. № 2. Ст. 169; № 9. Ст. 805; № 11. Ст. 956; № 13. Ст. 1178; № 52, ч. 1. Ст. 5037; 2004. № 45. Ст. 4377; 2005. № 13. Ст. 1078; № 27. Ст. 2719; 2006. № 1. Ст. 11; № 31, ч. 1. Ст. 3455; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1, ч. 1. Ст. 7; 2007. № 1, ч. 1. Ст. 15; № 7. Ст. 834; № 30. Ст. 3748, 3749, 3750; № 45. Ст. 5427; № 46. Ст. 5554; № 49. Ст. 6079; № 50. Ст. 6247; 2008. № 18. Ст. 1944; № 29, ч. 1. Ст. 3413; № 30, ч. 1. Ст. 3604; № 30, ч. 2. Ст. 3616; № 52, ч. 1. Ст. 6227; 2009. № 1. Ст. 15.

Предметом объявленного конкурса являлось выполнение строительных работ. В соответствии с п. 1.6 конкурсной документации участник размещения заказа должен иметь соответствующие лицензии на выполнение работ, являющихся предметом конкурса. ООО «СтройСтарСвязь» представило лицензию на строительство зданий и сооружений I и II уровня ответственности в соответствии с государственными стандартами, но в указанной лицензии отсутствуют виды деятельности по выполнению строительных работ, являющихся предметом конкурса.

ООО «СтройСтарСвязь» не отрицает данного факта. УФАС считает, что при наличии в лицензии права на выполнение функций генерального подрядчика конкурсная комиссия не имела права не допускать ООО «СтройСтарСвязь» к участию в конкурсе. Данный довод УФАС не может быть принят, так как действующим законодательством не предусмотрено, что наличие функции генерального подрядчика в лицензии подразумевает возможность выполнения любых видов строительных работ. Функция генерального подрядчика представляет собой организационную деятельность, но не представляет совокупности всех видов строительных работ, на выполнение каждого из которых нужно получить соответствующее разрешение, отраженное в лицензии.

Ссылка УФАС в решении на то, что генеральный подрядчик вправе привлечь к выполнению работ субподрядчика, за деятельность которого несет ответственность перед заказчиком, не принимается арбитражным судом, так как субподрядчику надлежит выполнять строительные работы, соответственно, у субподрядчика также должна быть соответствующая лицензия на те виды строительных работ, которые являются предметом конкурса. Так как ООО «СтройСтарСвязь» не соответствовало требованиям, предъявляемым участникам размещения заказа, то конкурсная комиссия правомерно на основании ст. 12 Закона о размещении заказов не допустила ООО «СтройСтарСвязь» к участию в конкурсе, а у УФАС отсутствовали основания для выдачи конкурсной комиссии предписания об устранении нарушений данного Закона.

Арбитражный суд заявление ГФУ удовлетворил, решение и предписание УФАС признал недействительными и не соответствующими законодательству²⁹.

Судебные дела, рассмотренные по правилам административного судопроизводства, заявители в которых — субъекты публичного управления, выступают образцами, демонстрирующими роль нормоконтроля в защите прав и интересов самого государства. Это еще один аргумент в пользу развития института административного судопроизводства и создания в нашей стране административных судов.

²⁹ Решение арбитражного суда Воронежской области от 20 декабря 2007 г. № А14-10112-2007/585/11. URL: http://assys.arbc.ru/bras/filepage.asp?id_doc==761307d2-b59f-9744-a510-a49d7ca48078&filename=761307d2-b59f-9744-a510-a49d7ca48078.pdf (2009. 30 марта)

Завершить статью хотелось бы словами речи Президента РФ Д. А. Медведева, с которой он выступил 2 декабря 2008 г. на VII Всероссийском съезде судей: «Еще одна тема, по которой необходимо определиться, куда мы идем, в одну сторону или в другую, — я имею в виду административное судопроизводство. В этом вопросе нужно поставить точку. Я сейчас не предвосхищаю решение и не формирую вашу позицию, вы сами должны это обсудить, потому что есть разные точки зрения, и, как правило, эти точки зрения концентрируются в разных судебных системах. Тем не менее по этим различным позициям нужно достигнуть консенсуса или принять решение, потому что бесконечно обсуждать этот вопрос не имеет смысла»³⁰.

³⁰ Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/12/210020.shtml> (2009. 30 марта)

Воронежский государственный университет

Ступников О. А., аспирант кафедры административного права юридического факультета

E-mail: stupnikov_o@gfi.vrn.ru

Тел.: 8-910-247-64-71

Voronezh State University

Stupnikov O. A., Postgraduate Student of the Administrative and Municipal Law Department of the Law Faculty

E-mail: stupnikov_o@gfi.vrn.ru

Tel.: 8-910-247-64-71