
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2016. № 1

Учредитель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»

Редакционная коллегия:

Ю. Н. Стариков,
д-р юрид. наук,
проф., Воронеж. гос. ун-т,
засл. деятель науки РФ (гл. ред.);

Ю. Б. Носова,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т (зам. гл. ред.);

Н. В. Малиновская,
канд. юрид. наук,
преп. Воронеж. гос. ун-та (отв. секр.);

Ю. Е. Аврутин,
д-р юрид. наук, проф.,
С.-Петерб. ун-т МВД РФ,
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;

О. В. Баулин,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

П. Н. Бирюков,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

В. П. Богомолов,
пред. Воронеж. област. суда;

Т. М. Бялкина,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

Н. А. Громошина,
д-р юрид. наук, проф.,
Моск. гос. юрид. ун-т
им. О. Е. Кутафина;

А. Б. Зеленцов,
д-р юрид. наук, проф.,
Рос. ун-т дружбы народов, засл. юрист РФ;

Д. В. Зотов,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т;

Т. Д. Зражевская,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т, засл. юрист РФ;

С. Д. Князев,
д-р юрид. наук, проф.,
Конституционный Суд (Санкт-Петербург),
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;

А. В. Кочетков,
канд. юрид. наук, доц.,
пред. Арбитражного суда
Воронеж. обл.;

С. В. Курчевская,
канд. юрид. наук,
судья Воронеж. област. суда;

СОДЕРЖАНИЕ

ОТ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ЖУРНАЛА

Стариков Ю. Н. О новом научно-практическом издании «Журнал административного судопроизводства» и Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений». Административное судопроизводство: от идеи специального административно-процессуального регулирования до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» 5

Агибалов Ю. В. Приветственное слово на Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений» (Воронеж, 27 ноября 2015 г.) 12

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Серков П. П. Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения 14

Громошина Н. А. О месте административного судопроизводства в правовой системе 25

Стариков Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежущая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права 29

Галушко Д. В. Международные стандарты административного судопроизводства 39

Сазонникова Е. В. Объединение административных дел и выделение административных исковых требований 45

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Россинский Б. В. Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? 49

Филатова М. А. О некоторых вопросах подведомственности и процессуальной формы рассмотрения дел административной природы 52

Уткин Д. В. Содержание и особенности административно-процессуальной формы 59

А. В. Малько,
д-р юрид. наук, проф.,
Сарат. филиал Ин-та государства
и права РАН, засл. деятель
науки РФ;

И. И. Марков,
пред. Липецкого област. суда,
засл. юрист РФ;

С. Н. Махина,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

Е. И. Носырева,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

Р. А. Подопригра,
д-р юрид. наук, проф.,
Каспийский ун-т (Алматы,
Республика Казахстан);

О. С. Рогачева,
д-р юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т;

Б. В. Россинский,
д-р юрид. наук, проф.,
Всерос. гос. ун-т юстиции
(РПА Минюста России),
засл. юрист РФ;

Ю. П. Соловей,
д-р юрид. наук, проф.,
Омская юрид. акад., засл. юрист РФ;

Н. Т. Степанова,
пред. Девятнадцатого арбитраж.
апелляц. суда (Воронеж),
засл. юрист РФ;

Д. Г. Фильченко,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т;

О. Н. Шеменёва,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т

Адрес редакции:
394006 Воронеж, пл. Ленина, 10а, к. 707
e-mail: juristar@law.vsu.ru;
nosova_y@law.vsu.ru

Ведущий редактор
издательской группы **Ю. С. Гудкова**

Подписано в печать 26.02.2016.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 15,7
Усл. п. л. 14,8. Тираж 500. Заказ 104

Издательский дом ВГУ
394000 Воронеж, пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный
университет, 2016

© Оформление, оригинал-макет.
Издательство Воронежского
государственного университета, 2016

Бялкина Т. М. Органы местного самоуправления
как субъекты правоотношений в сфере административного
судопроизводства 63

Рогачева О. С. Гражданский иск в административном
судопроизводстве: постановка проблемы
и перспективы развития 67

Носова Ю. Б. Некоторые проблемы определения подсудности
административных дел 73

Иншакова Е. Г. «Электронное правосудие»
и Кодекс административного судопроизводства:
концептуальное изменение способов взаимодействия
суда и сторон 79

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Тарибо Е. В. Взыскание обязательных платежей по правилам
КАС РФ: некоторые проблемные вопросы 82

Катаева О. В. Вопросы правовой регламентации отношений
с участием иностранных граждан в положениях Кодекса
административного судопроизводства Российской Федерации 87

Стародубцева И. А. Дела об оспаривании нормативных правовых
актов: разграничение подведомственности между органами
конституционного контроля и судами общей юрисдикции 91

Антропова М. А. Порядок оспаривания решений,
действий (бездействия) должностных лиц МЧС России 96

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

Бирюков П. Н. Системы административного судопроизводства
некоторых европейских государств 101

ВЗГЛЯД СУДЬИ

Кочетков А. В. Административное судопроизводство
в арбитражных судах 108

Ламонов Е. В., Бурашникова Н. А. Некоторые проблемные
вопросы, возникающие при рассмотрении административных
дел районными судами и в суде апелляционной инстанции 113

Трибуна молодого ученого

Смолянинова Ю. К. Кодификация процессуального
законодательства об административном правосудии:
основные проблемы и противоречия 122

**ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ,
НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ
КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ** 125

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2016. № 1

Founder: Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education «Voronezh State University»

Editorial board:

Yu. N. Starilov,

doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University,
honoured scientist of the Russian
Federation (chief editor);

Yu. B. Nosova,

candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University (deputy editor);

N. V. Malinovskaya,

candidate of legal sciences, lecturer,
Voronezh State University
(secretary in chief);

Yu. E. Avrutin,

doctor of legal sciences, professor,
St. Petersburg University of MIA RF,
honoured scientist of the Russian
Federation, honoured lawyer
of the Russian Federation;

O. V. Baulin,

doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

P. N. Biriukov,

doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

V. P. Bogomolov,

chairman of the Voronezh Regional Court;

T. M. Bialkina,

doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

N. A. Gromoshina,

doctor of legal sciences, professor,
Moscow State Law University
named after O. E. Kutafin;

A. B. Zelentsov,

doctor of legal sciences, professor,
Peoples' Friendship University of Russia,
honoured lawyer of the Russian Federation;

D. V. Zotov,

candidate of legal sciences, associate
professor, Voronezh State University;

T. D. Zrazhevskaya,

doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University, honoured lawyer
of the Russian Federation;

CONTENTS

FROM THE CHIEF EDITOR

Starilov Yu. N. About new scientific and practical edition «Journal of the administrative proceedings» and the First scientific-practical conference «Russian legislation about administrative proceedings – a new platform for the development of modern system and structure of legal relations». Administrative proceedings: from the idea of the special administrative processual regulation to the Federal Law «Code of Administrative proceedings of the Russian Federation»5

Agibalov Yu. V. Welcome speech on the First scientific-practical conference «Russian legislation about administrative proceedings – a new platform for the development of modern system and structure of legal relations» (Voronezh, November 27, 2015) 12

THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Serkov P. P. Administrative law, administrative proceedings and mechanism of legal relations 14

Gromoshina N. A. About the place of administrative legal proceedings in the legal system 25

Starilov Yu. N. The Code of administrative proceedings of the Russian Federation – good basis for the development of administrative processual form and the formation of a new administrative processual law 29

Galushko D. V. International standards of administrative proceedings.. 39

Sazonnikova E. V. Combining of administrative cases and the allocation of administrative claim requirements 45

TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Rossinskiy B. V. Is the distinction between the administrative proceedings and proceedings of administrative offenses finally? 49

Filatova M. A. About the some questions of jurisdiction and processual form of consideration of cases of administrative nature 52

Utkin D. V. The content and features of the administrative and procedural form 59

Bialkina T. M. Local governments as subjects of legal relations in the sphere of administrative proceedings 63

Rogacheva O. S. Civil suit in administrative legal proceedings: statement of a problem and prospect of development 67

S. D. Kniazev , doctor of legal sciences, professor, Constitutional Court (St. Petersburg), honoured scientist of the Russian Federation, honoured lawyer of the Russian Federation;	Nosova Yu. B. Some problems of definition of the administrative violations venue 73
A. V. Kochetkov , candidate of legal sciences, associate professor, chairman of the Arbitration Court of the Voronezh Region;	Inshakova E. G. «Electronic justice» and the Code of administrative proceedings: a conceptual change of the ways of the court and the parties cooperation..... 79
S. V. Kurchevskaya , candidate of legal sciences, judge of the Voronezh Regional Court;	PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES
A. V. Malko , doctor of legal sciences, professor, Saratov branch of the Institute of State and Law, honoured scientist of the Russian Federation;	Taribo E. V. Penalty of mandatory payments by the rules of the Code of administrative proceedings of the Russian Federation: some problematic questions 82
I. I. Markov , chairman of the Lipetsk Regional Court, honoured lawyer of the Russian Federation;	Kataeva O.V. Questions of legal regulation of relations with participation of foreign citizens in the provisions of the Code of administrative proceedings of the Russian Federation 87
S. N. Mahina , doctor of legal sciences, professor, Voronezh State University;	Starodubtseva I. A. Cases of contest of regulations: differentiation of jurisdiction between bodies of the constitutional control and courts of law 91
E. I. Nosyreva , doctor of legal sciences, professor, Voronezh State University;	Antropova M. A. The procedure for challenging decisions, actions (inaction) of officials of the EMERCOM of Russia..... 96
R. A. Podoprigora , doctor of legal sciences, professor, University of the Caspian (Almaty, Republic of Kazakhstan);	FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZATION OF THE ADMINISTRATIVE COURTS AND ADMINISTRATIVE JUSTICE
O. S. Rogacheva , doctor of legal sciences, associate professor, Voronezh State University;	Biriukov P. N. Systems of administrative procedure of several european countries 101
B. V. Rossinskiy , doctor of legal sciences, professor, Russian State Justice University (RPA Russian Ministry of Justice), honoured lawyer of the Russian Federation;	LOOKING OF JUDGE
Yu. P. Soloveva , doctor of legal sciences, professor, Omsk Academy of Law, honoured lawyer of the Russian Federation;	Kochetkov A. V. Administrative proceedings in arbitration courts 108
N. T. Stepanova , chairman of the Nineteenth Arbitrator Appellate Court (Voronezh), honoured lawyer of the Russian Federation;	Lamonov E. V., Burashnikova N. A. Some of the problems arising in administrative cases in the district courts and the court of appeal 113
D. G. Filchenko , candidate of legal sciences, associate professor, Voronezh State University;	TRIBUNES OF YOUNG SCIENTIST
O. N. Shemeniova , candidate of legal sciences, associate professor, Voronezh State University	Smoliyaninova Yu. K. Codification of the procedural legislation on administrative justice: basic problems and contradictions..... 122
	REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION..... 127

Editorial address:

394006, Russia, Voronezh,
Lenin Sq., 10a, r. 707
e-mail: juristar@law.vsu.ru;
nosova_y@law.vsu.ru

ОТ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ЖУРНАЛА

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

**О НОВОМ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОМ ИЗДАНИИ
«ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА»
И ПЕРВОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «РОССИЙСКОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ –
НОВАЯ ПЛАТФОРМА ДЛЯ РАЗВИТИЯ
СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ».
АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО:
ОТ ИДЕИ СПЕЦИАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ДО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Содержатся краткое представление нового научно-практического издания «Журнал административного судопроизводства» и анализ публикуемых в первом номере журнала материалов состоявшегося в Воронежском государственном университете научного форума, посвященного отдельным проблемам административного судопроизводства. Ключевые слова: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, «Журнал административного судопроизводства», Первая научно-практическая конференция «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений».

**ABOUT NEW SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION
«JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS»
AND THE FIRST SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE «RUSSIAN
LEGISLATION ABOUT ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS –
A NEW PLATFORM FOR THE DEVELOPMENT
OF MODERN SYSTEM AND STRUCTURE OF LEGAL RELATIONS».
ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS:
FROM THE IDEA OF THE SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCESSUAL
REGULATION TO THE FEDERAL LAW
«CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS
OF THE RUSSIAN FEDERATION»**

Containing brief introduction of new scientific and practical edition of «Journal of Administrative Proceedings» and the analysis of materials of scientific conference devoted to the some problems of administrative proceedings, published in the first issue of this journal.

Key words: Code of administrative proceedings of the Russian Federation, «Journal of Administrative Proceedings», First scientific-practical conference «Russian legislation about administrative proceedings – a new platform for the development of modern system and structure of legal relations».

С вступлением в силу 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) появилась необходимость как полноценного научного анализа судебной практики по административ-

ным делам, так и точного институционального исследования системы, содержания и структуры административного судопроизводства, являющегося одной из важнейших форм осуществления в стране судебной власти. Новизна законодательства об административном судопроизводстве, многочисленные (идушие с конца прошлого

века) дискуссии о назначении, предназначении и отраслевой процессуальной принадлежности административного правосудия, очевидная (а временами чрезвычайно жесткая) критика нормативных положений, содержащихся в КАС РФ, потребность в совершенствовании порядка административного судопроизводства, различные подходы к закреплению местонахождения учебного курса «Административное судопроизводство» за профильными кафедрами университетов и, соответственно, необходимость профессионального обсуждения этих вопросов могут быть положены сегодня в основу идеи учреждения *отраслевого юридического журнала*. Обсуждение на страницах нового журнала как научных, так и практических вопросов административного судопроизводства, несомненно, будут способствовать привлечению внимания научного сообщества, юристов-практиков, законодателей к разрешению возникших проблем и улучшению административно-процессуального законодательства.

В структурно-содержательном плане «Журнал административного судопроизводства» будет включать следующую рубрику:

- Теория административного судопроизводства
- Тенденции развития законодательства об административном судопроизводстве
- Защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций
- Судебный контроль в сфере осуществления публичных полномочий
- Судебная практика по административным делам
- Производство по отдельным категориям административных дел
- Административное судопроизводство и административные процедуры
- Зарубежный опыт организации административных судов и административного правосудия
- Комментарии, обзоры, заключения
- Научная жизнь: конференции, семинары, форумы, «круглые столы»
- Проблемы юридического образования
- Новая проблема и приглашение к дискуссии
- Взгляд судьи
- Трибуна молодого ученого
- Рецензии

Редакционная коллегия журнала надеется на внимание ученых и юристов-практиков к обсуждаемым на его страницах проблемам теории административного правосудия и судебной практики по административным делам. Очевидно, редакция журнала будет принимать к публикации также материалы, которые непосредственно свя-

заны с теорией и практикой административного судопроизводства, например, по следующим темам: административное нормотворчество, судебный нормоконтроль, административные процедуры, судебный контроль в области организации и функционирования публичного управления, деятельности должностных лиц исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих.

Первый номер нового научно-практического издания «Журнал административного судопроизводства» содержит материалы Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений», которая состоялась на юридическом факультете Воронежского государственного университета 27 ноября 2015 г.

Участниками научно-практической конференции были как ученые – известные в стране исследователи проблем административной юстиции и административного процесса, так и судьи судов общей юрисдикции и арбитражных судов из некоторых субъектов Российской Федерации. Во время конференции была создана весьма творческая и дискуссионная атмосфера; высказывались и обосновывались противоположные точки зрения на сложные вопросы регламентации порядка осуществления административного судопроизводства, правопонимания и правоприменения важнейших институтов данной сферы правоотношений.

В завершение краткой информации о проведенной научно-практической конференции уместно показать становление российского законодательства об административном судопроизводстве и этапы реализации идеи подготовки и принятия специального федерального закона, учреждающего административно-правовые режимы в системе правосудия по административным делам.

**Административное судопроизводство:
от идеи специального
административно-процессуального
регулирования
до Федерального закона
«Кодекс административного
судопроизводства Российской Федерации»**

30 мая 1917 г. – Положение о судах по административным делам: утверждено Временным Правительством от 30 мая 1917 г.

«1. Власть судебная по делам административным принадлежит: административным судьям; окружным судам и Правительствующему Сенату.

3. Административный судья есть власть еди-ноличная.

10. Административному суду подсудны: 1) дела по протестам комиссаров на постановления, распоряжения, действия и упущения учреждений и должностных лиц городского, земского (губернского, уездного и волостного) и поселкового управления; 2) дела по жалобам правительственных установлений и должностных лиц на постановления, распоряжения, действия и упущения, указанные в пункте 1; 3) дела по жалобам городских дум, земских и поселковых собраний и частных лиц, обществ и установлений на постановления, распоряжения, действий и упущения, указанных в пункте 1 учреждений и лиц, а также комиссаров, их помощников и подчиненных им лиц; 4) дела, особо предоставленные законом ведению административного суда.

11. Основанием для протестов и жалоб могут быть: 1) неправильности, состоящие либо в нарушении закона или обязательного распоряжения властей, либо в осуществлении полномочий с нарушением той цели, для которой оно предоставлено; 2) уклонение от исполнения, действия, предписанного законом или обязательным распоряжением власти, и 3) медленность. Жалоба может быть принесена теми лицами, обществами и установлениями, интересы или права коих нарушены постановлением, распоряжением, действием или упущением.

30 июня 1987 г. – Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7287-ХІ «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан».

2 ноября 1989 г. – Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-І «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан».

13 ноября 1989 г. – появление в законодательстве термина «судьи по административному производству»: «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судоустройстве» возлагали рассмотрение дел об административных правонарушениях на *судей по административному и исполнительному производству*, состоящих при районных (городских) народных судах (ст. 5, 18).

27 апреля 1993 г. – Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. федеральных законов от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ, от 9 февраля 2009 г. № 4-ФЗ).

12 декабря 1993 г. – ст. 118 (ч. 2) Конституции Российской Федерации (административное судопроизводство как форма реализации судебной власти в стране).

19 сентября 2000 г. – постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2000 г. № 29 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов «О федеральных административных судах в Российской Федерации», «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации»¹.

27 ноября 2000 г.: «О необходимости создания административных судов говорилось уже много, и здесь, слава Богу, перешли к делу. Недавно Государственная Дума приняла законопроект в первом чтении. Административная юстиция важна и для защиты граждан, и для улучшения работы всех органов власти»² (из выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на V Всероссийском съезде судей).

1998–2001 гг. – предложение ученых провести кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции Российской Федерации в «Административно-процессуальном кодексе»³.

2001 г. – обсуждение идеи разработки и принятия Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве»⁴ или Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве⁵.

24 июля 2002 г. – принятие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации:

Статья 29. Подведомственность экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений:

1. Арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

1.1) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если рассмотрение таких дел в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражного суда (в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. *утратил силу*); (действующая редакция: 1.1) об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с

настоящим Кодексом отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам);

2) об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;

3) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

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

5) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Раздел III. Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

Глава 22. Особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Статья 189. Порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Глава 23. Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов (*утратила силу*); **новая редакция:** Глава 23. Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов Судом по интеллектуальным правам.

Глава 24. Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц (*утратила силу*); **новая редакция:** Глава 24. Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

14 ноября 2002 г. – принятие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (п. 3 ст. 22 ГПК РФ относил к подведомственности гражданских дел судам дела, возникающие из публичных правоотношений и указанные в ст. 245 ГПК РФ – утратил силу

с 15 сентября 2015 г.; подраздел III ГПК РФ – Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений – утратил силу с 15 сентября 2015 г.).

14 апреля 2003 г. – Председатель Верховного Суда Российской Федерации проинформировал Президента Российской Федерации о ходе работы над созданием административных судов и процедурой рассмотрения административных дел⁶.

8 июля 2003 г. – разработка рабочей группой, образованной по распоряжению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, проекта федерального закона «Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»⁷.

16 ноября 2006 г. – постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»⁸.

29 ноября 2007 г. – постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (в ред. постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. и от 9 февраля 2012 г. № 3).

Январь 2008 г. – повторное направление Верховным Судом Российской Федерации в Государственную Думу проекта федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве».

Январь 2008 г. – профильный комитет Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации поддержал инициативу принятия направленного Верховным Судом Российской Федерации в Государственную Думу проекта федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве».

10 февраля 2009 г. – постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (в ред. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 3).

16 октября 2009 г. – постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

7 февраля 2011 г. – появление в законодательстве термина «административные дела»;

вступление в силу Федерального конституционного закона «**О судах общей юрисдикции в Российской Федерации**», п. 2 ст. 4 которого установил, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и **административные дела** о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов. Административные дела требуют специального процессуального оформления порядка их судебного разрешения.

18 декабря 2012 г.: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления. Смысл, философия административного судопроизводства всем нам хорошо известны. Изначально это ориентировано на защиту граждан, в том числе бремя доказывания здесь возлагается на госорган, а не на самого человека» (из выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на VIII Всероссийском съезде судей).

19 декабря 2012 г. – постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. № 1 «**О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития**»: «4. Просить Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации обеспечить приоритетное рассмотрение: проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и проекта федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»; проекта федерального закона № 124099-6 «О внесении изменений в статьи 29 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (о подведомственности дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений), направленного на обеспечение гарантий права граждан на разбирательство дела компетентным судом, созданным на основании закона; 4-1. Обратит внимание всех судов и судей на безусловное выполнение требований статьи 47 Конституции Российской Федерации об обеспечении права каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которого оно отнесено законом».

5 февраля 2013 г. – постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 1 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрис-

дикции в Российской Федерации» и в Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации». В соответствии с данным законопроектом было предусмотрено создание **Судебной коллегии по административным делам** в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа.

Март 2013 г. – обнародование проекта федерального закона «**Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации**»⁹.

21 мая 2013 г. – рассмотрение Государственной Думой проекта федерального закона «**Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации**» *в первом чтении*¹⁰.

Июнь 2013 г. – издание книги: **Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства**. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – 1060 с.

5 февраля 2014 г. – принятие Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»:

образована **Судебная коллегия по административным делам** Верховного Суда Российской Федерации;

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, **административным** и иным **делам**, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами;

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает *в качестве суда первой инстанции административные дела*: 1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций; 2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации,

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации; 2.1) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы; 3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд Российской Федерации предусмотрено федеральным законом; 4) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена, об оспаривании ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена; 5) о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации; 6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов Российской Федерации; 7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума; 8) об отмене регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации, об отмене регистрации федерального списка кандидатов, об отмене регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список

кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; 9) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы; 10) о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; 11) по разрешению споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации; 12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов.

28 ноября 2014 г. – принятие участниками Международной научной-практической конференции «Административное судопроизводство в Российской Федерации» (Омская юридическая академия, г. Омск, 28 ноября 2014 г.) обращения к депутатам Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации о необходимости принятия *Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации*.

18 декабря 2014 г. – одобрение профильным комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству внесенных в законопроект поправок; рекомендация депутатам Государственной Думы рассмотреть проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» **во втором чтении**¹¹.

Май 2015 г. – издание книги: **Актуальные проблемы административного судопроизводства**: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск : Омская юрид. акад., 2015. – 317 с.

17 февраля 2015 г. – принятие Государственной Думой Федерального собрания РФ федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» **во втором чтении**.

20 февраля 2015 г. – принятие Государственной Думой Федерального собрания РФ федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» **в третьем чтении**¹².

25 февраля 2015 года – одобрение Советом Федерации ФС РФ федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»¹³.

8 марта 2015 г. – подписание Президентом Российской Федерации Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»¹⁴.

15 сентября 2015 г. – *вступление* Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации *в силу*.

21–23 октября 2015 г. – Научно-практическая конференция по вопросам применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (Алтайский край, г. Белокуриха); организована Алтайским краевым судом, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, Управлением Судебного департамента в Алтайском крае. На конференции впервые в Российской Федерации обсуждались сложные вопросы применения судьями судов общей юрисдикции вступившего 15 сентября 2015 г. в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

27 ноября 2015 г. – Первая научно-практическая конференция «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений» (г. Воронеж); организована юридическим факультетом ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Учебники по Административному судопроизводству и комментарии к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации

1. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М. : Юрайт, 2016. – 341 с.

2. Административное судопроизводство : учеб. для студентов высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 560 с.

3. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации

(постатейный) / А. П. Рыжаков. – М. : Дело и сервис, 2016. – 624 с.

4. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / под общ. ред. А. А. Муравьева. – М. : Проспект, 2016. – 408 с.

5. Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический). – М. : Проспект, 2016. – 768 с.

6. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 1295 с.

¹ URL: ппвс.пф/2000/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N29-ot-19.09.2000.html; Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конференции (Москва, 15–16 марта 2001 г.). М., 2001. С. 263–275.

² Путин В. В. Компетенция суда распространяется на все дела государства // Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 4.

³ См., например: Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России (История и современность). М., 2002. С. 98 ; Стариков Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 182.

⁴ См.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001.

⁵ См.: Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: материалы конференции (Москва, Российская академия правосудия, 15–16 марта 2001 г.) / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001. С. 262.

⁶ См.: Рос. газета. 2003. 15 апр.

⁷ URL: <http://www.aasp.ru/info/articles/12/1112.html>

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=246960-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=246960-6&02)

¹⁰ Там же.

¹¹ URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/2014/12/19>

¹² URL: http://www.consultant.ru/law/hotdocs;http://www.consultant.ru/law/doc/adm_sud/?&utm_campaign=adm_sud&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_term=nov09&utm_content=1&gclid=CMA6qouY-sMCFeQMcwodcboAjA

¹³ URL: <http://pravo.ru/news/view/116148/>

¹⁴ Рос. газета. 2015. 11 марта.

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и муниципального права

e-mail: juristar@vmail.ru

тел.: 8 (473) 255–07–19

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Dean of the Law Faculty, Head of the Administrative and Municipal Law Department

e-mail: juristar@vmail.ru

tel.: 8 (473) 255–07–19

**ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО
НА ПЕРВОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ –
НОВАЯ ПЛАТФОРМА ДЛЯ РАЗВИТИЯ
СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ
И СТРУКТУРЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ»**

(г. Воронеж, 27 ноября 2015 г.)

Уважаемые коллеги!
Дорогие гости конференции!

ОТ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ЖУРНАЛА

Разрешите мне от имени губернатора Воронежской области А.В. Гордеева и правительства Воронежской области поздравить Вас с открытием научно-практической конференции. Тема конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений» имеет не только большое теоретическое, но и практическое значение. Программой конференции предусмотрено широкое обсуждение Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», принятие которого стало завершающим этапом реализации положений Конституции Российской Федерации о формах осуществления судебной власти в стране. Сегодня очевидно, что только наличие Закона не решает в России накопившихся проблем. Много будет зависеть от практики его применения, в процессе которой и будут выявляться пробелы и проблемы. Важно, чтобы они оперативно устранялись. На одну из проблем хотелось бы сегодня обратить Ваше внимание. В научных кругах активно обсуждается вопрос необходимости формирования института административных процедур. В последние годы этой тематике посвящены диссертации и научные статьи. И это не случайно. Как справедливо отмечает заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации Ю. Е. Аврутин «административное судопроизводство является не только средством "исправления" административных ошибок, но и следствием их совершения; оно начинается тогда, когда необходима судебная защита уже нарушенных или оспариваемых прав»¹. Сегодня важно не допускать подобных нарушений.

В целях уменьшения административных ошибок, большое значение имеет регламентация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. О необходимости такой регламентации идет постоянный разговор в научном сообществе и на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления. В последние годы в России в рамках проведения административной реформы большое внимание уделялось вопросам регламентации деятельности органов власти, оценки регулирующего воздействия правовых актов и проектов, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления, и прежде всего, в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности. Эти и другие изменения, несомненно, играют положительную роль. Однако нельзя не согласиться с заслуженным деятелем науки Российской Федерации, профессором Ю. Н. Стариловым в том, что до сих пор в России «не было создано нормативного правового регулирования как важнейшего в практике публичного администрирования механизма принятия административных актов, который незаменим никакими иными административно-правовыми институтами (в том числе и административными регламентами); в указанной сфере правоотношений должны доминировать порядки и принципы законодательства об административных процедурах»².

Находясь в стенах вуза, нельзя не сказать о необходимости совершенствования подготовки юристов для органов государственной власти и местного самоуправления, обновления программ переподготовки и повышения квалификации

кадров для органов власти. Эти и другие вопросы также будут обсуждаться в ходе конференции.

В заключение своего выступления хочу пожелать участникам конференции творческих успехов

и интересных находок, критических оценок и практических предложений по совершенствованию законодательства, а гостям конференции – познакомиться с нашим прекрасным городом.

¹ Аврутин Ю. Е. Место административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 12.

² Стариков Ю. Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах // Там же. С. 18.

*Ю. В. Агибалов,
кандидат экономических наук, доцент,
заместитель губернатора Воронежской области,
председатель Воронежского регионального отделения
Общероссийской организации «Ассоциация юристов России»*

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

П. П. Серков

Российский государственный университет правосудия

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО И МЕХАНИЗМ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Анализируется сущность и специфика административных правоотношений, обосновываются важнейшие концептуальные положения о механизме правоотношения как фундаменте отечественной юридической методологии.

Ключевые слова: механизм правоотношения, административное право, административное судопроизводство.

ADMINISTRATIVE LAW, ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND MECHANISM OF LEGAL RELATIONS

Analyzed the nature and specifics of administrative legal relations, substantiated the most important conceptual positions about the mechanism of legal relationship as the foundation of the domestic legal methodology.

Key words: mechanism of legal relation, administrative law, administrative proceedings.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, несомненно, является знаковым событием в истории российской государственности. В то же время оно не означает, что все проблемы взаимоотношений физических, юридических лиц и органов публичной власти, их должностных лиц получили окончательное разрешение. Поэтому введение в действие названного кодекса должно служить своеобразным катализатором дальнейшего развития науки административного права¹ на принципах системности и всесторонности.

Изучение юридической литературы на тему административного законодательства позволяет утверждать о непоследовательности и даже противоречивости высказываемых суждений и выводов. Причем речь идет не о второстепенных, а о концептуальных положениях, важных для понимания всего отраслевого правового регулирования. Если при раздельном прочтении некоторые из них выглядят перспективными, то при попытке единения между ними нередко обнаруживается несогласованность.

Предпосылки к переосмыслению результатов проделанной ранее исследовательской работы назрели давно, но они остаются незамеченными,

так как стержнем научной методологии выступает формулирование предложений, версий и гипотез через анализ внешней части правового регулирования. Процессы, скрытые от глаз, но протекающие в каждом правоприменительном акте, достаточно часто остаются за пределами исследовательского внимания. Вероятно, можно говорить и об интуитивных предчувствиях, которые не способны однозначно объяснить суть происходящего, но в то же время создают многовариантность научных суждений. Необходимо также отметить, что в некоторых работах подчас превалируют с трудом понимаемый набор различных дефиниций и неопределенность научных предложений.

Важно иметь в виду, что целое и составляющие его части представляют собой одно и то же пространство и неразрывно связаны между собой. Если такие связи не выявляются, значит, это целое состоит из других частей, а обозначенные части составляют другое целое, свидетельствуя о необоснованности теоретических предположений. Представляется, что подобная логика распространяется и на изучение регулирования, осуществляемого административным законодательством.

Так, российские ученые продолжают вести полемику относительно предмета правового регулирования административного права, при этом

утверждается, в частности, что «настало время отказываться от сложившегося в отечественной юридической науке стереотипа, согласно которому административное право регулирует только властную деятельность публичной администрации и отношения, возникающие в ходе осуществления такой деятельности», и далее: «например, отношения в сфере обеспечения общественной безопасности (пожарной, санитарной, безопасности дорожного движения) – это не только отношения между компетентными контрольно-надзорными органами и гражданами, но и отношения между самими гражданами, от поведения которых зависят возможность соблюдения требований соответствующих административно-правовых норм и в конечном итоге безопасность других лиц»².

Поддерживая данную точку зрения, другой автор, тем не менее, ссылается не на отношения между гражданами, а на «управленческие отношения в ходе осуществления местного самоуправления, которое... не может быть признано исполнительной властью»³.

В третьем случае в предмет административного права предлагается включать в том числе «отношения между работодателем в лице соответствующих руководителей организации и работниками по поводу соблюдения и исполнения последними установленных публичных требований безопасности (пожарной, экологической, безопасной эксплуатации транспортных средств и т.п.)»⁴. При этом не проводится никаких разграничений с отношениями, регулируемые правовыми нормами Трудового кодекса Российской Федерации, и вполне прогнозируемо участие в полемике и специалистов по трудовому законодательству.

Таким образом, при внешней схожести приведенные суждения не совпадают по своей сущности и не формируют панорамных очертаний предмета административного права.

Определенную тревогу вызывают попытки уяснить предмет регулирования в свете «меняющегося российского законодательства». Создается впечатление, что научное сообщество, вместо того чтобы проявить активность в выявлении закономерностей правового регулирования, просто *приспосабливается* к действиям законодателя. В идеале же именно юридическая наука должна определять принципы и стандарты правового регулирования.

Относительно предмета административного права имеются и другие суждения, также не совпадающие сюжетно и терминологически⁵. Иными словами, ясности с пониманием предмета административного права не было раньше⁶, нет ее и в настоящее время, а ссылки на подвиж-

ность общественных отношений, регулируемых административным законодательством, вряд ли убедительно объясняют сложившееся положение. В любом случае, должно существовать исходящее начало, обладающее специфическими правовыми признаками.

Не лучше обстоит дело и с пониманием метода регулирования административного права. Так, говорится, что «метод административного права (административно-правового регулирования) можно представить как совокупность правовых способов и средств, регулирующих сферу деятельности: 1) неравноправных участников общественных отношений, строящих свои взаимоотношения по формуле «власть – подчинение» с помощью предписаний и запретов; 2) равноправных участников управленческих общественных отношений, строящих свои взаимоотношения по формуле «равенство сторон» с помощью согласований, договоренностей, координации, рекомендаций; 3) самостоятельных участников общественных отношений, которым дозволено выбирать (без предписаний и запретов) образ действий в рамках административно-правовой нормы»⁷.

Во-первых, обращает на себя внимание то, что *направленность* методов, перечисленных автором, естественным образом намечающих границы предмета административного права, расходится с изложенными выше мнениями. Во всяком случае, согласно этим мнениям нет никаких «самостоятельных участников общественных отношений».

Во-вторых, вероятность различных «согласований, договоренностей, координации, рекомендаций» из сферы государственного управления исключать нельзя. Однако такие мероприятия для признания *фундаментальными* регуляторами общественных отношений должны получить *полноценное, т.е. реальное, отражение* в правовых нормах административного законодательства. Сложно представить, чтобы общество и государство всерьез полагались на чьи-либо «рекомендации» при реализации функции *распоряжения* поведением миллионов физических или деятельностью тысяч юридических лиц. Не случайно автор, ограничиваясь общими рассуждениями, не приводит законодательных норм, предусматривающих достижение в *государственном управлении* необходимого материально-правового результата в зависимости от «договоренностей». Подобные подходы вряд ли повысят прогнозируемость правового регулирования, но объем коррупционных проявлений точно не сократится.

Кроме того, предложения о «равноправных участниках» и «самостоятельных участниках» представляются не до конца проработанными.

Ведь «равноправие» и «самостоятельность» – это не просто понятия, а правовые состояния физических и юридических лиц, имеющие юридические характеристики. Поэтому применительно к методу административного права недостаточно сказать о равноправных и самостоятельных участниках, требуется обосновать существование двух отличающихся друг от друга методов, нашедших отражение в административных правовых нормах, которые позволяют физическим и юридическим лицам быть равноправными и самостоятельными. Более того, необходимо также назвать правовые критерии, отличающие эти методы от метода гражданского права, основанного на субъектном равенстве⁸, иначе предлагаемая специфика метода административного права останется неопределенной.

Итак, отмеченные предложения содержат, пожалуй, больше вопросов, чем ответов. При этом высказаны и иные, далеко не бесспорные, точки зрения на метод правового регулирования⁹, согласно которым существуют, например, такие методы, как ограничение и принуждение, и даже «административное арбитражное»¹⁰. В связи с этим можно констатировать отсутствие *устойчивого образа* упоминавшегося выше целого, в нашем случае – метода административного права.

С учетом того, что правовые нормы представляют собой основу правового регулирования, на фоне соотношения части и целого, представляется, что они должны занимать какое-то место в определении предмета и метода административного права. Между тем в юридической литературе не встречается предложений подобного рода.

Например, согласно п. 4 ст. 2 Жилищного кодекса Российской Федерации, органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище путем стимулирования жилищного строительства. Вряд ли найдутся доводы против того, чтобы отнести эту норму к разряду административных, несмотря на ее включение в Жилищный кодекс РФ. Кроме того, данная норма направлена на материальную потребность в улучшении жилищных условий *конкретных* граждан. Поэтому сложно согласиться с тем, что административные нормы «направлены на обеспечение публичных интересов»¹¹ и «не регулируют отношения между гражданами»¹². Если гипотетически согласиться с тем, что эти авторы правы, то как быть с рассмотренными выше предложениями о распространении действия административных норм, в том числе на отношения между гражданами.

Очевидно, что приведенная норма конкретизирует функциональную деятельность названных органов, но правовых норм компетенционной

направленности немало в действующем законодательстве. Как следствие, без точного знания их распространенности преждевременно утверждать, «что большинство административно-правовых норм является императивными»¹³. Кроме того, возникает закономерный вопрос, а могут ли правовые нормы в принципе быть неимперативными?

Еще один автор делает вывод, что административные нормы «способны как порождать и развивать новые общественные отношения, адекватные требованиям развития общества, так и вытеснять из сферы управления общественные отношения, не отвечающие современным условиям»¹⁴. Однако эти доводы не имеют правового содержания, отражающего специфику административных норм. Они, очевидно, актуальны в качестве исходной точки, для *выяснения* конкретики процессов того, как «порождаются и развиваются новые общественные отношения и вытесняются старые». Между тем автор не предлагает никакой конкретики, а сообщений о таких исследованиях в юридической литературе не встретилось.

Нельзя не учитывать, что способности административной нормы общепринято распространяются на весь цикл урегулирования общественного отношения без детального обоснования этого вывода.

Ко всему прочему анализируются тема источников административного права и их система¹⁵, которые также затрагивают предмет и метод административного права. При этом не принимается во внимание, что, в частности, дееспособность физических лиц, играющая существенную роль в отношениях, регулируемых нормами административного законодательства, предусмотрена ст. 21 ГК РФ.

О необходимости совершенствования методологии формирования научной доктрины административного права свидетельствует и проблема административного усмотрения должностных лиц. В юридической литературе ему уделяется немало внимания. В научных работах формулируются определения административного усмотрения, в его структуре выделяются интеллектуальные и волевые контексты, субъективные и объективные компоненты, говорят о важности правосознания, анализируются другие характеристики усмотрения¹⁶. Тем не менее, несмотря на обилие суждений в юридической литературе, справедливо отмечается, что «на сегодняшний день приходится констатировать, с одной стороны, чрезмерное разрастание масштабов административного усмотрения, а с другой стороны – не эффективное использование данного института»¹⁷.

Смысл приведенной цитаты – в истолковании языком обыденной жизни заключается в том, что деятельность отдельных должностных лиц органов публичной власти подчас не свободна от проявлений безграмотности, безответственности, нерадивости, черствости и даже корыстности, а также, пользуясь терминологией предшествующих лет, – кумовства. Естественно, требуется разобраться в причинах не впечатляющих результатов исследования административного усмотрения, но об этом опять-таки мало что говорится.

В юридической литературе не предлагаются действенных способов, ограничивающих пределы административного усмотрения. До настоящего времени всё сводится к общим рекомендациям об установлении жесткого контроля над реализацией административного усмотрения; пишут о судебном и общественном контроле (С. С. Купреев), государственном и общественном контроле или ограничиваются ссылками на общее ухудшение показателей качества принимаемых законов (А. В. Гирвиц). Такие предложения не способны реально и позитивно повлиять на существенное увеличение объема *надлежащего* административного усмотрения. Нельзя не учитывать, что неумелое обращение с властью, а тем более злоупотребление ею, служат не фантомными основаниями для переживаний и стрессов граждан и ведут к снижению авторитета властных органов.

Административное усмотрение, бесспорно, создает риски для надлежащей практики применения норм административного законодательства. Как полагают отдельные авторы, «причин для появления рисков много, и *предстоит* (курсив наш. – П. С.) освоить механизм их предотвращения и устранения на основе научной методологии и юридических правил»¹⁸. При этом, однако, умалчивается, о какой научной методологии идет речь и что за юридические правила следует применять. Показательно и то, что авторская схема анализа управленческих рисков наполнена не правовыми критериями, а общеметодологическими соображениями.

В попытках найти разрешение проблемы административного усмотрения за пределами внимания ученых остались немаловажные вопросы о том, почему его негативные свойства не принимают «глобального» распространения и нет ли каких-то объективно существующих, но пока не известных, способов, сдерживающих административное усмотрение?

Таким образом, наука административного права и сегодня демонстрирует неспособность ввести в правовое русло посредством правовых критериев правовую категорию административного усмотрения. При этом представляется, что

административное усмотрение, как и правовая норма административного законодательства, также должно находить прямое или косвенное отображение в отраслевых предмете и методе правового регулирования.

Нельзя не учитывать, что, с одной стороны, речь идет не о формальных правовых категориях, а об удовлетворении насущных потребностей всех российских граждан и самого государства. С другой стороны, надо иметь в виду, что решением задач, присущих органам исполнительной власти и местного самоуправления, ежедневно занимаются сотни тысяч должностных лиц. Как граждане, так и должностные лица. Они, конечно, тоже граждане, но наделенные соответствующими полномочиями, имеют свой жизненный опыт, субъективные устремления и другие личностные характеристики, сказывающиеся на результатах взаимоотношений.

Приходится сожалеть о достаточной удаленности научных дискуссий от решения конкретных задач по преодолению потенциального хаоса связей, возникающих между названными субъектами, и созданию условий предсказуемости, спокойствия и стабильности. По крайней мере, в изученных предложениях не просматривается четкость способов, помогающих достижению конкретной справедливости, а также решению политико-правовых задач, включая формирование положительного имиджа Российской Федерации на международном уровне.

Представляется, что одним из основных недостатков научных исследований, причем не только административного законодательства, выступает недостаточное внимание к вопросам о сущности, месте и роли правоотношения. В научных работах практически отсутствуют рассуждения с использованием конструктивных элементов правоотношения и соотнесения их содержания с исследуемыми вопросами. Правоотношение как правовая категория фрагментарно описывается в учебниках на уровне его определения, а также структуры. В результате административное правоотношение предстает скорее статичной и абстрактной конструкцией¹⁹, существующей автономно от происходящего в каждом акте правового регулирования и, более того, за рамками понимания предмета и метода административного права.

Например, говорится о своеобразии *общественных отношений*, составляющих предмет отечественного административного права²⁰. Вместе с тем общественные отношения, урегулирование которых происходит с применением норм административного законодательства, неизбежно трансформируются в правоотношения со своими объектами и субъектами, обладающи-

ми правовыми статусами, включая взаимность и паритетность прав и обязанностей. Позиционируемый инструментальный подход потому и не приближает нас к системному осмыслению предмета «отечественного административного права», что не использует *информации*, содержащейся в указанных элементах правоотношения. Иными словами, реальный «инструментарий» остался за пределами анализа.

Классификация правоотношений на «относительные» и «абсолютные» для уяснения предмета административного права также малопригодна в силу своей неконкретности²¹. Ссылка на мнение С. С. Алексеева о существовании относительного правоотношения по формуле «один к одному», абсолютного – «один к каждому» и общерегулятивного – «каждый к каждому» говорит о принятии этого суждения на веру без учета того, что его обоснованность не подтверждена анализом возникающих и развивающихся правоотношений. В связи с этим так и остается неясным, какими параметрами отличается объект в правоотношении по схеме «один к одному» от объекта по схеме «один к каждому», а тем более «каждый к каждому». Отсутствует и детализация субъектов предполагаемых правоотношений, как в соотношении «один к каждому», так и «каждый к каждому», в непосредственной привязке к объекту. Настоятельно напрашивается также сравнение субъективных прав и обязанностей. И причем применительно опять же к объекту правоотношений.

Напротив, высказывается ничем не подтверждаемая точка зрения о том, что «наличие... индивидуализации не является обязательным признаком каждого правоотношения»²². Здесь будет оправданно привести мнение, высказанное еще в 1929 г.: «учение о юридической природе участников административно-правового отношения дает ответ на основной для административиста вопрос о том, *кто действует и каково правовое положение действующего субъекта*»²³. Таким образом, прошло без малого девяносто лет, а вопрос индивидуализации, объективно присущей правоотношению, продолжает оставаться спорным.

Отсутствует теоретическая определенность и в понимании односторонней связи прав и обязанностей субъектов правоотношения. Для теории административного правоотношения такое видение послужило, что называется, благодатной почвой. Неслучайно многие авторы характеризуют административное правоотношение с помощью иерархической конструкции: «власть–подчинение»²⁴, и совсем не удивительно, что императивный метод воздействия признается прежде всего за административным правом.

Однако важно подчеркнуть, что наличие у одного субъекта административного правоотношения только прав, а у другого – только обязанностей *абсолютно* не подтверждено детальной научной аргументацией.

При этом не высказывается сомнений в несогласованности такого понимания с положениями ст. 2 и 18 Конституции РФ о том, что личность человека является высшей ценностью, а права непосредственно действующими. Если *любое* решение органов исполнительной власти и органов местного самоуправления следует признавать оправданным, то действие субъективных прав физических и юридических лиц становится проблематичным. Однако тогда и проблема широкого административного усмотрения тоже предстает следствием односторонней и ничем не ограничиваемой властности, придаваемой в административном правоотношении органам публичной власти и их должностным лицам. Естественно, что научные воззрения подобного рода не способствуют формированию эффективных барьеров, сдерживающих административное усмотрение.

Без приведения каких-либо уточнений, хотя бы по признаку конгломеративного объединения частей в одно целое, по существу, автоматически в предмет административного права включается административная ответственность²⁵. В результате отождествляется содержание элементов административных правоотношений и правоотношений в связи с административной ответственностью, их специфика не предполагается даже гипотетически. Не приходится удивляться, что, в частности, понимание объекта административных правоотношений, по существу, полностью распространяется на понимание объекта правоотношений в связи с административной ответственностью²⁶.

Конечно, обеспечение в пределах своих полномочий права на жилище (ст. 2 ЖК РФ) и возбуждение дел о совершении административного правонарушения (ст. 28.1 КоАП РФ), а иногда и их рассмотрение (ст. 23.2 – 23.84 КоАП РФ) представляют собой предмет деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем такое обобщение непродуктивно, ибо искажает действительность, поскольку правовое положение субъектов управленческих отношений и субъектов отношений в связи с совершением противоправных действий (бездействия) не может быть одинаковым.

Тождество отсутствует хотя бы по той причине, что на основании управленческих административных норм возникает одно материальное правоотношение, а на основании норм об административной ответственности – три: о правовой

квалификации противоправных действий (бездействия), назначении наказания и по поводу исполнения административного наказания²⁷.

Сомнения в идентичности указанных правоотношений усиливаются в связи с необходимостью учета случаев, когда за совершение административных правонарушений военнослужащими и рядом других лиц наступает дисциплинарная ответственность²⁸.

Сложившаяся ситуация предстает еще более запутанной, если вспомнить об административном принуждении, также одинаково распространяемом на административное правовое регулирование и понимание административной ответственности²⁹. На фоне столь масштабной неопределенности вполне закономерно отождествление рядом авторов административных споров и фактов привлечения к административной ответственности³⁰.

Оценивая сущность административных правоотношений, нельзя не учитывать их *усложненную* правовую природу. Общество, создавая государство, в первую очередь возлагает на эту надстройку *обязанность* по обеспечению благополучной жизни *каждому среди всех*, что следует, в частности, из преамбулы и ст. 7 Конституции Российской Федерации. Соответственно, государство как продукт общественного договора, предназначенный для материализации чаяний и надежд *всех* членов общества, *было наделено правом* на властные полномочия, необходимые для исполнения указанной *родовой* обязанности.

Определения государства как «организации всеобщего властвования на определенной территории»³¹, «территориально организованной публично-правовой общности населения, построенной на началах власти»³², «организации политической власти»³³ в конечном итоге отталкиваются именно от названной обязанности, хотя об этом прямо не говорится.

Поэтому представляется, что названная государственная *обязанность исполнять* надлежащим образом властные полномочия, превалирует над государственным *правом иметь* эти полномочия и как фундамент общественного договора изначально подчиняет государство обществу. В свою очередь, данное право, будучи вторичным по отношению к родовой обязанности, выступает юридическим основанием использования государственной власти для исполнения этой обязанности.

Сказанное не только наглядно подтверждает общепризнаваемый факт производности государственной власти от народного волеизъявления³⁴, но и позволяет утверждать, что эта власть не представляет собой монолитной субстанции. Народ как источник государственной власти об-

разовал ее из двух составляющих: обязанности и права государства.

Государство, имея властные полномочия, не способно само исполнить возложенную на него первородную обязанность. Для этого образуются органы публичной власти, на которые возлагается соответствующий сегмент государственной родовой обязанности, и предоставляются полномочия для ее исполнения. Своеобразие данного правонаделения заключается в том, что органы государственной власти принимают правовые нормы, регулирующие, в том числе, деятельность самих органов публичной власти, а также их должностных лиц.

Выявленный дуализм государственной власти означает, что органы публичной власти любого уровня и их должностные лица не являются «собственниками» власти. Представляя государство, они выступают *носителями* его властных полномочий по исполнению родовой обязанности с помощью корреспондирующего ей права. Представительство должностных лиц, независимо от того, в какой форме они осуществляют государственную власть: непосредственно (как, например, судья) или занимая должность на государственной службе, – всегда опосредуется соответствующим «служебным» правоотношением. В результате должностные лица органов публичной власти неизбежно становятся субъектами этих правоотношений, *индивидуально* возникающих и развивающихся между каждым из них и государством. Механизм этих правоотношений³⁵, оставаясь неизменным, включает объект правоотношения, правовой статус должностного лица как представителя государства или органа местного самоуправления, а также взаимность и паритетность субъективных прав и обязанностей.

При этом каждое возникшее и развивающееся правоотношение несет «отпечаток» ведомственного разделения родовой обязанности по обеспечению благополучия всего населения.

По этой причине, несмотря на то, что должностные лица наделены определенными правами, эти права на условиях взаимности и паритетности *напрямую* предназначены для исполнения «первородной» обязанности государства, перешедшей к ним от органа публичной власти с учетом его функциональной направленности. В отличие от таких прав, как, например, право на образование³⁶, данные права не являются неотъемлемо присущими должностным лицам. В связи с этим должностные лица *обязаны* их использовать лишь в формате конкретных правоотношений.

Отсюда однозначно следует, что административные правоотношения могут возникать

и развиваться лишь в области приложения сил органами исполнительной власти. Само название этих органов подчеркивает их основополагающее функциональное назначение – претворять принятые законодательные акты в соответствующих областях общественной жизни. Задачи, решаемые ими, по своей направленности имеют значительное сходство с вопросами, разрешаемыми органами местного самоуправления³⁷.

Специфика административных правоотношений изначально обуславливается объектом, который *слагается* из субъективных потребностей физических и юридических лиц и публичных потребностей государства, включающих потребности на местном уровне, отражаемых в правовых решениях органов публичной власти или их должностных лиц. Его достижение зависит от *обоюдных* действий как указанных органов публичной власти и их должностных лиц, так и физических или юридических лиц.

Как следствие, различаются правовые критерии индивидуализации названных субъектов. Физические и юридические лица всегда имеют намерение материализовать собственные потребности. У публичных органов власти и их должностных лиц собственных потребностей быть не может, так как в силу установленной правовыми нормами функциональной нагрузки через их деятельность *персонифицируются* государственные потребности по исполнению родовой обязанности.

При уяснении сущности административного правоотношения изложенные правовые корни их возникновения и развития остались не выявленными и не оцененными. Тогда бы стало ясно, что вопреки распространенному мнению должностные лица выступают *носителями*, а не *обладателями* властных полномочий. Разница кардинальная, поскольку должностные лица не имеют полномочий «*владычествовать*», но обязаны надлежащим образом, в пределах и объеме своих функциональных правомочий, исполнять обязанности и реализовывать права, принятые *государством*. Указанная выше родовая обязанность государства изначально уравнивает органы публичной власти и их должностных лиц с каждым отдельно взятым физическим или юридическим лицом в формате административного правоотношения.

Если всё правильно расставить по своим местам, то правовое положение, занимаемое органами публичной власти и их должностными лицами, не является главенствующим, а управленческая деятельность их усмотренческой «*вотчиной*». Признание их «*сильной стороной*» не вызывается объективными предпосылками, а лишь выступает данью идеям прошлых лет.

Уравнивание субъектов материальных административных правоотношений посредством установления взаимных и паритетных прав и обязанностей, объясняет также, почему «слабая сторона» из объекта управления становится субъектом управленческой деятельности.

Становится очевидным, что человек бессилён перед несправедливым усмотрением до тех пор, пока за должностными лицами будет признаваться обладание, а не распоряжение властными полномочиями по единой и универсальной методологии механизма административного правоотношения. Иначе права в качестве руководства к действию без взаимных и паритетных обязанностей будут прокладывать прямой путь к различного рода отклонениям относительно *точного исполнения* государственного волеизъявления. При таком неоправданном подходе не гарантируются устойчиво правомерное поведение органов публичной власти, их должностных лиц и достижение в их деятельности позитивного аспекта юридической ответственности.

Следует иметь в виду, что подобные усмотренческие интерпретации прав и обязанностей государства со стороны должностных лиц должны расцениваться как выход за пределы правового регулирования в результате неправильного применения административного усмотрения. Они свидетельствуют о том, что *само государство* как субъект конституционных правоотношений³⁸ не исполнило надлежащим образом правовые нормы, им же принятые, т.е. не исполнило родовую обязанность перед конкретными физическими или юридическими лицами.

Важность предлагаемого происхождения и неразрывного соединения административных обязанностей должностных лиц с их административными правами заключается в том, что полномочия должностных лиц наполнены обязанностями не в меньшем, по сравнению с правами, объеме и что эти обязанности фактически из теоретической абстракции становятся реальным полем деятельности в формате *конкретного* административного правоотношения. *Неизбежно возникающая* здесь *конкретика* взаимности и паритетности субъективных прав и обязанностей служит знаковым фактором для «укрощения» властности административного усмотрения.

Примат первородной обязанности через призму механизма правоотношения в деятельности органов публичной власти со всей полнотой показывает, что усмотрение должностных лиц должно основываться не на личных впечатлениях, переживаниях и т.п., а *императивно* соотноситься с родовой обязанностью перед физическими и юридическими лицами. В этом случае появляется возможность системного

контроля за деятельностью должностных лиц с использованием сугубо правовых характеристик.

Иных генетически присущих правовому регулированию способов понудить носителя властных полномочий к надлежащему их исполнению, очевидно, не существует, как это следует, в том числе, из результатов обсуждения проблемы административного усмотрения.

Приведенные соображения лишают должностных лиц властного ореола и не подтверждают императивности метода правового регулирования административного права. Подчиненность здесь, конечно же, имеется, но другого рода – должностные лица и так называемая «слабая сторона» в *одинаковой степени* зависят от содержания правовых норм и в равной мере находятся под государственным психическим принуждением этих норм³⁹. Поэтому усмотрение должностных лиц заключается не в том, чтобы исполнять или не исполнять правовые нормы, а в том, как их исполнять. Если в отношении носителей властных полномочий исключить действие государственного психического принуждения правовых норм в формате административного правоотношения, то и родовая обязанность государства останется декларацией. Названное принуждение нацелено на то, чтобы каждый управленческий акт протекал в параметрах, заложенных законодателем в используемой совокупности правовых норм. В противном случае действия, решения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц могут обрести форму административного произвола.

Понимание административного усмотрения лишь как *способа* исполнения правовых норм предполагает приведение органами публичной власти или их должностными лицами детальных, со ссылкой на правовые нормы, мотивов принимаемого управленческого действия или решения. Предопределенность убедительной юридической аргументации также проистекает из называемой неоднократно первородной государственной обязанности *служить* человеку. Отсутствие такого обоснования, независимо от того, имеются в виду права или обязанности, само по себе должно расцениваться как ненадлежащее исполнение представительских функций от имени государства.

Вряд ли требуются доказательства того, что каждое управленческое действие или решение органов публичной власти и их должностных лиц представляет собой правоприменительный акт с использованием соответствующей совокупности правовых норм. В связи с этим в каждом управленческом акте должны обязательно определяться объект административного правоотношения, правовые субъективные статусы, включающие

субъективные взаимные и паритетные права и обязанности. Объясняется это тем, что потенциал механизма административных правоотношений характеризуется не только регулятивной способностью, но и одновременно контрольными возможностями, проявляющимися при последовательном анализе содержания названных элементов правоотношений и ретроспективном выявлении несоответствия субъективного поведения конкретных должностных лиц объему субъективных прав и обязанностей. В свою очередь, эти обстоятельства могут служить основанием для правовой оценки действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц и признания их не соответствующими закону, свидетельствуя о наличии охранительного потенциала у механизма административного правоотношения.

Особо ценно, что названные функциональные ресурсы механизма административного правоотношения запускаются и действуют *независимо от административного усмотрения*.

Таким образом, реально действующий механизм административных правоотношений позволяет наметить очертания предмета и метода административного права, не просто смещая акценты, а изменяя вектор осмысления управленческой деятельности, присущей органам исполнительной власти и органам местного самоуправления.

Универсальность конструкции механизма правоотношения применительно к организационному разделению государственной власти позволяет более точно определиться еще с одним спорным вопросом. Речь идет о соотношении административного права и административного процесса, а как следствие, и административного судопроизводства.

Деятельность федерального законодателя обоснованно не признается предметом административного права. В связи с этим аналогичный подход должен соблюдаться и в отношении деятельности органов судебной власти. По крайней мере, в юридической литературе не встретилось теоретического обоснования того, что содержание сегмента родовой обязанности государства, отведенного органам судебной власти, тождественно содержанию сегмента, признаваемого за органами исполнительной власти, а также за органами местного самоуправления.

Тем не менее производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство предлагается признать частью административного процесса, а суды и судей – участниками «общественных отношений, регулируемых административным правом»⁴⁰. В отсутствие широкой полемики по этому вопросу

получается, что научное сообщество молчаливо соглашается с правовым единением процессуального регулирования деятельности органов исполнительной власти и органов судебной власти, т.е. сферы, где спор зарождается и той, где он разрешается.

Такой подход явно не согласуется со ст. 10 Конституции Российской Федерации, устанавливающей организационное разделение государственной власти. На основании ч. 2 ст. 118 Основного закона однозначно напрашивается вывод, что административное судопроизводство не входит в компетенцию органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и *по своей природе* не может регулироваться процессом, предназначенным для указанных органов.

Нельзя не заметить, что, несмотря на потребность в административном юридическом процессе, соответствующий законодательный акт на федеральном уровне до настоящего времени не принят. В юридической литературе традиционно называются отдельные законодательные акты⁴¹.

При этом снова звучат предложения о том, что должен быть не один процессуальный документ, а «массив нормативных правовых актов», включающий и регулирование процессуальной деятельностью судов⁴². Подобные точки зрения не учитывают того, что правовая связь субъектов материальных административных правоотношений *должна опосредоваться* соответствующей совокупностью процессуальных правоотношений, возникающих и развивающихся на основании процессуальных норм. К сожалению, наука административного права без тщательных исследований, как представляется, исходя из общих предположений, склонилась в сторону невозможности унифицированного процессуального регулирования деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления⁴³.

Акцент делается, в частности, на формировании административного процесса из системы административных регламентов и «будущего федерального закона об административных процедурах», а также на том, что «управленческое воздействие» является «сугубо подзаконным»⁴⁴, т.е. речь идет об упоминавшемся «массиве нормативных правовых актов». При этом не очень ясно, чем административные регламенты отличаются от «старых» положений, инструкций и тому подобного и в состоянии ли они в той мере, в какой на это способен федеральный законодатель, уравнивать правовое положение физических и юридических лиц с положением органов публичной власти и их должностных лиц.

Парадокс заключается в том, что в условиях отсутствия реально функционирующего административного процесса в вузах России он пре-

подается под различными наименованиями⁴⁵.

В заключение следует отметить, что, несмотря на активное развитие законодательства, регулирующего различные аспекты деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, проводимые реформы, судя по всему, не дают должной отдачи. Механизм административного правоотношения, несомненно, выступая неотъемлемой частью целого, существенным образом корректирует наши представления об управлении делами государства в диапазоне деятельности указанных органов публичной власти и их должностных лиц.

Научное признание механизма правоотношения в качестве фундамента отечественной юридической методологии позволит сформулировать более совершенные способы установления предмета и метода административного права, основанные на конкретных правовых критериях. У науки административного права появится реальная возможность избежать общих рассуждений и перейти на язык конкретики, используя в первую очередь информацию механизма административного правоотношения.

Законодательная апробация механизма административного правоотношения будет способствовать формулированию более выверенного, в том числе процессуального, правового регулирования деятельности названных органов публичной власти и их должностных лиц.

Практическое применение его потенциала способно без дополнительных финансовых вложений кардинально изменить принципы взаимоотношений органов публичной власти и физических и юридических лиц через взаимность и паритетность субъективных прав и обязанностей. За счет «молекулярного» воздействия механизма административного правоотношения запутанная система принятия государственно-властных решений будет изживаться, а результаты государственного управления качественно изменяться в позитивную сторону.

¹ Использование словосочетания «административное право» – дань сложившейся традиции, по твердому авторскому убеждению, оно неточно отражает действительность. Однако эта тема не является предметом настоящей работы.

² Кононов П. И. О некоторых дискуссионных вопросах понимания предмета современного российского административного права // Административное право и процесс. 2013. № 2.

³ Чуряев А. В. Проблемы общей части административного права в свете меняющегося российского законодательства // Там же. 2015. № 3. С. 16.

⁴ Стахов А. И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Там же. 2011. № 9. С. 11–13.

⁵ См.: *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Курс административного права Российской Федерации : учебник : в 3-х ч., М., 2003. С. 32–39 ; Административное право и процесс : полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / Ю. А. Тихомиров. М., 2005. С. 54–71 ; *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учебник. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 63–67 ; Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. С. 32–37 ; Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкова [и др.] ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2010. С. 4–7 ; Административное право : учебник / А. Б. Агапов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 33–37 ; Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. М., 2014. С. 19–29.

⁶ См.: *Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихий И. И.* Советское административное право : учебник. М., 1950. С. 3 ; *Лулева А. Е.* Административное право : учебник. М., 1970. С. 22 ; *Студеникин С. С.* Советское административное право : учебник. М., 1958. С. 5. (Авторы ссылаются на общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления) ; *Якуба О. М.* Советское административное право. Общая часть : учебник. Киев, 1975. С. 37. (Автор ссылается на исполнительную и распорядительную деятельность государственных органов между собой) ; *Бахрах Д. Н.* Административное право. Часть общая : учебник. М., 1993. С. 1. (Автор ссылается на деятельность исполнительной власти).

⁷ *Канунникова Н. Г.* К вопросу о методах административного права // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 21.

⁸ См., в частности, п. 1 ст. 1 ГК РФ.

⁹ См.: *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Указ. соч. С. 39–44 ; *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* С. 67–71 ; Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. С. 37–41 ; Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкова [и др.] ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 7–10 ; Административное право : учебник / А. Б. Агапов. С. 33–37 ; Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 29–32.

¹⁰ Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 211–240.

¹¹ Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкова [и др.] ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 12.

¹² Там же. С. 13.

¹³ Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 66.

¹⁴ *Канунникова Н. Г.* Указ. соч. С. 6.

¹⁵ См.: *Ордина О. Н.* Источники административного права и их система // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 36–38 ; Административное право и процесс : полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / Ю. А. Тихомиров. С. 54–71.

¹⁶ См. подробно: *Купреев С. С.* Об административном усмотрении в современном праве // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 8–11 ; *Гирвиц А. В.* Правовая природа усмотрения в государственном управлении // Там же. 2015. № 5. С. 80–82 ; *Его же.* Организационно-правовые средства оптимизации полицейского усмотрения // Там же. № 10. С. 54–57.

¹⁷ *Купреев С. С.* Указ. соч. С. 10.

¹⁸ *Тихомиров Ю. А.* Модернизация административного права : от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 10.

¹⁹ В разделе об административно-правовых отношениях имеются случаи, когда тема правоотношений не освещается (См.: Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 71–79).

²⁰ См.: *Стахов А. И.* Указ. соч. С. 11.

²¹ См.: *Кононов П. И.* Указ. соч.

²² Там же.

²³ *Кобалевский Ф.* Советское административное право. Харьков, 1929. С. 41.

²⁴ См., в частности: *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Указ. соч. С. 70 ; *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Указ. соч. С. 106 ; Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. С. 79 ; Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкова [и др.] ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 22 ; Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 72. Интересно, что и сторонники расширения предмета правового регулирования полагают, что «право разрешения вопроса, по поводу которого возникло соответствующее правоотношение, всегда принадлежит указанного органу, наделенному для этого необходимыми публично-властными полномочиями».

²⁵ См.: Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 19–29 ; Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкова [и др.] ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 256–282.

²⁶ См.: *Серков П. П.* Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 34–38.

²⁷ См.: Там же. С. 20–44.

²⁸ См. ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ.

²⁹ См., в частности: Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 237 ; Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкова [и др.] ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 195 ; *Диктиевский П. В.* Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности : монография. М., 2004. Несогласие с этими выводами см.: *Серков П. П.* Административная ответственность в российском праве... С. 201–233. Уместно отметить, что государственное принуждение отождествляется и с другими видами юридической ответственности.

³⁰ См.: *Лунарев Е. Б.* Современные проблемы внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров // Государство и право. 2003. № 11. С. 37–39 ; *Зеленцов А. Б.* Понятие и виды споров об административной ответственности // Административное право. 2007. № 3. С. 36.

³¹ *Абдулаев М. И.* Теория государства и права : учебник. М., 2004.

³² Там же.

³³ *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. М., 2004.

³⁴ См., в частности, ст. 3 Конституции Российской Федерации.

³⁵ Выявление и обоснование существования механизма правоотношения начались при рассмотрении проблем административной ответственности, а продолжились при уяснении научных предложений о сущности конституционной ответственности и в ряде других целевых работ. (См.: Серков П. П. Административная ответственность в российском праве... ; *Его же*. О юрисдикционных полномочиях судов общей юрисдикции и арбитражных судов по экономическим спорам // Журнал рос. права. 2013. № 1. С. 96–102).

³⁶ См. ст. 43 Конституции Российской Федерации.

³⁷ См., в частности, ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации.

³⁸ К сожалению, в юридической литературе тема конституционного правоотношения освещена крайне скупо и непоследовательно (см., в частности: Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации : современная теория и практика. М., 2014. С. 410–429.

³⁹ См.: Серков П. П. Административная ответственность в российском праве... С. 196–233 ; *Его же*. Конституционная ответственность в Российской Федерации : современная теория и практика. С. 219–225.

⁴⁰ Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 25, 335, 342 ; Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкoveц [и др.] ; отв.ред. Н. Ю. Хаманева. С. 165–175.

Российский государственный университет правосудия

*Серков П. П., доктор юридических наук, профессор кафедры административного права, заслуженный юрист Российской Федерации
e-mail: kafadm@mail.ru*

⁴¹ См.: Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. С. 739 ; Федеральные законы от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» ; Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкoveц [и др.] ; отв.ред. Н. Ю. Хаманева. С. 172. Федеральные законы от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

⁴² См.: Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 341.

⁴³ См.: Серков П. П. Административная ответственность в российском праве... С. 256–274.

⁴⁴ Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 10.

⁴⁵ Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Указ. соч. С. 921–968 ; Административное право и процесс : полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / Ю. А. Тихомиров. С. 593–609 ; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 575–588 ; Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. С. 730–887 ; Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкoveц [и др.] ; отв.ред. Н. Ю. Хаманева. С. 165–175 ; Административное право России : учеб. для бакалавров / А. И. Стахов, П. И. Кононов. С. 331–483.

Russian State University of Justice

*Serkov P. P., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative Law Department, Honoured Lawyer of the Russian Federation
e-mail: kafadm@mail.ru*

Н. А. Громошина

*Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина*

О МЕСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Рассматриваются сущность и содержание административного судопроизводства. Освещаются вопросы определения места административного судопроизводства как предмета научных исследований и учебной дисциплины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, производство, процедуры.

ABOUT THE PLACE OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS IN THE LEGAL SYSTEM

Considered the nature and content of the administrative legal proceedings. Covered the problems of determining the place of the administrative legal proceedings as a subject of scientific research and academic discipline.

Key words: administrative legal proceedings, proceedings, procedures.

В рамках заявленной темы статьи предполагается рассмотреть три весьма различных, с точки зрения своего существа и содержания, вопроса:

- об административном судопроизводстве как таковом;
- об административном судопроизводстве как предмете научных исследований;
- об административном судопроизводстве как учебной дисциплине.

Для административного судопроизводства сегодня характерен дуализм регламентации. Конечно же, основной нормативный акт, регулирующий в настоящее время административное судопроизводство, – это Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ). Однако нельзя забывать о третьем разделе АПК РФ, который называется «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». Более того, еще с 2002 г. именно это было административным судопроизводством, что прямо и однозначно прописано в ст. 29 АПК РФ.

В названных выше нормативных актах присутствуют два принципиально разных подхода.

В главе 25 АПК предусматривается рассмотрение дел об административных правонарушениях, а в ст. 1 КАС четко обозначено, что его положения не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Возникает вопрос: какое из положений верно?

Ответ зависит от установления сущности, с одной стороны, производства по защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций и, с другой – производства по делам об административных правонарушениях.

Сущность указанных производств заметно различается. Об этих различиях цивилисты-процессуалисты писали немало, показывая чуждость для арбитражного, т.е. цивилистического, процесса производства по делам об административных правонарушениях. (Можно вспомнить работы профессора А. Т. Боннера¹, профессора И. А. Приходько² и др.). Сопоставляя административное судопроизводство и производство по административным правонарушениям уже не цивилист, а видный представитель науки административного права П. П. Серков убедительно показал, что «производство по делам об административных правонарушениях представляет собой самостоятельный правовой институт по отношению к административному судопроизводству»³.

Полностью поддерживая всех названных авторов, заметим, что такие оценки, если законодатель примет их во внимание (что было бы очень желательно), означают, что, во-первых, в будущем Едином гражданском процессуальном кодексе не должно быть места процессуальным процедурам по рассмотрению дел об административных правонарушениях, и, во-вторых, законодательное решение в КАС РФ по данному вопросу верно.

Однако тут же встает иной вопрос: а где надлежащее место для этих процессуальных процедур? Это – *судебные* процедуры, и негоже регламентировать их только весьма куцым разделом Кодекса об административных правонарушениях и оставлять в роли, хотя и самодостаточного, но всего лишь правового института. Нужен новый административно-процессуальный кодекс, – например, по образцу того, проект которого был разработан и предложен в свое время М. Я. Масленниковым.

Известно, что в Государственную Думу внесены два альтернативных законопроекта: Кодекс об административных правонарушениях РФ и Кодекс об административной ответственности РФ. И тот и другой предусматривают «процессуальную часть». Конечно, это лучше сегодняшнего регулирования, однако материально-процессуальный кодекс – это методологически неверно.

В дискуссии об административном судопроизводстве потребность в кодексе административного судопроизводства часто аргументируется ссылками на ст. 118 Конституции РФ. Кодекс принят и вступил в силу, но утверждать, что действующее теперь процессуальное законодательство приведено в соответствие с Конституцией РФ – грешить против истины. К какому судопроизводству отнести административно-юрисдикционный процесс, т.е. процесс по рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности граждан и юридических лиц? Если ему не находится места в административном судопроизводстве и гражданском судопроизводстве, то вряд ли правильно отправлять его в уголовное судопроизводство и уж тем более в конституционное!

Возвращаясь к вопросу о разграничении сущности административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях (но уже с теоретических позиций), отметим, что для понимания различий надо учитывать типологию процессов. В теории права доказано, что процесс есть там, где происходит реализация материального охранительного правоотношения, последние подразделяются на уголовно-правовой и гражданско-правовой типы (В. Н. Протасов). В соответствии с выделением двух типов материальных охранительных правоотношений надлежит выделять и два типа процесса – уголовно-правовой и гражданско-правовой (цивилистический). Административное судопроизводство относится к цивилистическому типу процесса, а производство по делам об административных правонарушениях – к уголовно-правовому (именно типу, а не уголовному судопроизводству).

Доказать принадлежность административного судопроизводства к цивилистическому типу не так уж сложно. Главный аргумент: *в административном судопроизводстве реализуются материальные охранительные отношения гражданско-правового типа.*

Как писал С. А. Корфу («Административная юстиция в России»): «Нет никакого сомнения, и это признается как друзьями, так и недругами административной юстиции, что источником и образцом построений административного процесса послужил процесс гражданский; столетние принципы последнего были применены ко вновь родившемуся в XIX веке административному процессу; в равной мере сие относится и к Франции, и к Италии, и к Германии, и к Австрии. Да иначе и быть не могло, если принять во внимание, с одной стороны, *их духовное сродство* (курсив наш. – Н. Т.), с другой же – теоретическую разработанность процесса гражданского. Этим объясняется, что многие принципы обоих процессов совершенно тождественны, другие похожи друг на друга»⁴. Слова эти звучат необыкновенно современно, хотя были написаны более столетия назад.

Хочу подчеркнуть в этой цитате – «духовное сродство» гражданского процесса и административного судопроизводства. Это «духовное сродство» в последующем столетии многократно подтвердилось, во-первых, тем, что производство из административных и иных публичных правоотношений зародилось именно внутри процесса гражданского. Во-вторых, с 2002 г. административному судопроизводству «не тесно» в одеждах цивилистического Арбитражно-процессуального кодекса. В третьих, «чуть-чуть поскреби КАС – вылезает ГПК».

Завершить перечень аргументов уместно еще одной цитатой уже современного ученого Т. В. Сахновой: «Вне зависимости от оценки Кодекса административного судопроизводства факт его принятия свидетельствует о законодательном обособлении части судебных процессуальных процедур, которые в силу данного факта обретают значение специальных процедур – и в этом своем качестве иллюстрируют унификацию и дифференциацию цивилистического процесса как двуединую тенденцию. Никакой новой («нецивилистической») процессуальной формы данным обстоятельством не создается (и не может быть создано) по онтологическим и гносеологическим причинам. Никакой новой или иной концепции (в сравнении с ГПК РФ) в Кодексе административного судопроизводства также не обнаруживается (кроме принципиально ошибочного понижения «статуса» судебных процедур). Единство цивилистического

процесса predeterminedено всей онтологией его становления и развития»⁵.

В данной цитате я бы выделила слова о законодательном обособлении части судебных процессуальных процедур.

Действительно, состоялось решение законодателя, принявшего Кодекс административного судопроизводства, осуществившее именно такую дифференциацию гражданского процесса, аналогично тому, как более 20 лет назад приняли АПК, а теперь его унифицируют, творя Единый процессуальный кодекс. У законодателя всегда немало своих резонансов, и не всегда они обоснованы с научной точки зрения. Сугубо политические причины не менее весомы, хотя гораздо более изменчивы и недолговечны.

Теперь об административном судопроизводстве как предмете научных исследований. Обращение к паспорту научных специальностей показывает, что административное судопроизводство включено как раздел, состоящий из шести пунктов, в паспорт специальности 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс». А в паспорте специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс» в разделе «Административный процесс», который состоит из 22 пунктов, в четырех пунктах фигурирует административная юстиция. Это верный, научно выверенный подход. Если административное судопроизводство – это гражданский процесс (а это даже в начале прошлого века констатировалось как очевидная данность), если Кодекс административного судопроизводства оперирует иском, пусть и с режущей ухо добавкой – административный, если предмет регулирования данного кодекса – судебная процессуальная процедура, а не формы или формы защиты от административного произвола, – то причем здесь административное право и процесс? Практически все позиции, наполняющие КАС, за очень малым исключением, были и продолжают оставаться предметом многолетних научных исследований процессуалистов-гражданских юристов. Теория создана ими. Трудно усмотреть здравый смысл в передаче этих вопросов в другую научную специальность.

Не стоит понимать эти слова как возражение против того, чтобы ученые-административисты вникали в труды гражданских юристов или высказывали свои соображения или идеи относительно совершенствования административного судопроизводства. Отнюдь. Речь идет о подготовке аспирантов, их диссертационных исследований, а также о докторских диссертациях. Учебные планы подготовки аспирантов, а теперь это высшая ступень высшего образования, должны соответствовать паспорту научных специальностей.

Если же в диссертациях существенно затрагиваются пограничные вопросы, то работы должны защищаться по двум научным специальностям.

Наконец, о преподавании административного судопроизводства на уровнях бакалавриата и магистратуры. Представляется, что здесь у вузов может быть более всего свободы. Многие зависят от состава кафедр. Я расскажу о том, как этот вопрос решается в МГЮУ имени О. Е. Кутафина. Еще несколько лет назад с небольшим временным интервалом произошло переименование двух кафедр: кафедра гражданского процесса стала называться кафедрой гражданского и административного судопроизводства, а кафедра административного права получила наименование кафедры административного права и процесса.

Изменения в преподаваемых учебных дисциплинах начались с «последней ступени» высшего образования – аспирантуры. Уже в 2014–2015 гг. для аспирантов, избравших специальность 12.00.15. «Гражданский процесс; арбитражный процесс», была введена дисциплина «Административное судопроизводство: проблемы теории».

На уровне магистратуры преподавание дисциплин, «раскрывающих» административное судопроизводство, было традиционно весьма широко представлено в рамках нашей магистерской программы «Судебная защита прав граждан и организаций» путем реализации нескольких учебных дисциплин, раскрывающих процедуру, ее особенности, рассмотрения отдельных категорий дел, относящихся к административному судопроизводу. Последний этап касается бакалавриата. Здесь в планах следующего учебного года введение наряду с гражданским процессом, а также арбитражным процессом еще одной процессуальной дисциплины – административное судопроизводство.

Итак, административное судопроизводство стало реальностью. Но для того чтобы эта законодательная реальность служила действительной и действенной защитой прав и интересов граждан в их возможном противостоянии с государством в лице его органов и должностных лиц, необходимы совокупные и скоординированные усилия законодателя, судейского корпуса и ученых.

¹ См.: Арбитражный процесс : учебник / под ред. Р. Е. Гукасяна. М., 2006. С. 235.

² См.: Приходько И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе : основные проблемы. СПб., 2005. С. 495.

³ Серков П. П. К вопросу о понимании современного административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–14.

⁴ Масленников М. Я. Административный процесс : от виртуальной абстракции к реальной кодификации // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Вып. 12 : Административное

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина

Громошина Н. А., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и административного судопроизводства

e-mail: kgpc@msal.ru

тел.: 8(499) 244-88-72

право в современном правовом государстве. Воронеж, 2001. С. 162–163.

⁵ Сахнова Т. В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? (В контексте концепции единого ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства) // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 4. С. 3–10.

Moscow State Law University named after O. E. Kutafin

Gromoshina N. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Civil and Administrative Proceedings Department

e-mail: kgpc@msal.ru

тел.: 8(499) 244-88-72

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – НАДЛЕЖАЩАЯ ОСНОВА ДЛЯ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ И ФОРМИРОВАНИЯ НОВОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА¹

В статье анализируется значение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации для развития процессуальных правоотношений и формирования административно-процессуальной формы.

Ключевые слова: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, административно-процессуальная форма, административное процессуальное законодательство, административно-процессуальное право.

THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE RUSSIAN FEDERATION – GOOD BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE PPROCESSUAL FORM AND FOR THE FORMATION OF A NEW ADMINISTRATIVE PROCESSUAL LAW

Analyzing the importance of the Code of administrative proceedings of Russian Federation for the development of processual legal relations and for the formation of the administrative processual form.

Key words: Code of administrative proceedings of the Russian Federation, administrative processual form, administrative processual legislation, administrative processual law.

Действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации² (далее – КАС РФ) закономерно повлекло за собой изменение системы российского процессуального законодательства, новую структуру правоотношений, возникающих в сфере реализации судебной власти, необходимость модернизации административного права и процесса. При этом важнейшим практическим достижением в сфере процессуальных отношений стало формирование административно-процессуальной формы, которая, во-первых, характеризуется традиционными для любого вида процессуальной формы признаками, а во-вторых, включает в себя особенности, существование которых обусловлено новым законодательством об административном судопроизводстве.

Можно сделать вывод о том, что закончился долгий, трудный, наполненный непримиримыми спорами, «борьбой» различных научных школ, ученых-представителей различных отраслей материального и процессуального права, противопоставленными научными позициями и одновременно результативными дискуссиями период обсуждения идеи учреждения в стране административных судов и создания полноценной системы административного судопроизвод-

ства. Именно этого и требовала с декабря 1993 г. конституционно-правовая норма о формах реализации судебной власти в России (ст. 118 Конституции РФ). Самая простая констатация, которая постоянно находилась в центре обсуждения проблем создания административного судопроизводства в России – это необходимость практической реализации конституционно-правовой нормы, устанавливающей административное судопроизводство как *специальную форму реализации судебной власти* в стране наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством. Таким образом, именно с этого и необходимо начать разговор о факте принятия КАС РФ: состоялось выполнение требований Конституции РФ по практическому осуществлению правового положения относительно правосудия по административным делам.

Что же вышло в итоге многолетней дискуссии по проблемам административных судов и административного судопроизводства? Административных судов не учредили. Очевидно, что сторонникам идеи формирования в России системы специализированных административных судов не хватило ни аргументов, ни последовательности в отстаивании данной идеи. Однако появилась новая административно-процессуальная форма, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства

как специального порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел (административных и иных публично-правовых споров). Сложности современного этапа в проведении судебной реформы, попытка полнейшей блокировки в реализации концепции «Административному судопроизводству – самостоятельную, отдельную, специальную и не связанную иным законодательством полноценную административно-процессуальную форму», как видно, усложнили законотворческий процесс, внесли в него сначала элементы забвения законопроекта (май 2013 г. – декабрь 2014 г.), а затем – фактор поспешности обсуждения текста законопроекта и стремительного принятия закона.

Кстати, само принятие КАС РФ стало в известном смысле запоздалым шагом в реформировании судебной системы страны. Кодификация административно-процессуальных норм была «отодвинута» на задворки судебной реформы, хотя модернизация судебной власти с позиций принципов правовой государственности могла бы начинаться в 90-е гг. прошлого столетия именно с учреждения административных судов и формирования системы административного судопроизводства. Однако на деле всё оказалось по-другому: создавались арбитражные суды, развивалась система арбитражных судов, вводилась судебная арбитражно-процессуальная форма, появлялись иные новые элементы судебной системы и детализировались порядки в системе правосудия.

В проводимых дискуссиях административное судопроизводство всегда являлось предметом обсуждения в контексте общей тематики *административной юстиции*. Было ясно, что административной юстиции необходимо *процессуальное право*. В каждой стране формирование соответствующей отрасли процессуального права происходило по-разному, с учетом традиций правовой жизни и развития, исторических особенностей в государственно-правовом строительстве, специфики планирования и реализации многочисленных реформ и преобразований. Однако во многих странах сложились и некоторые закономерности в установлении судебного контроля над административными полномочиями должностных лиц, одна из которых включает в себя разработку специального закона об административном судопроизводстве. До какого-то момента кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции Российской Федерации предлагалось проводить в «Административно-процессуальном кодексе»³. Наряду с этим обсуждались идеи разработки и принятия ФКЗ «Об административном судопроизводстве»⁴ или Кодекса Российской Федерации

об административном судопроизводстве⁵. Были и иные концептуальные предложения по созданию российского административно-процессуального кодекса⁶. Несмотря на различные предложения по наименованию административно-процессуального закона, фактически одинаковыми были представления о содержании и структуре данного законодательного акта.

Для осуществления административного правосудия нужны судья и суд, к подведомственности которого процессуальным законом относились бы рассмотрение и разрешение соответствующих дел. В данном случае – это *административные дела* (т.е. это не дела об административных правонарушениях). Развитие как научных представлений об административных делах, так и законодательных решений по данному вопросу было в России противоречивым. Например, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве от 13 ноября 1989 г. возлагали рассмотрение дел об административных правонарушениях на *судей по административному и исполнительному производству*, состоящих при районных (городских) народных судах (ст. 5, 18). В соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» судами общей юрисдикции должны рассматриваться все административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов (за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами). Наконец, к административным делам, которые теперь будут рассматриваться и разрешаться Верховным судом РФ и судами общей юрисдикции по правилам КАС РФ, относятся: 1) административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; 2) административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (п. 1 ст. 1 КАС РФ).

Догматика современного административного права непременно к числу основополагающих институтов этой отрасли права относит и судебный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Административное судопроизводство, с точки зрения юридической догматики, демонстрирует и цементирует внутренние связи, взаимодействия, принципы, структуры внутри системы адми-

нистративно-правового регулирования. Административное судопроизводство, с логических правовых позиций, учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления (исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной (административной) власти). Нахождение административного судопроизводства, являющегося правом процессуальным, в структуре административного права означает внутреннюю взаимосвязь и взаимодействие судебной и исполнительной властей по реализации основных для каждой из них государственных функций. Отсюда становится более ясным и утонченным понимание юридического значения административного судопроизводства для остальных главных институтов административного права. Возрастают роль и практическое значение для государства и общества судебной практики по административным делам; на этой же основе актуализируется проблема развития административного законодательства, административного процессуального законодательства, административного права в целом.

Как можно оценить факт принятия в России Кодекса административного судопроизводства? Какое влияние данный процессуальный закон может оказать на повышение качества самой российской государственности, укрепление законности в системе исполнительной власти и в государственном аппарате, дальнейшее развитие правовой системы и качество правовой защиты физических лиц и организаций? Если отвечать на первый вопрос, то принятие КАС РФ стало грандиозным событием, которое войдет в историю российского законодательства в сфере разрешения судами административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Только с принятием данного закона появилась законченная система административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц. Действующая с 1993 г. система судебной защиты от незаконных действий или решений, нарушающих права и свободы граждан, частичное регламентирование в ГПК РФ и АПК РФ порядков рассмотрения соответствующих дел, очевидно, не составляли безупречной системы, обеспечивающей эффективную защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. Главным образом, данную систему нельзя было считать надлежащей с точки зрения единства предмета, логики взаимодействия материальной и процессуальной правовой регламентации.

Принятие КАС РФ является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие *административно-процессуальной формы*, основные контуры которой сегодня зафиксированы в данном процессуальном законе. КАС РФ – система процессуальных норм, принципов, правил, которые дают возможность для формирования новых научных представлений и теоретической модели административного процесса как судебного процесса.

Административное судопроизводство означает новый этап в развитии не только общего административного права, но и, конечно, административного процессуального права. Таким образом, специализированное процессуальное правовое регулирование (в отдельном процессуальном законе) судебного порядка разрешения административных и иных публичных споров состоялось. Теперь, если только вспомнить оставшиеся до настоящего времени нерешенными крупные административно-правовые проблемы, необходимо создавать *административно-процедурное законодательство*, устанавливающее порядок осуществления публичного управления, принятие административных актов (административные процедуры).

В обозримом будущем практика деятельности судов общей юрисдикции будет способствовать развитию процедурного административного законодательства. Правда, здесь может появиться вопрос: почему же имеющийся (накопленный в течение многих лет) опыт административного судопроизводства в системе арбитражных судов (арбитражного судопроизводства) по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, не привел к созданию в России законодательства об административных процедурах? Ответить на этот вопрос нелегко. Однако можно попытаться: очевидно, административное судопроизводство в арбитражных судах все-таки не сильно связывалось (тем более в условиях старых представлений о назначении и сущности административного права) с необходимостью совершенствования других институтов

административного права. Предполагалось, что суды общей юрисдикции наиболее приспособлены для решения задач «исправления» административных ошибок, борьбы с излишним бюрократизмом, незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Таким образом, КАС РФ будет способствовать развитию фактически всех тесно взаимосвязанных друг с другом частей (институтов) административного права.

В проводимых в настоящее время дискуссиях о роли, значении, особенностях процессуальных норм КАС РФ постоянно задаваемым становится следующий вопрос: так как вместе с принятием КАС РФ не учреждены *специализированные административные суды*, значит, и административное судопроизводство остается, в сущности, во многом похожим на гражданское и арбитражное правосудие?! Очевидно, какая-то логика в данном суждении имеется. Однако ответить на этот вопрос лучше также постановкой вопроса: если бы в России всё же были бы учреждены административные суды (вместе с принятием Кодекса административного судопроизводства), то можно ли представить появление мнений, в соответствии с которыми административное судопроизводство «отрывалось» бы от административного права? Вряд ли. Осуществление административного судопроизводства судами общей юрисдикции по установленным в специальном процессуальном законе правилам создает надлежащую основу для разрешения административных дел, возникающих из публичных правоотношений. К числу постоянно задаваемых вопросов относится и следующий: способствует ли повышению эффективности судебной защиты субъективных публичных прав простая замена процессуальных терминов: «иск» на «административный иск», «ответчик» на «административный ответчик», «дела, возникающие из публичных правоотношений» на «административные дела» и прочие похожие «переименования», содержащиеся в КАС РФ? Уверенно можно предположить, что терминологические нововведения сами по себе (в отрыве от концепции административного процессуального законодательства и целевого назначения специализированного правосудия) не могут молниеносно изменить судебную практику или стремительно улучшить ее качество.

Здесь дело в более глобальных явлениях и правовых отношениях: с принятием КАС РФ формируется новая административно-процессуальная форма, являющаяся надлежащей процессуальной правовой основой для административной юстиции в стране; при этом формируется новая правовая культура как юристов-практиков, так и населения, граждан, иных субъектов права; при-

водится в соответствие соотношение способов разрешения споров, возникающих в частно- и публично-правовой сферах. Главным образом, изменился общий подход к содержательному структурированию судебной власти и самой судебной деятельности, позволяющий теперь констатировать соответствие отечественной модели судопроизводства традиционным принципам правового государства.

Абсолютно правильна точка зрения авторитетного российского ученого-процессуалиста В. В. Яркова, согласно которой КАС РФ «воспринял традиционные положения, правила и институты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права» и «ввел ряд интересных новелл, которые будут служить развитию административного судопроизводства и защите прав граждан во взаимоотношениях с органами власти и должностными лицами»; при этом «по целому ряду положений административное судопроизводство имеет специфику, которая отражает его главную задачу – защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений»⁷. На необходимость расширения междисциплинарных подходов в изучении административного судопроизводства справедливо указывает Л. А. Калинина: автор подчеркивает важность «усиления взаимодействия науки административного права с другими юридическими науками, в том числе сближение позиций с наукой гражданского процесса»⁸.

Наконец, принятие КАС РФ «заставляет» прекратить практику расширения перечня дел, возникающих из публичных правоотношений, с автоматическим их отнесением к указанному «виду гражданского судопроизводства». Как никогда гражданское право не объединится (не сравнится, «не сольется») с административным правом, так и никогда общие (единые, унифицированные, традиционные) характеристики гражданского (или арбитражного) процесса не деформируют специфику административного судопроизводства; ведь между ними, как известно, существенные различия, обусловленные предназначением и ролью в правовой системе и государственно-правовом строительстве. В настоящее время сложно понять аргумент, который приводится в обоснование нераздельности (или неделимости) гражданского и административного судопроизводства; говорят, что «так было всегда», т.е. всегда оспаривание нормативных или ненормативных (индивидуальных) правовых актов, а также решений и действий (бездействия) органов публичного управления

находилось в системе и структуре гражданского и арбитражного процессов. Во-первых, насколько аргументированно и правильно было осуществлено такое установление? Во-вторых, даже если это и произошло на соответствующем этапе исторического развития правовой системы страны, и судебная система вполне успешно функционировала долгие годы, то где основания сохранения такого процессуального правопорядка в кардинально изменившихся условиях реализации новой административно-правовой политики, ядром которой стало обоснование необходимости принятия в России Кодекса административного судопроизводства? Ведь совершенные в прошлом ошибки или создание правовых институтов в эпоху доминирования не лучших правовых представлений о назначении судебной власти, о роли административного права, а также известное пренебрежение к передовым стандартам государственно-правового строительства целесообразно осознавать и исправлять. Какое-то время, очевидно, можно «придерживаться» старых юридических схем и правовых догм, не подвергавшихся сомнению на определенном историческом отрезке существования страны; однако на перспективу придется взамен старых нормативных конструкций выбирать необходимые сегодня инновационные стандарты правовой жизни и правовой культуры.

Сегодня наступает время подготовки комментариев КАС РФ⁹, опубликования по результатам новейших исследований административно-процессуальной деятельности научных трудов, а также учебников¹⁰ и учебных пособий по курсу «Административное судопроизводство». Востребованными в ближайшее время станут и научные форумы, посвященные различным элементам и институтам КАС РФ. Теоретическим исследованиям проблем административного судопроизводства (административного процесса), по понятным причинам, не могут помешать различные взгляды на природу административного правосудия, сложности понимания и назначения административно-процессуальной деятельности, прямо противоположные подходы к режиму процессуально-правового регулирования. А вот для преподавания учебного курса «Административное судопроизводство» уже сегодня, сразу же после принятия КАС РФ, появились преграды, на первый взгляд, простые; но если посмотреть на настрой некоторой части ученых-процессуалистов, то эти вопросы становятся острыми, отягощенными, потенциалом неразрешимости и одновременно желанием простоватой поспешности в их разрешении.

В этой связи весьма актуализируется вопрос о том, в каких учебниках и по какому учебному курсу будет создаваться теория административ-

ного судопроизводства: в учебниках *административно-правовой* или *гражданско-процессуальной* принадлежности. Для меня является очевидным факт отнесения *теории административного судопроизводства* к циклу административно-правовых учебных дисциплин. Для повышения значимости данного вывода напомним, что, например, в Германии издаются учебники примерно с таким названием – «Общее административное право (с административно-процессуальным правом)»¹¹. При этом, конечно, германскими учеными-специалистами в области административного судопроизводства создаются учебники административно-процессуального права¹², которые ни при каких аргументациях не сравниваются с учебной литературой по гражданскому процессуальному праву. Фактически невозможно «перепутать» местонахождение административного судопроизводства; здесь нужно еще раз вспомнить слова Председателя Конституционного Суда России В. Д. Зорькина, сказанные им на VIII Всероссийском съезде судей: «Создание *административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса – требование Конституции*. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»¹³; при этом административное судопроизводство необходимо предметно отграничивать от гражданского.

Одной из самых важных (как видно, трудно разрешимых), возникших после принятия КАС РФ, проблем является противоречивый подход к отнесению для практического преподавания учебного курса «Административное судопроизводство» к одной из двух кафедр – *административного права и процесса* или *гражданского процессуального права*. Здесь уместно рассказать одну историю. На одной из недавно проведенных в России (март 2015 г.)¹⁴ научных конференций, посвященных проблемам современного административного процесса, разумеется, дебатировались и вопросы, связанные с КАС РФ. Представители «широкого» понимания административного процесса, согласившись с тем, что само по себе принятие КАС РФ внесло определенную ясность в понимание административного процесса и его внутреннюю структуру, с нескрываемой радостью сделали заявление о том, что сторонникам идеи *судебного* административного процесса теперь предстоит большая работа *по доказыванию* специалистам в области гражданского процесса необходимости и возможности отнесения учебного курса «Административное судопроизводство (административный процесс)» к кафедре с названием «*Кафедра административного права и процесса*». Думается, аргументация ответа на

поставленный вопрос может осуществляться с использованием доводов, выдвигаемых учеными на протяжении последних 15 лет с целью обоснования необходимости принятия КАС РФ. Удивительно, но все усилия по созданию специального административного процессуального законодательства, направленные на обоснование особой административно-процессуальной формы и закончившиеся принятием КАС, оказывается, могут расцениваться как какие-то технические и ничего не значащие для практики учебного процесса нововведения?! Как будто бы с принятием КАС РФ «усилился» гражданский и арбитражный процесс, и при этом административное право не получило никакого значимого результата и факторов мощного развития. И это при том, что действуют две важнейшие конституционно-правовые нормы об административном судопроизводстве как особой форме осуществления судебной власти и об административном процессуальном законодательстве, главнейшей формой которого и является административное правосудие.

На форумах представителей науки гражданского процессуального права последнего времени (2014–2015 гг.) в деталях обсуждается проблема единого Кодекса гражданского судопроизводства¹⁵. Разработанная еще до принятия в феврале 2015 г. КАС РФ концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации исключает необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства¹⁶; предлагалось взять за основу нормы двух действующих процессуальных кодексов (ГПК РФ и двух глав АПК РФ). Такой подход должен дополняться, по мнению авторов данной концепции, устранением пробелов и противоречий, выявленных в судебной практике по делам, возникающим из публичных правоотношений, производство по которым относится концепцией к виду гражданского судопроизводства¹⁷. Ученые уверенно полагают, что «будущий кодекс гражданского судопроизводства станет достойным преемником нынешних ГПК РФ и АПК РФ»¹⁸. При этом, как может показаться, ученые, иногда обоснованно критиковавшие отдельные положения проекта КАС РФ, вовсе не отрицают необходимости существования и действия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Как следствие, возникает вопрос и о полноте преподавания учебного курса «Административное судопроизводство»: в каком объеме – для всех студентов бакалавриата или только на соответствующих специализациях? Предстоит разработка магистерских программ, связанных с необходимостью установления главных направлений как научного познания административно-

го правосудия, так и судебной практики по административным делам. По моему мнению, как и все известные учебные курсы процессуального права (например, гражданский или уголовный процесс), административный процесс (административное судопроизводство) целесообразно в базовом образовании бакалавриата преподавать всем студентам, а в магистратуре осуществлять образовательную деятельность по магистерским программам познания наиболее важных и востребованных практикой проблем.

Здесь же следует предположить, что законодательство об административном судопроизводстве будет способствовать решению еще одной чрезвычайно важной и сложной проблемы в российском административном праве, а именно – развитию законодательства об административных процедурах. Очевидно, что новая судебная практика, начиная с 15 сентября 2015 г. (с момента вступления в силу КАС РФ), с необходимостью поставит в повестку дня законодателей вопрос о достаточно быстрой разработке проекта российского закона «Об административных процедурах». Таким образом, административное судопроизводство¹⁹ (как специальная форма осуществления судебной власти) будет воздействовать на процесс появления в России административных процедур в качестве обязательной и подлежащей административно-правовому регулированию формы осуществления исполнительной власти и публичного управления.

Административные процедуры как теоретико-правовая проблема и одна из важнейших стратегий развития российского законодательства с новой силой и определенной результативностью актуализировалась в начале 2000-х гг. В течение последних 3–5 лет административно-процедурная тематика не только не утратила актуальность и очевидную полезность для развития правовой науки и управленческой практики, но и получила новые импульсы для основательного изучения принципов административных процедур и содержания административно-процедурной формы²⁰. В этот же период времени были написаны диссертационные работы²¹, опубликованы научные статьи по данной проблематике, для обсуждения предложены, как минимум, два проекта закона «Об административных процедурах»²².

Вместе с этим в рамках реализации программ административного реформирования создавались административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, неотъемлемой частью которых становился раздел об административных процедурах. Проблемы административно-процедурной деятельности рассматривались учеными и специалистами-практиками в различных

сферах публичного администрирования²³. Не остался без внимания и опыт законодательного регулирования административных процедур в зарубежных странах²⁴.

Однако поиск главного предназначения административных процедур в системе публичного управления и идея о формировании законодательства об административных процедурах стали как-то вытесняться разговорами о необходимости интегрирования административно-процедурной деятельности в структуру административных регламентов. Получалось, что последовательность и стадийность исполнения государственных функций приравнивались по своему назначению к административным процедурам и задачам, которые они должны решать в системе публичного управления. Абсолютно точно можно утверждать, что административные регламенты сыграли большую роль в процессе усиления демократических порядков и законности в исполнительно-распорядительной деятельности органов публичного управления, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. На этот факт обращалось внимание и высшими должностными лицами в России. Например, Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев написал: «В последние годы приняты административные регламенты в различных сферах управления. Можно сказать, что сформирована единая методология их подготовки, закреплены общие подходы к их структуре и содержанию. Отсюда – один шаг до создания типового административного регламента, а от него – к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности, о котором шла речь еще в 1960-е гг.»²⁵. Вместе с этим можно уверенно предположить и то, что создание законодательства об административных регламентах принципиально не заменит административно-правовых норм, которые должны содержаться преимущественно в законе «Об административных процедурах». Несомненно, законодательство об административных регламентах способствовало формированию современной теории административных процедур и актуализации идеи о востребованности административной практикой закона «Об административных процедурах», в котором содержались бы нормы об общих принципах и порядках разрешения управленческих дел, а также о принятии государственной и муниципальной администрацией административных актов.

В сфере действия российского административного законодательства до настоящего времени без надлежащего правового разрешения остаются принципиальные вопросы как в организации и функционировании системы и структуры

исполнительной власти, так и процедурные отношения в области публичного управления. То есть в недавнем прошлом законодатель попытался все-таки весьма поверхностно регламентировать процедуры принятия индивидуальных (ненормативных) *административных актов* и порядок заключения *административных договоров*²⁶ (договоров в сфере действия публичного права). Такая ситуация сложилась в политико-правовых условиях, когда общее административное право (а также административное законодательство), наоборот, по многим его сферам и институтам, начиная с 2003–2004 гг., развивалось стремительно и результативно. Феноменальные характеристики приобрела и процессуально-правовая область административного права, когда, наконец-то, в 2013–2015 гг. после глубоких дискуссий она стала включать в свою структуру специальное законодательство по судебному разрешению административных дел, а именно – *административное судопроизводство* (КАС РФ 2015 г.). Таким образом, создание законодательства об административных процедурах после принятия КАС РФ в сфере административного и административного процессуального законодательства²⁷ осталось фактически единственной нерешенной на законодательном уровне глобальной проблемой²⁸. Появление отдельного параграфа об административных процедурах в новейшей учебной литературе по административному праву является оправданным; оно обусловлено стремлением авторов правильно показать структуру как административного права, так и административного процесса²⁹. Традиционным подходом в поиске местонахождения института административных процедур является рассмотрение его в качестве административно-процессуальной формы деятельности публичной администрации³⁰.

С одобрением можно отнести к утверждению, что современное российское административное законодательство, регулирующее материальные управленческие отношения в области организации и осуществления исполнительской деятельности органов публичной власти, государственной службы, административного нормотворчества, стало сегодня структурно логичным, а содержательно – полноценным. Предмет административно-правового регулирования приобрел требуемую в сложившейся публично-административной атмосфере детализацию, ясность и достаточность; масштабность используемых в государственном управлении правовых форм, последовательность стадий и эффективность административного правоприменения стали адекватными поставленным задачам модернизации публичной власти. Именно в этих условиях стали очевидны недопустимая про-

стога и «отсталость в развитии» отечественного законодательства *об административных процедурах*. Административная реформа 2003–2004 гг. в итоге определила, с одной стороны, системное (что является позитивным фактом), а с другой – *избыточное и отчасти противоречивое правовое регулирование* отношений в области публичного управления. При всём этом не было создано нормативного правового регулирования наиважнейшего в практике публичного администрирования механизма принятия административных актов, который не заменим никакими иными административно-правовыми институтами (в том числе и административными регламентами); в указанной сфере правоотношений должны доминировать порядки и принципы законодательства *об административных процедурах*.

В этой сфере административно-правовых отношений очевиден «нереализованный потенциал» Конституции Российской Федерации применительно к созданию *административно-процедурной формы* осуществления публичного управления в стране. Реализация целей конституционно-правового регулирования в области установления значимых правовых стандартов взаимодействия исполнительной власти и ее органов с гражданами, организациями, иными субъектами права и должна стать движущей силой и мощным фактором активизации деятельности ученых, политиков, государственных деятелей по созданию единого законопроекта, устанавливающего правовой режим административных процедур в системе публичного управления. Потенциал конституционно-правового регулирования управленческих отношений применительно к административным процедурам в большей мере сегодня еще не раскрыт. Это не трудно заметить, если судить: о пробелах в системе *административно-правовой регламентации отношений по принятию административных актов*; противоречиях процесса улучшения административно-процессуального законодательства; наконец, об отставании в развитии российской административно-правовой теории от сложившихся в европейских странах подходов, принципов и приоритетов исследовательской деятельности в области юридикации публичного управления и правового оформления взаимодействия административных органов и граждан по обеспечению прав и законных интересов последних.

Как известно, административные акты – это центральный институт в системе общего административного права, в котором, с одной стороны, сосредоточена вся юридическая сила и авторитет административной власти, государственной службы, властных полномочий должностных лиц, а с другой – творческий потенциал индиви-

дуального административного правоприменения. Следовательно, данный институт фактически определяет полноценность и завершенность механизма административно-правового регулирования. Административно-правовая политика, практические действия государственных деятелей, активность научного (экспертного) сообщества, направленные на усиление внимания к административным процедурам, – всё это вместе взятое должно обеспечить в ближайшем будущем принятие федерального закона «Об административных процедурах». Этот законодательный акт фактически завершит построение надлежащей модели российского административного правового регулирования и сформирует прочную созидающую основу для эффективного государственного управления в стране. Невозможно переоценить значение административных процедур как для обеспечения законности публичного управления, так и для эффективной правовой защиты участников административно-правовых отношений. Таким образом, российское административное право можно будет назвать в полной мере современным и соответствующим параметрам конституционно-правового регулирования и принципам правового государства только при условии признания законодателем демократических принципов разрешения управленческих дел в практике публичного управления.

Созданию института административных процедур способствует полномасштабное исследование основных теоретико-прикладных проблем правового *установления и применения* административных процедур. Что же будет достигнуто с принятием закона «Об административных процедурах»? Во-первых, будет установлен надлежащий порядок осуществления административных действий в рамках одной из важнейших правовых форм публичного управления; во-вторых, формируется основа для эффективного обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, взаимодействующих с публичной властью и ее органами; в-третьих, административное правовое регулирование управленческих отношений приобретает должную системность и полноценную структурированность; в-четвертых, гармонизируются не только внутренняя структура механизма административно-правового регулирования, но и создается основа для эффективной судебной правовой защиты по административным делам, т.е. обеспечивается правильное и законное разрешение административных и иных публичных споров; в-пятых, достигается решение установленных в КАС РФ задач административного судопроизводства (ст. 3) на всех этапах данного вида реализации судебной власти.

¹ Значительная часть настоящей работы была опубликована ранее в следующих научных трудах: *Старилов Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // *Административное право и процесс.* 2015. № 7. С. 9–14; *Его же.* Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Там же. № 11. С. 15–22.

² См.: Рос. газета. 2015. 11 марта.

³ См., например: *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России (История и современность). М.; 2002. С. 98; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 182.

⁴ См.: *Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б.* Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001.

⁵ Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конференции (Москва, Российская академия правосудия, 15–16 марта 2001 г.) / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001. С. 262.

⁶ См.: *Масленников М. Я.* Российский административный процесс : перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2009. С. 250–274.

⁷ Административное судопроизводство : учеб. для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 14–15. См. также: Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016.

⁸ *Калинина Л. А.* Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства // *Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА).* 2015. № 8. С. 191.

⁹ См., например: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный) / А. П. Рыжаков. – М., 2016; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / под общ. ред. А. А. Муравьева. М., 2016; *Беспалов Ю. Ф.* Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический). М., 2016; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016.

¹⁰ См., например: Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов.; Административное судопроизводство : учеб. для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. 560 с.

¹¹ См.: *Detterbeck Steffen.* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 12. Auflage. München: Verlag C-H. Beck, 2014; *Erbguth Wilfried.* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht. 4. Auflage. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2011.

¹² См.: *Wertenberger Thomas.* Verwaltungsprozessrecht. 3. Auflage. München: Verlag C-H. Beck, 2008.

¹³ URL: <http://www.ssrif.ru/page/9098/detail/>

¹⁴ См.: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 ч. Ч. I / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. СПб., 2015.

¹⁵ См., например: *Сахнова Т. В.* О концепте единого гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) // *Вестник гражданского процесса.* 2015. № 1. С. 9–27; *Ярков В. В.* Проблемные вопросы регулирования компетенции в проекте кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации // Там же. С. 28–45; *Латышев А. Н.* Концепция единого гражданского процессуального кодекса России: взгляд с другой стороны // Там же. С. 46–70; *Хисамов А. Х., Шакирьянов Р. В.* Некоторые вопросы систематизации норм гражданского процессуального законодательства в контексте его унификации // Там же. С. 71–87; *Шаманова Р. А.* Перспективы создания единого Кодекса гражданского судопроизводства // *Перспективы реформирования гражданского процессуального права : сб. статей по материалам Международ. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 21 февраля 2015 г.) / под ред. О. В. Исаенковой.* Саратов, 2015. С. 347–348; *Алексеева Н. В.* Реформирование публичного судопроизводства // Там же. С. 20–24; *Симонян С. Л.* Административное судопроизводство как форма защиты прав и свобод граждан // Там же. С. 273–276; *Сторожкова Е. Ч.* К вопросу об административном судопроизводстве в Российской Федерации // Там же. С. 287–290.

¹⁶ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // *Вестник гражданского процесса.* 2015. № 1. С. 265–271.

¹⁷ См.: Там же. С. 265.

¹⁸ Интервью с доктором юридических наук, профессором кафедры гражданского процесса юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова Е. В. Кудрявцевой Законодательство. 2015. № 1. С. 9. См. также: *Кудрявцева В. П., Малюшин К. А.* Унификация процессуаль–59.

¹⁹ См. зарубежные научные разработки по совершенствованию административного судопроизводства: Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction / organizado por Ricardo Perlingeiro e Karl-Peter Sommermann. Niteroi, 2014.

²⁰ 7–8 апреля 2015 г. состоялась Международная научно-практическая конференция «Административные процедуры: мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой аспект)» (г. Новосибирск, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета). См.: Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 86–88.

²¹ См., например: *Беркутова О. С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Детярева Е. А.* Административные процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007; *Ефремов М. О.* Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Зюзин В. А.* Административные процедуры : теория, практика и

проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 ; *Помазуев А. Е.* Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007 ; *Лазарев И. М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002 ; *Морозова О. В.* Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 ; *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007 ; *Новиков А. В.* Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006 ; *Помазуев А. Е.* Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007 ; *Тихий Р. С.* Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.

²² См., например: *Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. С. 16–17 ; Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». М., 2001 ; Проект федерального закона «Об административных процедурах», который предназначен для установления правил рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления и их должностными лицами (проект разработан депутатом Государственной Думы В. В. Похмелькиным).

²³ См.: *Барциц И. Н.* Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5–11 ; *Кучерявенко Н. П.* Налоговые процедуры: правовая природа и классификация. Киев, 2009 ; *Матвиенко Г. В.* Административные процедуры в таможенном праве / под ред.

С. В. Запольского. М., 2008 ; *Филатова А. В.* Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009.

²⁴ См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011 ; Административные процедуры : зарубежный опыт и пути совершенствования законодательного регулирования в Республике Казахстан : материалы I-й междунар. школы (науч.-практич. семинара) административного права (Астана, 6–7 апреля 2011 г.) / под общ. ред. Ж. Д. Бусурманова, А. Б. Габбасова. Астана, 2011 ; Сборник законодательных актов по административным процедурам / GIZ (Германское Общество по Международному Сотрудничеству). Ташкент, 2013. См. также: 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven / Hrsg. H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. Berlin, Duncer&Humboldt, 2011.

²⁵ *Медведев Д. А.* 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

²⁶ См. зарубежный опыт заключения административных договоров: *Лухтерхандт О.* Административные договоры в Германии – обзор проблем // Административные процедуры : зарубежный опыт и пути совершенствования законодательного регулирования в Республике Казахстан. С. 109–134.

²⁷ См. также: *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студентов. М., 2015 ; *Старилов Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса.

²⁸ См.: *Старилов Ю. Н.* О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10.

²⁹ См., например: Актуальные проблемы административного права и процесса : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Костенников [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 142–154.

³⁰ См.: *Стахов А. И., Кононов П. И.* Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата. 2-е изд., перераб и доп. М., 2015. С. 265–274.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Старилов Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и муниципального права
e-mail: juristar@vmail.ru
тел.: 8 (473) 255–07–19

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Dean of the Law Faculty, Head of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: juristar@vmail.ru
tel.: 8 (473) 255–07–19

Д. В. Галушко

Воронежский государственный университет

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Охарактеризована система международных стандартов административного судопроизводства, раскрыты элементы европейской модели стандартов административного судопроизводства.

Ключевые слова: международные стандарты, европейские стандарты, административное судопроизводство.

INTERNATIONAL STANDARDS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Characterized a system of international standards of administrative proceedings, disclosed elements of the European model of standards administrative proceedings.

Key words: international standards, european standards, administrative proceedings.

Введение Кодекса административного судопроизводства в Российской Федерации, впрочем, как и в других странах мира, обусловлено самой правовой природой публично-правовых споров, где гражданину противостоит мощный административный аппарат государства. Административное судопроизводство нацелено не только на укрепление правопорядка в сфере управленческой деятельности, но и на предоставление возможности отдельному гражданину реализовать свои права по отношению к органам государственной власти путем обжалования их неправомερных решений, действий или бездействия.

Правовая категория «стандарт» означает исходную точку для развития норм, однако не порождает при этом четких прав и обязанностей¹. Здесь можно говорить именно о минимальном уровне в установлении соответствующих норм и предписаний, так как государства могут в этом отношении пойти дальше, установив в своем национальном законодательстве гораздо более высокий уровень гарантий защиты и осуществления прав и свобод.

Стандарты административного судопроизводства можно рассматривать как составную часть международных стандартов прав и свобод человека, так как они предназначены для обеспечения эффективности судебной защиты прав и свобод человека в спорах с органами государственной власти. Стандарты административного судопроизводства являются не чем иным, как системой правовых норм, правовых обычаев и принципов, которые устанавливают

обязательный уровень гарантий прав человека в административном судопроизводстве и способ реализации таких прав.

В пояснительной записке к проекту федерального закона «О Кодексе административного судопроизводства» было указано, что «закрепленные в проекте принципы судебного административного процесса основываются на нормах международного права, в том числе на положениях Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав человека и основных свобод ... При подготовке проекта учитывался опыт правового регулирования административного судопроизводства в других государствах»².

Признанные международным сообществом стандарты в сфере судопроизводства – принципы, рекомендации, правила, критерии – содержатся в различных по своей правовой природе документах и имеют разный уровень – общемировой (универсальный) или региональный, соответственно, стандарты могут быть универсальными и региональными. Следует отметить, что региональные стандарты могут идти дальше универсальных, быть более широкими, конкретными. В некоторых случаях допускаются те или иные ограничения прав и свобод, о которых идет речь в отдельных стандартах³.

Документы, в которых содержатся международные стандарты, могут носить для нашей страны как обязательный, так и необязательный характер. Например, Международный пакт о гражданских и политических правах и Конвенция о защите прав человека и основных свобод являются частью национального законо-

дательства в соответствии со ст. 15 Конституции и подлежат обязательному применению. При этом не являются обязательными, например, такие акты, как: Основные принципы независимости судебных органов (одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН № 40/32 от 29 ноября 1985 г.⁴ и № 40/146 от 13 декабря 1985 г.), Бангалорские принципы поведения судей от 19 мая 2006 г. (одобрены резолюцией Экономического и Социального Совета ООН № 2006/23 от 27 июля 2006 г.⁵), рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам, выводы Консультативного совета европейских судей и другие акты международных межправительственных и неправительственных организаций. Такие документы в преамбулах, как правило, содержат указание о том, что они рекомендуются к исполнению и регламентируют принятие мер на национальном уровне с учетом условий и традиций каждой страны. Однако роль этих, в ряде случаев «необязательных», документов чрезвычайно важна, поскольку именно они толкуют и разъясняют стандарты, закрепленные в обязательных международных документах, принимаемых по результатам сбора информации и изучения конкретных вопросов в правовых системах разных стран, аккумулируют их опыт в тех или иных сферах, а также содержат выводы, анализ оцениваемых процессов и практические рекомендации по реализации тех или иных принципов.

На европейском континенте свое отражение и детальную регламентацию гарантии прав человека в административном судопроизводстве нашли преимущественно в актах Совета Европы. Общие стандарты административного судопроизводства более детально конкретизируются в резолюциях и рекомендациях Комитета министров Совета Европы в отношении усовершенствования законодательства государств-членов в сфере административного судопроизводства.

Международные стандарты административного судопроизводства, в которые превратились общепризнанные нормы международного права, нашли свое отражение не только во Всеобщей декларации прав человека⁶, но и в Международном пакте о гражданских и политических правах⁷, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.⁸ и других международных документах.

В первом ряду международных актов, которые устанавливают стандарты прав человека, также, без сомнения, находится Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁹ (далее – *Конвенция*), закрепляющая в свою очередь механизм международного контроля, который выражается в деятельности Европейского суда

по правам человека (далее — ЕСПЧ)¹⁰. Признавая особенную природу административных актов, государства – члены Совета Европы обязаны обеспечить соответствие судебных органов и процедур контроля за такими актами требованиям Европейской конвенции 1950 г. о гарантиях эффективности¹¹.

Конвенция 1950 г. в ст. 6 закрепляет, что каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Это право включает в себя несколько гарантированных конвенцией самостоятельных составляющих, а именно: право на доступ к суду, равенство сторон в судебном процессе, публичность и гласность судебного разбирательства, оглашение решения или приговора суда непосредственно после судебного разбирательства, обязательность принятия и исполнения судебного решения, которое вступило в законную силу, и другие соответствующие права. Однако конструкции указанных элементов нельзя считать идеальными без включения в них такого важного фактора, как возможность доступа к суду лица в случае возникновения споров в сфере административных правоотношений, а также судебного контроля за актами и действиями органов государственной власти.

Согласно буквальному толкованию текста Конвенции, реализация прав, закрепленных в п. 1 ст. 6, гарантируется лицу только при определении судом его гражданских прав и обязанностей, либо в случае выдвижения против него уголовного обвинения. Таким образом, использование ст. 6 Конвенции для определенного вида разбирательства зависит от относимости предмета разбирательства к вопросам о гражданских правах и обязанностях или к уголовному обвинению. С развитием прецедентной практики ЕСПЧ в преобладающем большинстве случаев споры между индивидом и государством (причем и в случаях, когда согласно внутреннему законодательству государства такие споры относились к сфере публичного права) рассматривались как споры, которые подпадают под определение «гражданских прав и обязанностей». Так, практика ЕСПЧ сформулировала правила о том, что каждый, кто считает, что вторжение органов государственной власти в процесс осуществления его гражданского права является незаконным, имеет возможность подать соответствующую жалобу в суд, который отвечает требованиям ст. 6 Конвенции (дело 1982 г. *Спарронг и Линрот против Швеции*)¹².

Согласно ст. 13 Конвенции, каждый, чьи права и свободы, закрепленные в Конвенции, нарушаются, имеет право на эффективный способ правовой защиты в соответствующем национальном органе, несмотря на то, что такое нарушение осуществляется официальными лицами. Из анализа указанной статьи вытекает, что нарушенное право, кроме суда, может быть защищено и восстановлено другим национальным органом. Когда нарушенное право подлежит защите судом, применяются более жесткие требования п. 1 ст. 6 Конвенции, которые поглощают собой ст. 13 Конвенции, однако не во всех случаях это приводит к максимально позитивному эффекту. В некоторых случаях ст. 13 Конвенции предоставляет дополнительные гарантии, вытекающие из требований эффективности способа правовой защиты. Например, в определенных случаях возможно использовать такой способ защиты, как приостановление исполнения оспариваемого решения или действия административного органа, если они могут привести к непоправимому ущербу, и наложение обязанности на соответствующий орган возместить ущерб, причиненный нарушением прав, определенных в Конвенции.

В выводах Первой конференции глав высших административных судов государств Европы указано, что, несмотря на организационные отличия в различных странах, административное судопроизводство должно отвечать общим стандартам, закрепленным в правовой системе соответствующего государства-участника, а также процессуальным гарантиям, которые прямо закреплены в Конвенции 1950 г., в частности, в ст. 6 и 13¹³.

В соответствии с положениями ст. 6 и 13 Конвенции система европейских стандартов административного судопроизводства может быть охарактеризована как состоящая из следующих элементов:

- 1) право на рассмотрение дела созданным на основе закона судом;
- 2) независимость и непредвзятость суда, гласность и публичность при рассмотрении дела;
- 3) справедливое судебное разбирательство;
- 4) разумные сроки рассмотрения дела;
- 5) обязательность выполнения судебного решения.

Для детального рассмотрения основных элементов модели стандартов административного судопроизводства Совета Европы следует начать с такого элемента, как «создание суда только на основе закона». В ст. 6 Конвенции суд упоминается как «трибунал», а также закреплено требование о разрешении спора трибуналом. Исходя из автономного толкования термина «трибунал», согласно сформированному прецедентному пра-

ву ЕСПЧ, трибунал понимается как специально предусмотренный государством орган, цель деятельности которого – выполнять судебные функции (которые состоят в рассмотрении и разрешении дел в пределах определенных законом компетенции), используя принцип верховенства права и придерживаясь установленной законом процедуры.

Другими элементами являются «независимость» и «непредвзятость суда», которые означают, что суд обязан соответствовать требованиям независимости от исполнительной власти, быть беспристрастным до конца судебного процесса. Независимость суда – это его возможность разрешать дела без постороннего влияния. «Для уяснения того, может ли определенный орган считаться независимым, необходимо принимать во внимание, среди прочего, способ назначения его членов и срок их полномочий, наличие гарантий от внешнего давления, а также то, является ли данный орган независимым» (решение ЕСПЧ 1989 г. Лангборгер против Швеции¹⁴). Определенные в Базовых принципах ООН минимальные стандарты в отношении независимости судебной власти (1985 г.) были положены в основу принятия Советом Европы Рекомендации № R (94) 12 Комитета Министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей¹⁵.

Положения, закрепленные в указанной рекомендации, предусматривают, что гарантия независимости суда основывается на следующих требованиях: обеспечение соответствующей численности судей, безопасности их пребывания на должности, надлежащего уровня подготовки, достаточного штата вспомогательного персонала судебного органа и надлежащего материально-технического обеспечения. Важнейшими факторами независимости суда являются надлежащий статус и судебское вознаграждение, которые должны быть соразмерны профессии судьи и его нагрузке.

На основе анализа общих принципов Европейской хартии о статусе судей¹⁶, принятой под эгидой Совета Европы в 1998 г., к каждому судье применяются требования независимости, непредвзятости и компетентности (так как не может идти речь о независимости судей, у которых отсутствуют знания в области юриспруденции, недостаток опыта в судопроизводстве). Как заявил судья Высшего административного суда Польши в докладе об эффективности судебного контроля за административными решениями¹⁷, особое значение эти качества приобретают в отношении судей административных судов в связи с опасностью влияния на них со стороны органов исполнительной власти и специфичной узкой специализацией их компетенции.

Согласно сформировавшейся практике ЕСПЧ, незаинтересованность судьи связана с субъективными критериями (это касается случаев возникновения подозрений в отношении конкретного судьи в предвзятости и заинтересованности в принятии определенного судебного решения по конкретному делу) и объективными критериями (наличие гарантий, которые исключают обоснованные сомнения в беспристрастности судьи). Причиной возникновения данной проблемы является то, что еще в начале рассмотрения конкретного дела судья в связи с исполнением им иных функций (например, занятие административных должностей в определенном суде и т. п.) уже имеет сформированную определенную точку зрения в отношении будущего разрешения конкретного дела по существу.

Примером этого является судебный прецедент, когда ЕСПЧ определил, что состав из пяти членов судебного комитета Государственного совета Люксембурга не отвечал требованиям беспристрастности судебного рассмотрения, поскольку четверо его членов до этого принимали участие в подготовке мнения данного Совета в отношении проекта регламента, который как раз и оспаривался (решение от 28 сентября 1995 г. по делу *Procola v Luxembourg*¹⁸).

Публичность судебного разбирательства направлена не только на удовлетворение интересов сторон по делу, но также на удовлетворение интересов общества. Публичное судебное разбирательство обеспечивает доверие к судебным органам. Однако, с другой стороны, публичное судебное разбирательство в определенных случаях является механизмом затягивания судебного процесса и способствует разглашению данных, которые не подлежат разглашению широкому кругу лиц, поэтому вокруг данного вопроса учеными ведутся многочисленные дискуссии. Тем не менее решение суда вне зависимости от каких-либо обстоятельств должно быть объявлено публично.

Указанное положение п. 1 ст. 6 Конвенции предусматривает право сторон и других лиц, чьи интересы затрагивает вынесенное судебное решение, получить копию такого судебного решения; возможность лица ознакомиться с судебным решением, в отношении которого оно имеет законный интерес, а также обеспечение доступности судебного решения для общественности путем публикации или в электронной форме¹⁹.

Третьим элементом модели международных стандартов административного судопроизводства является «справедливость как основа судебного разбирательства». В практике ЕСПЧ данный стандарт, в свою очередь, рассматривается как состоящий из нескольких элементов:

- равенство сторон в процессе,
- оказание правовой помощи стороне, которая этого требует, а также
- обоснованность судебного решения.

Равенство сторон в процессе выражается в их равенстве в представлении доказательств, обосновании их убедительности, опровержении доказательств, поданных другой стороной, праве отвода и других процессуальных правах, которыми наделены обе стороны процесса, иными словами, равенство сторон в процессуальных правах и возможностях их реализации.

ЕСПЧ признавал нарушения ст. 6 Европейской конвенции в случаях, когда национальные суды выносили решения, ссылаясь на аргументы, про которые заявителям не было ничего известно; когда одной стороне было отказано в доступе к документам, находившимся в деле; когда было отказано в возможности представлять определенные надлежащие доказательства; когда суд рассмотрел доводы только одной стороны, а также когда одна из сторон не была проинформирована о дате заседания по делу против этой стороны²⁰.

Таким образом, суд должен исследовать доказательства, предоставленные каждой из сторон, и ни одна сторона не должна иметь определенные существенные преимущества перед противоположной стороной.

Предоставление правовой помощи стороне, которая в ней нуждается и не имеет возможности самостоятельно себе ее обеспечить, если это необходимо в интересах правосудия²¹. В основном, данный аспект касается сферы уголовных дел, где государство обязано предоставить лицу квалифицированную защиту от предъявленного обвинения или подозрения, однако это также должно касаться и административного судопроизводства, поскольку не каждое лицо владеет соответствующими юридическими знаниями и способно самостоятельно защищать свои права либо не имеет финансовых возможностей привлечь к участию в деле юриста, в отличие от субъекта властных полномочий – органа государственной власти, где юрист работает по штату или привлекается таким субъектом на основании закона. Таким образом, и в административном судопроизводстве государство обязано обеспечить предоставление бесплатной правовой помощи физическим лицам, которые в ней нуждаются.

Как указывают некоторые авторы, право на доступ к суду должно быть эффективным²². Указанное требование в делах большой сложности включает в себя систему правовой помощи заявителям, которые не имеют возможности платить за услуги юриста. В решении от 9 октя-

бря 1979 г. Airey v Ireland²³ ЕСПЧ указал, что в гражданском процессе, в отличие от уголовного, предоставление правовой помощи не является абсолютно обязательным. Тем не менее предоставление юридической помощи необходимо в случаях, когда лицо самостоятельно не может представлять свои интересы, либо в случае, когда национальный закон признает представительство интересов лица специальным субъектом обязательным. В предварительном проекте Рекомендации в отношении судебного рассмотрения административных актов Рабочей группы Европейского комитета по правовому сотрудничеству, кроме юридической помощи, особо отмечается также приемлемость стоимости обращения в суд для заявителя, а также достаточность сроков, установленных для подачи соответствующего заявления²⁴.

Мотивированность судебного решения означает четкое обоснование составом суда приемлемости тех или иных доказательств, детальный анализ таких доказательств, анализ возражений и опровержений доказательств, поданных другой стороной, формирование из представленных фактов причинно-следственной связи, причины использования определенной нормы права к рассматриваемым общественным отношениям.

Четвертым элементом модели международных стандартов административного судопроизводства можно определить *разумный срок для рассмотрения дела*. В целом, следование критериям разумности сроков рассмотрения дел является проблемным вопросом в большинстве государств. Указанный критерий ЕСПЧ принимает во внимание, выясняя такие аспекты, как: поведение заявителя и ответчика, сложность дела, подход органа государственной власти к процессу рассмотрения дела, конкретные обстоятельства дела, которые оправдывают более длительный срок судебного разбирательства.

В национальном законодательстве некоторых государств является обязательной стадия досудебного рассмотрения дела определенным административным органом; соответственно, в таких случаях, длительность рассмотрения дела зависит от длительности данной досудебной процедуры, что также учитывается ЕСПЧ при рассмотрении жалоб о превышении разумных сроков по смыслу ст. 6 Конвенции. ЕСПЧ также учитывает сроки исполнения судебного решения.

Обязательность исполнения судебного решения как гарантия права на судебную защиту. При подаче жалобы в суд каждое лицо ставит целью не только признать недействительным оспариваемый акт, но также нивелировать негативные последствия его принятия. Защита лица и восстановление его нарушенных прав включают

в себя также обязанность субъекта властных полномочий предпринять действия согласно судебному решению. Если государственные органы задерживают исполнение судебных решений либо вообще отказываются их исполнять, то гарантии, предусмотренные ст. 6 Конвенции, утрачивают какой-либо смысл.

В целом, эффективность и качество судопроизводства, деятельности судебной системы – неотъемлемая составляющая качества и эффективности функционирования государства в целом, ведь судебная власть – часть государственной власти. Граждане должны доверять судебной власти, чувствовать в судах защиту и торжество справедливости.

В принятом Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации нашли свое отражение основные международно-правовые стандарты административного судопроизводства. Однако закон должен быть не декларативным, а действенным в реализации. Поэтому понимание глубинной сути тех или иных международных стандартов в сфере административного судопроизводства и добровольное следование предусмотренным ими правилам для власти, общества в целом и отдельных индивидов, в частности, – это путь к утверждению верховенства права.

Необходимо заметить, что именно международные стандарты становятся механизмом гармонизации нормативных предписаний в различных сферах правового регулирования в различных странах мира, в том числе и в отношении административного судопроизводства. Это способствует созданию единого правового пространства, например, в рамках Совета Европы – Европейского правового пространства.

¹ См.: Patterson D. M. Philosophy of Law and Legal Theory: an Anthology. Oxford, 2003. P. 266.

² URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17751> (дата обращения: 01.12.2015 г.).

³ См.: Демичева З. Б. Правовые стандарты Совета Европы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 310.

⁴ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/indep.shtml (дата обращения: 01.12.2015 г.).

⁵ URL: http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_r.pdf (дата обращения: 01.12.2015 г.).

⁶ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 01.12.2015 г.).

⁷ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 01.12.2015 г.).

⁸ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 01.12.2015 г.).

⁹ URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf (дата обращения: 01.12.2015 г.).

¹⁰ URL: <http://www.echr.coe.int/> (дата обращения: 01.12.2015 г.).

¹¹ Preliminary Draft Recommendation on the Judicial Review of Administrative Acts. Working Party of Project Group on Administrative Law (CJ-DA-GT). URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents/CJ-DA-GT%20_2003_%2011%20E%20Report%203rd%20meeting.pdf (дата обращения 01.12.2015 г.).

¹² Sporrang and Lnnroth v Sweden. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57580#{"itemid":\["001-57580"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57580#{) (дата обращения: 01.12.2015 г.).

¹³ First Conference of Presidents of Supreme Administrative Courts in Europe. The possibility and scope of judicial control of administrative decisions. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/Conferences/SAC-I%20_2002_%20proceedings%201st%20Conf%20of%20Presidents.pdf (дата обращения: 01.12.2015 г.).

¹⁴ Langborger v Sweden. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57515#{"itemid":\["001-57515"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57515#{)

¹⁵ Ibid.

¹⁶ URL: [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/RRec\(94\)12.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/RRec(94)12.html) (дата обращения: 01.12.2015 г.).

¹⁷ URL: <http://www.kaluga.arbitr.ru/law/docs/5> (дата обращения: 01.12.2015 г.).

Воронежский государственный университет

*Галушко Д. В., кандидат юридических наук, доцент
кафедры международного и европейского права
e-mail: galushkodv@gmail.com
тел.: (473) 255-84-92*

¹⁸ См.: *Chlebny J.* The possibility and scope of judicial control of administrative decisions. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/Conferences/SAC-I%20_2002_%20proceedings%201st%20Conf%20of%20Presidents.pdf (дата обращения: 01.12.2015 г.).

¹⁹ См.: *Procola V. Luxembourg.* URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57944#{"itemid":\["001-57944"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57944#{) (дата обращения: 01.12.2015 г.).

²⁰ *Lemmens P.* The possibility and scope of judicial control of administrative decisions. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/Conferences/SAC-I%20_2002_%20proceedings%201st%20Conf%20of%20Presidents.pdf (дата обращения: 01.12.2015 г.).

²¹ См. подробнее: *Wasek-Wiaderek M.* The Principle of «Equality of arms» in criminal procedure under Article 6 of the European convention on Human Rights. Leuven, 2000.

²² См.: *Harris D.* The possibility and scope of judicial control of administrative decisions. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/Conferences/SAC-I%20_2002_%20proceedings%201st%20Conf%20of%20Presidents.pdf (дата обращения: 01.12.2015 г.).

²³ См.: *Lemmens P.* Op. cit.

²⁴ *Airey v Ireland.* URL: [http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57420#{"itemid":\["001-57420"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57420#{) (дата обращения: 01.12.2015 г.).

Voronezh State University

*Galushko D. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the International and European Law Department
e-mail: galushkodv@gmail.com
tel.: (473) 255-84-92*

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

ОБЪЕДИНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ И ВЫДЕЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИСКОВЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Развиваются научно-практические представления об объединении административных дел и выделении административных исковых требований как способах уточнения «границ» производства по административному делу.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное дело, административное исковое требование, объединение, выделение.

COMBINING OF ADMINISTRATIVE CASES AND THE ALLOCATION OF ADMINISTRATIVE CLAIM REQUIREMENTS

Developed scientific and practical concepts of the combining of administrative cases and excretion of administrative claim requirements as way to clarifying «borders» of administrative proceedings.

К e y w o r d s: administrative case, administrative claim requirement, combining, excretion.

С принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее – КАС) «появилась новая административно-процессуальная форма, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства как специального порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел (административных и иных публично-правовых споров)»¹.

Актуальность статьи обусловлена потребностью углубления научно-практических представлений об объединении административных дел и выделении административных исковых требований как способах уточнения «границ» производства по административному делу путем его укрупнения или разукрупнения соответственно.

Правовое регулирование объединения (соединения) дел для рассмотрения в одном процессе и разукрупнения многопредметного производства посредством выделения (разделение, разъединения) известно и другим видам юрисдикционного² процесса в России – гражданскому, арбитражному, уголовному; в конституционном процессе возможно только соединение дел. В отечественной процессуально-правовой науке традиционно много внимания уделяется тематике границ уголовного судопроизводства³.

Учитывая, что «... отдельные процессуальные формы представляют собой лишь особенное,

специфическое, что не исключает, а лишь подчеркивает в их содержании то общее, что объединяет их с иными процессуальными формами, входящими в ту же систему»⁴, осуществление данных процессуальных действий имеет схожесть в процессах разного вида. Объединению и выделению в зависимости от вида процесса подлежат требования, материалы, дела.

Объединение административных дел и выделение административных исковых требований установлено ст. 136 КАС; совершение этих процессуальных действий характеризуется рядом общих черт, в частности:

- инициатива совершения исходит от суда либо эти действия совершаются по ходатайству лиц, участвующих в деле;

- объединение административных дел и выделение административных исковых требований является правом, а не обязанностью суда;

- процессуальная форма закрепления: определение, копии которого направляются лицам, участвующим в таких административных делах (ознакомление с определением является обязательным);

- дела можно объединить, а требования выделить в любой момент до принятия судебных актов, которыми заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции;

- после объединения административных дел или выделения заявленных требований в отдельное производство подготовка административного дела к судебному разбирательству начинается сначала;

– количество объединяемых административных дел или выделяемых исковых требований: одно или несколько;

– по значению для того производства, в котором происходит объединение административных дел или из которого происходит выделение искового требования: от своевременности в определенной мере зависит успешность производства по объединенным делам, а также производства как по основному, так и по выделенному требованию (способствуют процессуальной экономии);

– по обжалованию: на определение суда об отказе в удовлетворении ходатайства об объединении административных дел или о выделении заявленных требований в отдельное производство может быть подана частная жалоба;

– возможные ошибки при совершении данных процессуальных действий могут касаться собственно правил производства действия, судебного акта, которым оформляется решение, оформления материалов объединенного дела и выделяемых административных исковых требований.

Характеристику данных процессуальных действий в административном судопроизводстве можно по аналогии дополнить разъяснениями по вопросам судебной практики, данными Пленумом Верховного Суда РФ для гражданского процесса, в частности:

– срок рассмотрения выделенного требования (требований) следует исчислять со дня начала течения срока по первоначально заявленному требованию, а при объединении дел в одно производство срок рассмотрения такого дела исчисляется со дня наиболее раннего начала течения срока по одному из объединенных дел⁵.

По аналогии с практикой арбитражных судов⁶ в определении суда об объединении административных дел и выделении административных исковых требований могут включаться меры по примирению сторон и оказанию им содействия судом в урегулировании спора⁷.

Исходя из задач подготовки административного дела к рассмотрению, установленных ст. 132 КАС, объединение административных дел и выделение исковых требований должно проводиться в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения административного дела.

Объединение административных дел

Согласно ст. 136 КАС, суд может своим определением объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения либо несколько находящихся в производстве суда

однородных административных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, либо несколько находящихся в производстве суда административных дел по искам одного административного истца к различным административным ответчикам, либо несколько административных дел по искам нескольких различных административных истцов к одному административному ответчику, если признает такое объединение способствующим правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований.

В КАС не раскрывается понятие «однородность административных дел». В судебной практике под «однородностью споров» зачастую понимается правовая связь заявленных требований по основаниям возникновения и представляемых доказательств, а также одинаковый способ защиты права, избранный административным истцом. Возможны ситуации, когда объединение административных дел происходит при замене одного требования несколькими связанными между собой требованиями.

Помимо закрепленных в ст. 136 КАС общих положений об объединении административных дел, в Кодексе предусмотрены еще два основания, когда суд вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько административных дел в порядке ст. 136 КАС:

– дела об оспаривании одного и того же нормативного правового акта, а также об оспаривании разных положений этого акта (ст. 212 КАС);

– дела об оспаривании одного и того же решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в том числе в случае, если такое решение, действие (бездействие) оспариваются в различных частях и (или) несколькими административными истцами (ст. 224 КАС).

Наличие связи административных дел, которая позволяет объединить их для совместного рассмотрения, является основанием для применения правил подсудности нескольких связанных между собой административных дел как особой разновидности территориальной подсудности, когда подсудность одного дела определяется по месту рассмотрения связанного с ним другого дела (ст. 26 КАС). Возникновение такой связи может быть обусловлено предъявлением административного искового заявления к нескольким административным ответчикам (ч. 1 ст. 26, ст. 136 КАС), а также предъявлением встречного требования для совместного рассмотрения с первоначальным (ч. 2 ст. 26 КАС)⁸.

Выделение административных исковых требований

Основания выделения административных требований в КАС не установлены, определяющее значение придается целесообразности: «Суд выделяет одно административное исковое требование или несколько соединенных требований в отдельное производство, если признает целесообразным раздельное рассмотрение заявленных требований». Целесообразность может быть мотивирована упрощением или оперативностью дальнейшего рассмотрения дела.

Выделение требований в судебной практике осуществляется реже, чем объединение дел. Ситуации возможного выделения административных исковых требований:

– при предъявлении требований несколькими административными истцами или к нескольким административным ответчикам;

– если рассмотрение административного дела связано с привлечением или вызовом лиц, не имеющих отношения к одному или нескольким из соединенных административных исковых требований⁹;

– если требование не подсудно соответствующему суду, такое требование выделяется и подлежит передаче по подсудности;

– в случае ошибки, ранее допущенной судом при объединении административных дел в одно производство.

При выделении административных исковых требований надо уделять внимание систематизации выделяемых материалов и их оформлению. КАС не регламентирует эти вопросы, следовательно, не признает за ними процессуальный характер. Другими словами, это организационно-техническая деятельность судов, которая регламентируется инструкциями о делопроизводстве. Допущенные неточности могут негативно сказаться на осмыслении выводов по делу. Например, особенное значение правильное процессуальное оформление выделяемых материалов имеет при рассмотрении административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства.

В подпункте 6 п. 1 ст. 333.20 Налогового кодекса Российской Федерации установлено, что в случае выделения судьей одного административного искового требования или нескольких из соединенных административных исковых требований в отдельное производство государственная пошлина, уплаченная при предъявлении административного иска, не пересчитывается и не возвращается. По делам, выделенным в отдельное производство, государственная пошлина повторно не уплачивается¹⁰.

В Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации закреплена процессуальный порядок объединения административных дел и выделения административных исковых требований, который в основных чертах характеризует данные процессуальные действия. По своей сути эти действия относятся к группе общих правил рассмотрения дела при производстве в суде первой инстанции; они закреплены в системе действий, совершаемых при подготовке дела к судебному разбирательству. Объединение административных дел и выделение административных исковых требований может рассматриваться как одно из проявлений процессуальной активности суда.

¹ *Старилов Ю. Н.* Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2015. № 2 (21). С. 8–15.

² См. о юрисдикционном процессе подробнее: *Максютин М. В.* Юрисдикционный процесс: вопросы общей теории: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 198 с.

³ Данный вывод сделан на основе обзора научных публикаций, размещенных в научной электронной библиотеке eLibrary.ru. Подавляющее большинство публикаций посвящено соединению и выделению уголовных дел, и лишь несколько работ по данной проблематике – в гражданском и арбитражном процессах. О соединении административных дел и выделении административных исковых требований в eLibrary.ru по состоянию на 27.11.2015 г. опубликованных работ нет.

⁴ *Галаган И. А., Баев О. Я.* К вопросу о юрисдикционном праве // Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. Воронеж, 1979. С. 150.

⁵ О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52 (в ред. от 09.02.2012 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Разъяснения по вопросам судебной практики, данные Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда РФ (см. об этом: ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ О примирении сторон в арбитражном процессе: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 июля 2014 г. № 50. (Пункт 3). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (поглав-

ный) / О. В. Аксенова, С. А. Алешукина, Н. А. Антонова и др. ; под ред. А. А. Муравьева. М., 2015.

⁹ См.: Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Сазонникова Е. В., доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

e-mail: Sazon75@mail.ru

тел.: 8 (473) 220-83-78

¹⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ (ст. 11) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1393.

Voronezh State University

Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law of Russia and Foreign Countries Department

e-mail: Sazon75@mail.ru

tel.: 8 (473) 220-83-78

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Б. В. Россинский

*Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)*

ОКОНЧАТЕЛЬНО ЛИ РАЗГРАНИЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ?

Утверждается недопустимость причисления производства по делам об административных правонарушениях к административному судопроизводству, а также целесообразность назначения административной ответственности преимущественно во внесудебном порядке, должностными лицами органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административное судопроизводство, дела об административных правонарушениях, административная ответственность.

IS THE DISTINCTION BETWEEN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND PROCEEDINGS OF ADMINISTRATIVE OFFENSES FINALLY?

Affirmed the inadmissibility of chargeability of proceedings on administrative offenses to administrative proceedings and the advisability of appointing administrative responsibility primarily out of court by officials of the executive branch.

Key words: administrative proceedings, cases on administrative offenses, administrative responsibility.

Необходимость принятия Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в 1984 г. была понятна. Это был первый кодифицированный акт норм об административных правонарушениях. Учитывая, что Конституция Российской Федерации 1993 г. содержит много положений, которым не соответствовал ряд статей КоАП РСФСР, очевидна и возникшая тогда необходимость второй кодификации норм об административных правонарушениях. Правда, в период 1994–2000 гг. в КоАП РСФСР вносилось много изменений и все несоответствия Конституции РФ были устранены. В принципе, тот Кодекс мог еще несколько лет «поработать». Другое дело, что в России нужен был свой закон, а не старый советский. Но не в этом была главная причина необходимости срочного принятия взамен КоАП РСФСР Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В сложившихся тогда новых экономических условиях важна была возможность реализации концепции административной ответственности,

предусматривающей ответственность юридических лиц. Не случайно, начиная с 1992 г., принимались законы, в которых административная ответственность юридических лиц была установлена вопреки КоАП РСФСР, где этого не было. Административная ответственность юридических лиц и была той кардинальной идеей, которая породила разработку и принятие КоАП РФ.

Параллельно с введением административной ответственности юридических лиц усилилась роль судов как субъектов административной юрисдикции. Практически все виды наказаний стали применяться только судьями, резко возросло число составов правонарушений, находящихся в юрисдикции судей, даже при назначении штрафов. Стала развиваться тенденция постепенной передачи большинства административных правонарушений в юрисдикцию судей. По опросам, проведенным в начале 2000-х гг., 95 % лиц, привлеченных к административной ответственности, высказывались за это. Более того, 70 % самих должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих административно-юрисдикционную дея-

тельность, поддерживали такую идею. У всех была иллюзия большей объективности судей, чем должностных лиц органов исполнительной власти, рассматривающих дела об административных правонарушениях.

Появились суждения о целесообразности передачи дел об административных правонарушениях по мере создания административных судов в эти суды. Ведь в Конституции Российской Федерации не предусмотрено самостоятельное судопроизводство, ориентированное на производство по делам об административных правонарушениях, а только общее – административное судопроизводство. Думалось, что сюда относятся и дела об административных правонарушениях. Но жизнь заставила отойти не только от идеи рассмотрения дел об административных правонарушениях административными судами, но и вообще от концепции необходимости преимущественного рассмотрения таких дел судьями.

Конечно, административные правонарушения, особенно совершаемые юридическими лицами, являются достаточно специфичными, по большинству их составов лица, уполномоченные рассматривать такие дела, должны обладать глубокими знаниями в области специального административного законодательства. В противном случае многие доказательства могут быть исследованы без надлежащей полноты и всесторонности и оценены недостаточно объективно. Между тем рассмотрение большого числа административных правонарушений входит в компетенцию мировых судей, судей районных судов. Районные суды призваны также рассматривать жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, принятые как мировыми судьями, так и должностными лицами органов исполнительной власти. Последние в большинстве случаев обладают такими знаниями административного законодательства в соответствующей сфере, которыми сам судья, как правило, не владеет. Решение проблемы виделось в постепенной передаче рассмотрения таких дел по мере создания административных судов в эти суды, поскольку их судьи должны специализироваться в определенных сферах административного законодательства.

Однако на основе анализа административно-юрисдикционной практики судей и должностных лиц органов исполнительной власти стало очевидно, что с передачей дел об административных правонарушениях в юрисдикцию судей мы сильно перегнули палку. Судьи перегружены рассмотрением дел данной категории. Достаточно посмотреть статистику соответствующей деятельности судов. Более того, судебное рассмотрение таких дел не оказалось панацеей от

всех бед. Суды, перегруженные рассмотрением других категорий дел, на дела об административных правонарушениях нередко смотрят как на дела «третьего сорта». Можно привести немало примеров, когда постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами органов исполнительной власти, значительно лучше аргументированы и обоснованы обстоятельствами, установленными при рассмотрении дела, чем постановления судей. В этой связи пришло время в принципе менять концепцию производства по делам об административных правонарушениях. Прежде всего, следует разгрузить судей от рассмотрения многих составов административных правонарушений, передать их и в юрисдикцию органов исполнительной власти.

К тому же судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях очень дорого для государства. Нередко овчинка не стоит выделки, и бюджет куда больше теряет, чем получает. Помимо прочего, судебное рассмотрение невероятно усложняет и затягивает производство по делу об административном правонарушении. Этот процесс теряет свое главное преимущество – оперативность.

Многие положения КоАП РФ надо менять, причем менять капитально, а не косметически. Причислить рассмотрение дел об административных правонарушениях к административному судопроизводству нельзя, во всяком случае, сейчас. В Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации прямо говорится, что его положения не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Это, кстати, не случайная запись, которую в принципе можно изменить. Она хорошо продумана в отличие от присущего КоАП РФ постоянного бездумного увеличения объема административной юрисдикции судей.

Думается, что основной идеей третьей кодификации норм об административной ответственности должно быть возвращение к тому, с чего начиналась административная ответственность, от чего она взяла свое название. **Эта ответственность административная.** В отличие от уголовной и гражданской ответственностей, которые назначаются в судебном порядке, ее следует назначать преимущественно во внесудебном порядке должностными лицами органов исполнительной власти. Роль суда при назначении административных наказаний может быть сведена к минимуму.

Административно-наказательная деятельность органов исполнительной власти – это, скорее, не административно-юрисдикционная (судебная), а административно-надзорная де-

тельность. Только в случае несогласия лица, подвергшегося административному наказанию должностными лицами органов исполнительной власти, или жалобы этого лица на вынесенное решение материалы должны поступать в суд. А это уже административное судопроизводство по делам об оспаривании решений и действий органов исполнительной власти, других государственных органов. Здесь должны вступить в дело нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Естественно, в этом случае необходимо будет уточнить положение КАС РФ о том, что он не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях. Вот вам и возможное соотношение этих двух кодексов, соотношение сфер их влияния.

При такой, в основном внесудебной, модели производства по делам об административных правонарушениях устраняются многие недостатки существующей сейчас модели. Например,

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)

*Россинский Б. В., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, первый проректор, заведующий кафедрой административного и финансового права
e-mail: rpa@rpa-minjust.ru
тел.: 8 (499) 613-75-90*

неуправляемый рост числа составов административных правонарушений, против чего, в частности, направлена подготовка нового КоАП РФ, обусловлен во многом «протаскиванием» в Кодекс органами исполнительной власти нужных им составов таких правонарушений. При этом органы исполнительной власти особенно не задумываются о проблемах, которые возникнут при рассмотрении соответствующих дел. Ведь сейчас это проблемы в большинстве случаев судей. Когда эти проблемы будут переложены на плечи самих органов, ратующих за принятие новых составов, их психология сильно изменится. Процесс «разбухания» КоАП РФ неизбежно замедлится.

Кроме того, из деятельности судов будет исключено не предусмотренное ст. 118 Конституции РФ и непонятное с конституционной точки зрения, но реально существующее сегодня судопроизводство по делам об административных правонарушениях.

Russian State University of Justice (RPA Russian Ministry of Justice)

*Rossinskiy B. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, First Deputy Rector, Head of the Administrative and Financial Law Department
e-mail: rpa@rpa-minjust.ru
tel.: 8 (499) 613-75-90*

М. А. Филатова

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ И ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРИРОДЫ

Анализируются проблемы разграничения подведомственности и выбора процессуальной формы рассмотрения административных дел, а также процессуальные новеллы Кодекса административного судопроизводства.

Ключевые слова: административное дело, подведомственность, процессуальная форма, Кодекс административного судопроизводства.

ABOUT THE SOME QUESTIONS OF JURISDICTION AND PROCESSUAL FORM OF CONSIDERATION OF CASES OF ADMINISTRATIVE NATURE

Analyzed the problems of demarcation of jurisdiction and choice of processual form of consideration of administrative cases and processual novels of the Code of administrative proceedings

Key words: administrative case, jurisdiction, processual form, Code of administrative proceedings.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Введенный в действие с 15 сентября 2015 г. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает специальную процессуальную форму рассмотрения дел административной природы. Кодекс регулирует рассмотрение административных дел в широком смысле – дел публично-правового характера, в которых участвует государство (в лице органов, должностных лиц, публичных субъектов), с одной стороны, и частный субъект (физическое или юридическое лицо, иное объединение граждан) – с другой. В перечень дел, подлежащих рассмотрению по правилам нового Кодекса, входят дела об оспаривании нормативных актов, решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц, дела о защите избирательных прав; а также некоторые категории дел по требованиям государства к гражданину: о взыскании налогов, об административном надзоре в отношении лиц, отбывших наказание, о реадмиссии, и ряд других.

Принятие Кодекса административного судопроизводства как самостоятельного процессуального закона стало важным этапом в развитии административной юстиции в Российской Федерации. Предпосылки к обособлению административного судопроизводства как самостоятельной процессуальной формы заложены в Конституции РФ, которая установ-

ливает, что судебная власть осуществляется в форме конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства (ст. 118). Создание специальных органов административной юстиции предусматривалось еще Концепцией судебной реформы 1991 г. Обсуждение создания отдельной системы административной юстиции то активизировалось, то стихало на протяжении последних двух десятилетий¹. Однако после объединения двух высших судов – Верховного Суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ – в 2014 г., судя по всему, было принято принципиальное решение, что отдельные административные суды в ближайшей перспективе не будут созданы, но будет принят самостоятельный кодекс административного судопроизводства.

В итоге Кодекс был принят в кратчайшие сроки и подлежит применению судами общей юрисдикции, но при рассмотрении ими особых категорий дел публично-правовой природы, которые ранее рассматривались по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. При этом его положения не распространяются на рассмотрение аналогичных категорий дел арбитражными судами. Соответственно, новый Кодекс не стал тем актом, который «собрал под своей крышей» рассмотрение всех дел административно-правовой природы. Поэтому особое значение приобретает правильное определение и соблюдение над-

лежащего порядка обращения в суд по делам данных категорий.

В первую очередь, имеет значение разграничение компетенции различных органов, рассматривающих дела публично-правовой природы.

Дела, связанные с нарушением прав граждан в результате неправомерных действий и решений государства в лице его уполномоченных органов и должностных лиц, в соответствии с российским законодательством могут рассматриваться как арбитражными судами, так и судами общей юрисдикции. Разграничение компетенции двух ветвей судебной власти при рассмотрении данных категорий дел производится на основании общих критериев разграничения подведомственности дел.

В соответствии со ст. 29 АПК РФ «Подведомственность экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений» арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности. В этот перечень входят дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, рассмотрение которых отнесено законом к компетенции Суда по интеллектуальным правам; об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц; об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда; о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания; другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Схожие категории дел с сентября 2015 г., рассматриваются и судами общей юрисдикции по правилам КАС. Разграничение компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции

по рассмотрению указанных категорий дел основано на общих критериях разграничения компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции, установленных законодательством: это характер спора и субъектный состав. Если речь идет о соответствующих категориях дел, связанных с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, то они будут рассматриваться по правилам АПК РФ.

Дела аналогичных категорий, но не связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются уже судами общей юрисдикции и по правилам КАС.

Среди дел об оспаривании решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц можно выделить в качестве особой категории дела, связанные с оспариванием действий судебного пристава-исполнителя. Для определения особенностей рассмотрения данной категории дел, в том числе для решения вопросов о подведомственности, имеет важное значение недавно принятое постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50. В частности, п. 1 указанного документа устанавливает, что требования об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей подлежат рассмотрению как по правилам КАС, так и по правилам АПК РФ – соответственно, как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами. Разграничение компетенции названных судов по рассмотрению данной категории дел осуществляется по признаку того, каким судом вынесен судебный акт, подлежащий исполнению в рамках исполнительного производства: если судебный акт принят арбитражным судом, то и оспаривание постановлений или бездействия судебного пристава-исполнителя, связанных с его исполнением, осуществляется в арбитражном суде (см. также п. 2 ст. 128 Федерального закона «Об исполнительном производстве»). В остальных случаях оспаривание осуществляется в суде общей юрисдикции, в том числе в случаях сводного исполнительного производства, возбужденного по нескольким судебным актам, часть из которых принята судом общей юрисдикции, а часть – арбитражным судом (п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50).

Среди административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции и рассматриваемых по правилам КАС, особо следует выделить дела об оспаривании нормативных актов. Как известно, регулирование подведом-

ственности данной категории дел претерпело существенные изменения в последние годы. Действующее регулирование предусматривает рассмотрение всех дел такого рода – как связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, так и иных – судами общей юрисдикции в соответствии с положениями КАС.

Исключение составляют дела об оспаривании нормативных правовых актов, отнесенных к компетенции Суда по интеллектуальным правам. К последним относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии (ч. 1 ст. 34 АПК РФ). Суд по интеллектуальным правам рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов в соответствии с главой 23 АПК РФ.

Арбитражные суды также рассматривают дела публично-правового характера, в которых государство (публичный субъект) выступает в качестве истца: например, дела о взыскании обязательных платежей и санкций, прежде всего налогов, а также о привлечении к административной ответственности за совершение ряда правонарушений в области экономической деятельности. Порядок рассмотрения указанных дел также регулируется положениями АПК РФ.

Следует отметить еще одну категорию дел, которые могут рассматриваться как судами общей юрисдикции (по правилам КАС), так и арбитражными судами (по правилам АПК РФ): дела о присуждении компенсации за нарушение разумного срока судебного разбирательства, а также разумного срока исполнения судебного решения. Подведомственность дел данной категории разграничивается в зависимости от того, каким судом изначально рассматривалось дело, в котором было допущено нарушение права на судопроизводство в разумный срок или решение по которому слишком долго исполнялось. При этом, опять-таки, арбитражные суды рассматривают указанные дела по правилам АПК РФ (глава 27.1), а суды общей юрисдикции – по правилам КАС (глава 26).

Таким образом, налицо пересечение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами по значительному кругу дел административной природы.

Аналогичная проблема разграничения компетенции возникает и при рассмотрении дел о требованиях имущественного характера, вытекающих из неправомерных действий государства и его агентов. Так, требования о возмещении имущественного вреда, причиненного различными актами публичных субъектов (решениями и/или действиями, а также бездействием), могут рассматриваться как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами. Формально для разграничения подведомственности таких дел применяются общие критерии, установленные ст. 27–28 АПК РФ: экономический характер спора (или его связь с предпринимательской или иной экономической деятельностью) и субъектный состав сторон (юридические лица и индивидуальные предприниматели). Однако в данном случае само содержание предъявленного требования (возмещение вреда или компенсации морального вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов, должностных лиц) будет одинаковым с точки зрения нормы материального права; связь с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности может проявляться на более ранней стадии – когда речь идет об отношениях, которые и регулировались искомым актом государства или которые были затронуты бездействием государственного органа либо должностного лица. Второй критерий – субъектный состав спора – также имеет значение, а потому спор с участием лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность (юридических лиц или индивидуальных предпринимателей) будет рассматриваться арбитражным судом. В остальных случаях такие дела будут рассматриваться судами общей юрисдикции уже в порядке искового производства, по правилам ГПК РФ.

Аналогичным образом разграничивается компетенция судов общей юрисдикции и арбитражных судов по делам об ответственности государства, вне зависимости от установленной в юридических формах вины конкретных должностных лиц. Речь идет о вреде, причиненном незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда; это случаи незаконного осуждения и иных мер уголовного-репрессивного характера в отношении гражданина, а также о вреде, причиненном юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности (п.1 ст. 1070 ГК РФ).

Проблема разграничения компетенции различных органов, уполномоченных в соот-

ветствии с законодательством рассматривать дела публично-правового характера, имеет значение с точки зрения обеспечения доступа к суду и правовой определенности – в контексте стандартов Конвенции о защите прав человека и основных свобод². Однако в случае с административными делами эта проблема обретает и другой ракурс: при разграничении компетенции различных судов по рассмотрению дел, связанных с ответственностью государства, крайне важным остается определение процессуального закона, на основании положений которых эти дела рассматриваются, т.е. процессуальная форма рассмотрения таких дел.

Как уже было отмечено, с принятием Кодекса административного судопроизводства большая часть дел публично-правовой природы должна рассматриваться в соответствии с этим Кодексом. Однако это касается лишь дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции. Дела публично-правового характера, рассматриваемые арбитражными судами, по-прежнему регулируются процессуальным регламентом арбитражных судов – Арбитражным процессуальным кодексом. В то же время дела об имущественных последствиях неправомερных действий (бездействий) государственных органов и должностных лиц, подведомственные судам общей юрисдикции, рассматриваются по правилам ГПК РФ, а подведомственные арбитражным судам – опять-таки, по правилам АПК РФ. Таким образом, в российской правовой системе в настоящее время наблюдается не только множественность судов, рассматривающих дела об ответственности государства в широком смысле, но и множественность процессуальных законов, которые регулируют такое рассмотрение. Всё это делает выбор надлежащей процессуальной формы как истцом, так и судами достаточно сложным.

Если исходить из буквального толкования положений КАС, в порядке административного судопроизводства, закрепленном данным Кодексом, не рассматриваются требования, связанные с имущественными последствиями таких неправомερных действий со стороны государства (в том числе о взыскании убытков, причиненных незаконными решениями или действиями (бездействием) субъектов, реализующих властные функции. Требования о применении имущественных последствий неправомερных актов (решений и действий/бездействий) государства в лице его уполномоченных органов должны предъявляться в общем порядке, установленном гражданским законодательством: о возмещении материального вреда,

причиненного решениями, действиями (бездействием) государственных органов (ст. 1069–1070 ГК РФ), и/или о компенсации морального вреда (ст. 151, 1100 ГК).

Таким образом, в настоящее время определение процессуальной формы (вида судопроизводства) для рассмотрения дел, связанных с ответственностью государства, но основанных на разных способах защиты прав и свобод, формально осуществляется по следующему признаку: если оспариваются властные полномочия того или иного органа, т.е. требование носит в широком смысле административный характер, то такое требование рассматривается в порядке административного судопроизводства. Если же речь идет о требовании имущественного характера – будь то возмещение вреда, компенсация морального вреда или выплата причитающихся лицу денежных сумм, – то оно будет рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства, в «классической» исковой форме; причем это касается даже тех дел, где требование о возмещении вреда вытекает (является следствием) из оспаривания актов государственных органов. В этом случае не применяются какие-то специальные процессуальные правила, касающиеся доказывания и направленные на уравнивание положения сторон в процессе. Соответственно, такой иск – о возмещении имущественного вреда или о компенсации морального вреда – может быть предъявлен лишь после признания соответствующих решений, действий незаконными, т.е. после завершения административного судопроизводства.

Исходя из буквального толкования действующего законодательства, заинтересованные лица, обращающиеся в суд с требованиями о защите своих прав, нарушенных в результате неправомερных действий государственных органов (должностных лиц), должны предъявлять такое требование дважды, в двух разных процессуальных формах: сначала в форме административного иска в соответствии с положениями КАС, затем в форме обычного иска в соответствии с положениями ГПК.

Безусловно, такой порядок создает значительные неудобства для участников процесса, которые могут быть частично исправлены судебной практикой, и первые шаги в этом направлении уже делаются. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении судами вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» рассматриваются в том числе вопросы, связанные с рассмотрением требований о возмещении

вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) судебного пристава-исполнителя. При том что такие действия (бездействие) при исполнении судебных постановлений, вынесенных судами общей юрисдикции, рассматриваются по правилам КАС, Пленум указывает: «То обстоятельство, что действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя не были признаны незаконными в отдельном судебном производстве, не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного этими действиями (бездействием), и их законность суд оценивает при рассмотрении иска о возмещении вреда» (п. 82 Постановления).

Приведенное положение постановления Пленума является крайне важным: оно дает возможность заинтересованному лицу сразу предъявить иск о возмещении вреда, не обращаясь предварительно с административным иском о признании соответствующих действий (бездействия) незаконными; в ходе рассмотрения такого иска суд будет решать всю совокупность вопросов, связанных с оспариваемыми действиями, в том числе вопрос об их законности. Таким образом, в данном случае административный иск о признании соответствующих действий (бездействия) незаконными «поглощается» иском о возмещении вреда.

Подход, сформулированный в постановлении Пленума Верховного Суда РФ, явно коррелирует с практикой арбитражных судов по рассмотрению дел публично-правового характера, в сочетании с требованиями о применении имущественных последствий признания действий государственных агентов незаконными. В частности, необходимо вспомнить Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 мая 2011 г., в соответствии с которым тот факт, что ненормативный правовой акт не был признан в судебном порядке недействительным, а решение или действия (бездействие) государственного органа – незаконными, – сам по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или действиями (бездействием). В названном случае суд оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда (п. 4 Информационного письма). Правда, ВАС РФ в своей практике пошел дальше и разъяснил, какими должны быть процессуальные особенности рассмотрения такого рода дел «смешанной» природы: «Требую возмещения вреда, истец обязан представить

доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике» (п. 5). Пленум Верховного Суда РФ, «напортил», пока не прояснил вопрос о процессуальных особенностях рассмотрения дел о возмещении вреда, причиненного неправомерными действиями судебного пристава-исполнителя.

Остается надеяться, что ответы на эти вопросы будут получены из дальнейших разъяснений Верховного Суда РФ и судебной практики, равно как и будет иметь место расширение приведенной позиции Верховного Суда и на требования о возмещении вреда, причиненного решениями и действиями других государственных органов и должностных лиц, помимо судебных приставов-исполнителей.

Вопрос о процессуальной форме является крайне важным для рассмотрения дел административной природы, с учетом как особого характера правоотношений, из которых они возникают, так и субъектного состава этих дел. Для этих целей Кодекс административного судопроизводства вводит ряд важных процессуальных новелл, которые отсутствуют на сегодняшний день в других процессуальных кодексах, но имеют значение для российского судопроизводства в целом.

К этим новеллам относится, например, введение специальных требований к представителям сторон в судах: отныне это могут быть только лица, имеющие высшее юридическое образование (ч. 1 ст. 55 КАС) – до введения в действие КАС квалифицированные требования к представителям устанавливались лишь Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Можно спорить об эффективности формулировки – само по себе наличие высшего юридического образования еще не гарантирует необходимого уровня квалификации и профессиональных навыков представителя, однако это, безусловно, шаг к профессиональному представительству. По некоторым категориям дел (об оспаривании нормативных правовых актов) введено обязательное представительство, и на сегодняшний день это единственная категория дел в российском судопроизводстве неуголовного характера, требующая в императивном порядке участия профессионального представителя. В самом факте введения этой нормы видятся

как плюсы, так и минусы. С одной стороны, рассмотрение дел, где определяющим становится анализ и решение вопросов права, логично предполагает профессиональное освещение этих вопросов перед судом, что должно упростить задачу последнего и повысить качество рассмотрения дел. С другой стороны, возникает вопрос, не станет ли это препятствием для защиты своих прав теми гражданами, у которых нет возможности обратиться к услугам профессионального представителя. Однако в условиях постепенного движения судопроизводства к введению квалифицированного представительства указанные ограничения неизбежны; задачей законодателя становится установление сбалансированных условий для реализации права на квалифицированную юридическую помощь в условиях обязательного профессионального представительства по отдельным категориям дел.

Принципиальными для защиты прав заинтересованных лиц являются изменения в Кодексе, касающиеся возможности предъявления коллективного административного иска группой лиц. Хотя редакция ст. 42 Кодекса оставляет больше вопросов, чем дает ответов, и многие важные процессуальные проблемы остаются «за кадром» действующей редакции³, само по себе включение данных положений в текст Кодекса расширяет правовой «инструментарий» заинтересованных лиц по обращению в суд в порядке административного судопроизводства.

Еще одной безусловной новеллой Кодекса административного судопроизводства является закрепление возможности получения заключения специалиста по вопросам, связанным с установлением содержания нормативного правового акта (ч. 2 ст. 50 КАС). Опять же, возможность получения заключения по вопросам содержания норм права до недавнего времени допускалась лишь в конституционном судопроизводстве; с учетом того, что в порядке КАС рассматриваются вопросы о содержании нормативных правовых актов, понятен замысел законодателя при введении данной новеллы.

Для обеспечения эффективности административного судопроизводства крайне важны меры предварительной защиты, которые также могут быть приняты в порядке, установленном КАС. Эти меры включают, например, возможность неприменения какого-либо нормативного акта в отношении заявителя, что является новеллой в российском праве. Для определения процессуальной формы рассмотрения дел значимо введение расширенного порядка рассмотрения административных дел в порядке

упрощенного (письменного) производства, т.е. без вызова сторон и без проведения слушания (глава 33 КАС). Поэтому обеспечение единообразной процессуальной формы для дел, весьма схожих по своему содержанию, имеет важное значение для обеспечения принципа равенства, а также правовой определенности.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ в своих решениях, соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а для достижения этих целей используются соразмерные правовые средства (постановления Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П, от 3 июня 2004 г. № 11-П, от 15 июня 2006 г. № 6-П, от 5 апреля 2007 г. № 5-П, от 26 февраля 2019 г. № 2-П). Эти позиции приводились Конституционным Судом применительно к различному регулированию схожих по своей природе вопросов процессуального характера в различных процессуальных кодексах.

Соответственно, необходимыми остаются гармонизация различных законодательных положений, регулирующих порядок рассмотрения административных дел, и устранение неоправданных различий между ними. Пути обеспечения необходимой синхронизации законодательства могут быть различными: например, высказываются предложения о разработке федерального закона «Об административных процедурах»⁴. Однако в любом случае усиление единообразия норм, регулирующих рассмотрение административных дел, и устранение многочисленных коллизий подведомственности различных органов необходимы для обеспечения правовой определенности и защиты прав граждан и их объединений.

³ См., например, среди многих других: *Кряжков В., Стариков Ю.* Административные суды : какими им быть? // Рос. юстиция. 2001. № 1 ; *Ярцев А. А.* Дискус-

сия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических журналов) // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 10.

² О нарушении права на доступ к суду вследствие неопределенности правил, регулирующих подведомственность дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам, см., в частности: Постановление Европейского Суда по правам человека «*Везуатуапнау v. Russia*» от 22 декабря 2009 г. № 21851/03.

³ Подробнее об анализе положений КАС о коллективном административном исковом заявлении см.,

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

*Филатова М. А., кандидат юридических наук, доцент
кафедры судебной власти
e-mail: mafilatova@hse.ru
тел.: 8 (495) 772-95-90*

например: *Туманов Д. А.* Коллективный (групповой) иск в Кодексе административного судопроизводства РФ // Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики: сб. тезисов по материалам Междунар. науч.-практ. конф., посв. 100-летию со дня основания Южного федер. ун-та. Ростов н/Д., 2015. Т. 2. С. 92-94.

⁴ См.: *Стариков Ю. Н.* Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11.

National Research University «High School of Economics»

Filatova M. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Judiciary Department

*e-mail: mafilatova@hse.ru
tel.: 8 (495) 772-95-90*

Д. В. Уткин

*Воронежский государственный аграрный университет
имени императора Петра I*

СОДЕРЖАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ

Анализируются содержание и особенности административно-процессуальной формы рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений.

Ключевые слова: административно-процессуальная форма, административное судопроизводство, административное дело.

THE CONTENT AND FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL FORM

Analyzed the content and features of the administrative processual form consideration of cases arising from public relations.

Key words: administrative processual form, administrative proceedings, administrative case.

Реализация административно-правовых отношений, осуществление различных управленческих действий, принятие управленческих решений, равно как и бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих инициировали необходимость разработки и принятия правовой основы, устанавливающей специальную административно-процессуальную форму рассмотрения споров в сфере публичного управления.

Осуществление правосудия относится к числу основных функций судебной власти – самостоятельной ветви государственной власти, обособленной и не зависимой в своей деятельности от органов законодательной и исполнительной власти. *Административно-процессуальная форма* является важной формой осуществления судебной власти, специфика которой выражается в осуществлении судебного контроля за административным нормотворчеством и в судебной защите человека и гражданина, юридических лиц, организаций от незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Законодательная деятельность, направленная на создание новой административно-процессуальной формы осуществления судопроизводства в Российской Федерации, началась 15 лет назад, когда был разработан проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», принятый 22 ноября

2000 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении. Одновременно в литературе также отражались предложения о разработке и принятии специализированного процессуального законодательства, устанавливающего административно-процессуальную форму разрешения административных споров. Первый проект Кодекса административного судопроизводства РФ в 2003 г. обсуждался в Совете при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия. Результатом рассмотрения законопроекта явилось решение о необходимости выстраивания судебной системы в полном соответствии с Конституцией РФ, которая предусматривает именно административное судопроизводство¹.

В последующие годы неоднократно акцентировалось внимание на необходимости создания административных судов², на отсутствии в правовой системе Российской Федерации закона об административных судах, Кодекса административного судопроизводства³. Однако, несмотря на продолжительную, плодотворную работу по разработке процессуального закона об административном судопроизводстве, в 2009 г. предлагалось принять совершенно иной законопроект, который должен дополнить новыми главами Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы⁴. Таким образом, многолетний процесс обсуждения проблем формирования административного судопроизводства в Российской Федерации в тот период не привел к оптимально правильному итоговому решению.

Новый этап развития законодательства об административном судопроизводстве начался с принятием 7 мая 2012 г. Указа Президента РФ

№ 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В нем указывалось на необходимость принятия мер по повышению доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, обеспечив внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства⁵.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации распоряжением Правительства от 20 сентября 2012 г. утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»⁶, в которой указывалось на необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства и направленных на повышение доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, обеспечение права общественных объединений обращаться в суды общей юрисдикции или арбитражные суды в защиту интересов граждан.

На Всероссийском съезде судей в декабре 2012 г., как и в Послании Федеральному Собранию⁷, Президент назвал первоочередной задачей создание административного судопроизводства, заявив о необходимости «в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления»⁸. О важности создания полноценного нормативно-правового регулирования административного судопроизводства также заявили председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин⁹ и председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев¹⁰.

Особая роль административного правосудия в защите прав и свобод граждан обусловила принятие специальной административно-процессуальной формы, т.е. административного судопроизводства. 17 февраля 2015 г. Государственная Дума приняла проект кодекса административного судопроизводства во втором чтении. 8 марта 2015 г. Президент РФ В. В. Путин подписал Закон о введении его в действие, согласно которому Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации введен в действие с 15 сентября 2015 г.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации является нормативной правовой основой административного судопроизводства. Принятие КАС РФ – весьма значимое и важное событие в развитии судебной системы

страны, улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие административно-процессуальной формы, основные контуры которой сегодня зафиксированы в данном процессуальном законе. КАС РФ – система процессуальных норм, принципов, правил, которые дают возможность для формирования новых научных представлений и теоретической модели административного процесса как судебного процесса¹¹.

Новый процессуальный закон регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также порядок рассмотрения и разрешения других административных дел, возникающих из административных или иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Остановимся подробнее на содержании и особенностях административно-процессуальной формы рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений.

КАС РФ устанавливает *процессуальное соучастие и обращение в суд с коллективным административным иском* (ст. 41 КАС РФ) как разновидности одновременного участия нескольких административных истцов и (или) административных ответчиков в одном административном деле¹². Различие гражданско-процессуальных норм от новых административно-процессуальных в том, что ч. 7 ст. 41 КАС РФ позволяет не проводить повторную подготовку и рассмотрение административного дела с самого начала, если процессуальный соучастник намерен вести дело через единого представителя или через уполномоченное лицо, действующее от имени всех истцов (ответчиков). Также в Гражданском процессуальном кодексе РФ не предусмотрена возможность обратиться с коллективным административным иском заявлением, однако

данный вид представления интересов других лиц закреплен в Арбитражном процессуальном кодексе РФ.

Кодексом предусмотрено дополнительное требование для лиц, являющихся представителями при рассмотрении административного дела, а именно *наличие высшего юридического образования* (ст. 55 КАС РФ). Вместе с тем вводится обязанность граждан вести дела только через представителя, если у заявителя нет высшего юридического образования. Примером является рассмотрение административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в верховных судах республик, краевых судах, областных судах, судах городов федерального значения, суде автономной области, судах автономных округов и Верховном Суде РФ (ч. 9 ст. 208 КАС РФ). Также ч. 4 ст. 54 КАС РФ предусматривает обязательное участие представителя в административных делах о принудительной госпитализации в психиатрический стационар, принудительном психиатрическом освидетельствовании.

В целях усиления оперативности судебного процесса предусмотрен институт ускорения рассмотрения административного дела, закреплены права лиц, участвующих в деле, на *направление, представление и получение электронных документов* по административному делу, а также закреплено право при необходимости участвовать в судебном заседании посредством *использования систем видеоконференц-связи* (ч. 2 ст. 59 КАС РФ). Кроме того, с 15 сентября 2016 г. у граждан появится возможность электронной подачи административного искового заявления путем заполнения специальной формы в сети Интернет (ст. 125 КАС РФ).

В Кодексе административного судопроизводства РФ закреплены *меры предварительной защиты по административному исковому заявлению* (гл. 7 КАС РФ), такие как *приостановление оспариваемого решения полностью или в части и запрет на совершение определенных действий* (ст. 223 КАС РФ). Данные меры могут применяться только по заявлению административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц. Кроме того, суд может применить меры предварительной защиты в двух случаях: 1) если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; 2) если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

Введены *новые меры процессуального принуждения* (ст. 116 КАС РФ), а также по устранению препятствий к осуществлению административного судопроизводства. Помимо мер, предусмотренных гражданским процессуальным законодательством (предупреждение, удаление из зала судебного заседания, привод, судебный штраф), законодательством об административном судопроизводстве вводятся *ограничение выступления участника судебного разбирательства, лишение участника судебного разбирательства слова и обязательство о явке* (ч. 2 ст. 116 КАС РФ). Ограничение выступления может применяться, если участник судебного разбирательства касается вопроса, не имеющего отношения к судебному разбирательству, а лишение слова – если участник самовольно нарушает последовательность выступлений, двукратно не исполняет требования председательствующего, допускает грубые выражения или оскорбительные высказывания либо призывает к осуществлению действий, преследуемых в соответствии с законом.

КАС РФ установил *новые сроки совершения отдельных процессуальных действий*:

– в соответствии со ст. 127 КАС РФ срок разрешения вопроса о принятии административного искового заявления к производству составляет *три дня* со дня поступления в суд такого заявления (гражданское процессуальное законодательство предусматривает пятидневный срок со дня поступления заявления в суд);

– в соответствии со ст. 141 КАС РФ сроки для рассмотрения административных дел – *до трех месяцев* для рассмотрения дел в Верховном Суде РФ и *до двух месяцев* для рассмотрения дел во всех остальных судах с возможностью их продления до одного месяца.

Более короткие сроки в проекте предлагается установить для рассмотрения отдельных категорий административных дел. Например, административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, должны рассматриваться судом *в течение одного месяца*, а Верховным Судом РФ – *в течение двух месяцев* со дня поступления административного искового заявления в суд (ст. 226 КАС РФ). Считаем необходимым внести изменения в данную норму Кодекса, так как быстрота административного процесса является следствием его оперативности. Административное судопроизводство должно осуществляться в возможно короткие сроки, тем более что ранее действующее законодательство предусматривало 10-дневный срок рассмотрения заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти,

местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

При этом Кодекс административного судопроизводства РФ так и не решает проблему двойственности данного вида правосудия. С принятием проекта Кодекса административного судопроизводства получается, что суды общей юрисдикции будут руководствоваться данным процессуальным актом, регулирующим процедуру рассмотрения административных дел, в то время как арбитражные суды вынуждены руководствоваться нормами Арбитражного процессуального кодекса. Осуществление административного правосудия судами общей юрисдикции и арбитражными судами не способствует единообразной судебной практике по рассмотрению административно-правовых споров. Конечно же, опыт гражданско-процессуальной формы судебной защиты прав и свобод человека и гражданина имеет неоспоримое значение, однако использование данной формы, предназначенной, прежде всего, для

разрешения частноправовых споров вряд ли допустимо. В связи с этим суды при рассмотрении административных дел должны использовать специально разработанные административно-процессуальные правила.

Рассмотренные нами особенности новой административно-процессуальной формы имеют прогрессивный характер. Разумеется, в процессе ее применения будут выявляться пробелы, неточности, нестыковки в административно-правовом регулировании материальных и процессуальных вопросов осуществления публичного управления. Таким образом, некоторые положения Кодекса административного судопроизводства РФ, конечно же, будут требовать дальнейшего совершенствования. Обобщение судебной практики рассмотрения различных категорий административных дел с детализацией причин возникновения споров должно являться одной из задач совершенствования административно-процессуальной формы и законодательства об административном судопроизводстве.

¹ См.: Яшманов Б. Когда создадут административный суд // Рос. газета. 2003. 1 апр.

² О Программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 год : постановление Президиума Совета судей РФ от 26 декабря 2007 г. № 133. URL: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/jl-pravo/ubn.htm>

³ О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования : постановление VII Всероссийского съезда судей от 4 декабря 2008 г. // Официальный сайт Совета судей Российской Федерации (<http://www.ssrj.ru>).

⁴ Куликов В. Уравнение с неизвестными: Верховный Суд проверит все коррумпированные дела против высоких персон // Рос. газета. 2009. 20 мая.

⁵ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

⁶ Об утверждении концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России

на 2013–2020 годы» : распоряжение Правительства от 20 сентября 2012 г. № 1735-р. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁷ Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию (12 декабря 2012г.) // Рос. газета. 2012. 13 дек. ; Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/news/17118>

⁸ Выступление Президента России В. В. Путина на VIII Всероссийском съезде судей // Рос. юстиция. 2013. № 2. С. 3.

⁹ См.: Выступление председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина // Там же. 2013. № 2. С. 8.

¹⁰ См.: Выступление председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева // Там же. 2013. № 2. С. 12.

¹¹ Стариков Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2 (21). С. 12.

¹² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Уткин Д. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

e-mail: dut@mail.ru

тел.: 8 (910) 349-70-88

Voronezh State Agrarian University named after of Emperor Peter I

Utkin D. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department

e-mail: dut@mail.ru

tel.: 8 (910) 349-70-88

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Статья посвящена участию органов и должностных лиц местного самоуправления в общественных отношениях, регулируемых Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, особенностям их правосубъектности. Рассматриваются вопросы о том, к какому виду нормативных правовых актов, применяемых при разрешении административных дел, относятся решения, принимаемые населением на сходе или местном референдуме. Отмечается необходимость уточнения терминов, используемых в Кодексе административного судопроизводства и других законах, регулирующих вопросы о полномочиях органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, административное судопроизводство, выборные должностные лица местного самоуправления, муниципальные правовые акты, полномочия органов местного самоуправления.

LOCAL GOVERNMENTS AS SUBJECTS OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article is devoted to the participation of bodies and officials of local self-government in the public relations regulated by the administrative procedure Code of the Russian Federation, peculiarities of their legal status. Discuss issues regarding the types of legal acts used in the resolution of administrative cases, include decisions taken by people at a gathering or a local referendum. It is noted the need for clarification of terms used in the Code of administrative procedure and other laws regulating the issues of the authority of local governments.

Key words: local self-government, administrative law, elected officials of local self-government, municipal legal acts, powers of local self-government.

Вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС) является важным событием в процессе развития правовой системы нашего государства. Среди множества важных проблем, решению которых будет способствовать его практическое применение, следует отметить тот факт, что это должно привести и к совершенствованию порядка реализации конституционного права местного самоуправления на судебную защиту. Предметом регулирования КАС является порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (далее – суды) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и

иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Местное самоуправление в Российской Федерации является одним из видов публичной власти, субъекты которого – население муниципальных образований, органы и должностные лица местного самоуправления – реализуют публичные полномочия. Поэтому органы местного самоуправления выступают субъектами правоотношений в сфере административного судопроизводства, в силу чего представляется необходимым рассмотреть особенности применения норм КАС к публичным правоотношениям, возникающим в системе местного самоуправления.

Исходя из ч. 2 ст. 1 КАС, применительно к местному самоуправлению суды в порядке административного судопроизводства рассматривают следующие административные дела:

– об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части (муниципальных нормативных правовых актов);

– об оспаривании решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления, должностных лиц, муниципальных служащих;

– о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (при проведении муниципальных выборов и местных референдумов).

Статья 5 КАС определяет административную процессуальную правоспособность и административную процессуальную дееспособность, административную процессуальную правосубъектность. В соответствии с данной статьей способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается за органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная дееспособность) принадлежит органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума.

В связи с этим необходимо уточнить вопрос о том, обладают ли административной процессуальной дееспособностью выборные должностные лица местного самоуправления. Применительно к главе муниципального образования ответ однозначно положительный, поскольку в соответствии со ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) глава муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления. Однако в соответствии с той же статьей в структуру органов местного самоуправления входят иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Поэтому, если выборное лицо местного самоуправления наделено уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, оно признается выборным должностным лицом местного самоуправления, являющимся элементом структуры органов местного самоуправления данного муниципального образования. Соответственно, все выборные должностные лица местного самоуправления, а не только глава муниципального образования, также обладают административ-

ной процессуальной дееспособностью.

Статья 15 КАС определяет виды нормативных правовых актов, применяемых при разрешении административных дел. В ней сказано, что суды разрешают административные дела на основании Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, должностных лиц, а также нормативных правовых актов организаций, которые в установленном порядке наделены полномочиями на принятие таких актов.

В действующем законодательстве не содержится понятия «муниципальный нормативный правовой акт». В ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющей понятие муниципального правового акта, говорится, что это решение, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер. Принято считать муниципальные правовые акты, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила (т.е. содержащие нормы права), нормативными правовыми актами. К таковым относят, например, устав муниципального образования, решение о местном бюджете, правила, программы и иные акты. В соответствии с той же ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты принимаются непосредственно населением муниципального образования, органом местного самоуправления, должностным лицом местного самоуправления. Однако в ст. 15 КАС не называются нормативные правовые акты, принятые населением непосредственно, в силу чего возникает вопрос: могут ли суды разрешать административные дела на основании нормативных правовых актов, принятых населением на местном референдуме или сходе граждан.

Статья 25 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального

образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Поскольку в вышеназванных муниципальных образованиях представительный орган не образуется, а его полномочия осуществляет сход граждан, то решения, принятые на сходе граждан, по своей юридической природе аналогичны решениям, принятым представительным органом местного самоуправления. Поэтому, по нашему мнению, нормативные правовые акты, принятые на сходе граждан, могут быть отнесены к числу нормативных правовых актов органов местного самоуправления, применяемых при разрешении административных дел.

Вместе с тем решения, принятые на местном референдуме, нельзя относить к числу актов, принятых органами местного самоуправления. Они занимают особое самостоятельное место в системе муниципальных правовых актов. В соответствии со ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Следовательно, нуждается в уточнении вопрос о том, может ли быть основой разрешения административного дела решение, имеющее нормативный характер, принятое населением на местном референдуме.

С этим логически связана и еще одна проблема. Статьи 18–21 КАС определяют подсудность административных дел. Исходя из их содержания, административные дела, вытекающие из публичных правоотношений в сфере местного самоуправления, могут быть подсудны районным судам (ст. 19) и верховным судам республики, краевым, областным судам, судам городов федерального значения, суду автономной области и судам автономных округов (ст. 20).

В ст. 20 КАС предусмотрено, что Верховный Суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела:

- об оспаривании нормативных правовых актов... представительных органов муниципальных образований;
- об определении срока назначения выборов... в органы местного самоуправления;

– о признании неправомочным состава... представительного органа муниципального образования.

Ранее уже отмечалось, что решения нормативного характера, принятые на местном референдуме, обладают на территории муниципального образования высшей юридической силой, в том числе и по отношению к нормативным правовым актам представительных органов местного самоуправления. В ст. 20 КАС решения, принятые населением непосредственно на местном референдуме, не упоминаются, из чего следует предполагать, что административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, принятых на местных референдумах, подсудны в соответствии со ст. 19 районным судам. Но нелогичность подобного вывода очевидна: суд более низкой инстанции не должен рассматривать административные дела об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой по отношению к тем актам, оспаривание которых подсудно судам более высокой инстанции. Поэтому необходимо устранить данное противоречие.

И это тем более необходимо, поскольку возможность оспаривания нормативного правового акта, принятого на местном референдуме, КАС не отрицает. Так, ст. 208 КАС устанавливает круг лиц, обладающих правом обратиться с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта недействующим. В ней сказано следующее: «С административным иском заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части, в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции, а также Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан».

В соответствии со ст. 38 КАС сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик. Органы и должностные лица местного самоуправления могут быть как административными

истцами, так и административными ответчиками. От имени органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов. Как предусмотрено ст. 124 КАС, административное исковое заявление может содержать требования «...об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом». Редакция ст. 124 может вызвать определенные сложности при практическом ее применении в силу расхождения в терминологии, используемой иными федеральными законами, регулирующими вопросы компетенции местного самоуправления. Так, в отношении полномочий органов местного самоуправления Федеральный закон № 131-ФЗ использует различные формулировки:

– полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 17);

– отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (ст. 19);

– права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (ст. 14.1, 15.1, 16.1);

– полномочия, перераспределенные законом субъекта Российской Федерации между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 17).

В силу ст. 124 КАС в порядке административного судопроизводства может рассматриваться требование об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом местного самоуправления,

Воронежский государственный университет

*Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права
e-mail: tbyalkina@yandex.ru
тел.: 8 (473) 255-07-19*

наделенным отдельными государственными или иными публичными полномочиями. Это же понятие используется и в других статьях КАС (ст. 221, 226).

Можно ли толковать понятие «наделение полномочиями» расширительно, включая в его содержание все вышеназванные варианты отношения к компетенции органов местного самоуправления государственных полномочий, или же это понятие относится лишь к государственным полномочиям, переданным органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в порядке ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ? Если не толковать понятие «наделение» расширительно, то возникает вопрос о том, возможно ли рассмотрение в порядке административного судопроизводства требования об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, которое было *перераспределено* законом субъектом Российской Федерации? Либо о наличии или отсутствии полномочия у органа местного самоуправления на решение вопроса, *не отнесенного* к вопросам местного значения?

Практика применения норм КАС в публичных правоотношениях, возникающих в сфере местного самоуправления, возможно, выявит и иные спорные вопросы, требующие законодательного разрешения. Тем не менее принятие и вступление в силу Кодекса административного судопроизводства является, безусловно, положительным моментом в совершенствовании механизма судебной защиты местного самоуправления.

¹ Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

Voronezh State University

*Bialkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: tbyalkina@yandex.ru
tel.: 8 (473) 255-07-19*

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

**ГРАЖДАНСКИЙ ИСК
В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

В статье рассматривается гражданский иск как гарантия административно-правовой защиты и перспективы его развития в административном судопроизводстве. Автор анализирует положения о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием), решениями должностных лиц органов публичного управления.

Ключевые слова: административное судопроизводство, гражданский иск, арбитражное судопроизводство, гражданское судопроизводство, административно-правовая защита, возмещение ущерба.

**CIVIL SUIT
IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS:
STATEMENT OF A PROBLEM AND PROSPECT OF DEVELOPMENT**

In the article the civil suit as a guarantee of administrative legal protection and prospect of its development in administrative legal proceedings is considered. The author analyzes the provision on indemnification caused by illegal actions (inaction), decisions of officials of bodies of public management.

Key words: administrative legal proceedings, civil suit, arbitration legal proceedings, civil legal proceedings, administrative legal protection, indemnity.

Проводимое в последнее время реформирование процессуального законодательства (в том числе планируемое) создало уникальную ситуацию с точки зрения рассмотрения требований, относящихся к различным областям материальных правоотношений.

Исковые требования, вытекающие из норм частного права, подлежат рассмотрению по нормам ГПК РФ и АПК РФ; исковые требования, вытекающие из норм публичного права, судами общей юрисдикции рассматриваются по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС), арбитражными судами – по правилам АПК РФ, сохраняющим производство по делам, возникающим из административных и иных публично-правовых отношений.

При разграничении порядков рассмотрения споров, имеющих, по мнению законодателя, различную правовую природу, без внимания был оставлен такой важный момент, как соотношение возникших самостоятельных порядков судопроизводств с точки зрения процессуальных возможностей, которые приобретают субъекты каждого процесса, и возникающих для них процессуальных ограничений.

Вопрос о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, актуален и в сфере обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций. Главной задачей данной работы является попытка обоснования необходимости установления в КАС процессуальных норм, закрепляющих положения о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями (бездействиями) государственных органов, органов местного самоуправления, либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания и принятия незаконных правовых актов.

Основной закон Российской Федерации в ряде положений подчеркивает особую важность данного института. Так, ст. 52 Конституции РФ² предусматривает охрану прав потерпевших от злоупотреблений властью, доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. В свою очередь, ст. 53 Конституции РФ гарантирует право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Гражданский кодекс РФ³ в ст. 16 указывает на то, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправ-

ления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Далее в ст. 1069 ГК РФ: «вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению».

Из анализа вышеуказанных положений следует вывод о том, что законодательство Российской Федерации закрепляет и гарантирует сам институт возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

КАС не содержит упоминаний о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями (бездействиями) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностными лицами, в том числе незаконными актами.

На наш взгляд, этим не обеспечивается правильное и своевременное решение задач административного судопроизводства, не устанавливаются гарантии административно-правовой защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций. Вместе с тем с принятием КАС произошла практическая реализация конституционно-правовой нормы, устанавливающей административное судопроизводство как специальную форму реализации судебной власти и как особую единую административно-процессуальную форму. Сфера административных и иных публичных правоотношений включает в себе как отношения, возникающие в результате установления правовых порядков организации и функционирования исполнительной власти, так и отношения, порождаемые незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, реализующих административные властные требования к физическим лицам и организациям. Для этих правоотношений учреждается система административно-правового и административно-процессуального регулирования.

Процессуально-правовая регламентация возмещения вреда в КАС будет способствовать охране надлежащих порядков, складывающихся

в системе административных и иных публичных правоотношений. Такая практика встречается в ряде зарубежных стран. Например, в Бельгии иск о возмещении вреда может быть подан одновременно с заявлением о признании акта незаконным или не позднее, чем через 60 дней после вынесения решения о признании акта незаконным. Государственный Совет может решить вопрос относительно ущерба в решении о признании акта незаконным или в течение 12 месяцев после представления данного решения. Если иск о возмещении убытков был подан в Государственный Совет, запрещено обращаться в суды общей юрисдикции о взыскании ущерба в рамках гражданского судопроизводства⁴.

Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики в ст. 34 допускает по иску истца об исполнении обязательства совершения ответчиком определенных действий, не связанных с вынесением административного акта: «Посредством иска об исполнении обязательства можно также потребовать выплаты компенсации за ущерб, причиненный в результате нарушений административными органами общеправовых обязательств»⁵.

Административно-процессуальный кодекс Республики Болгария содержит положения о возмещении вреда в главе 11 «Производства о возмещениях». Так, ч. 1 ст. 203 данного акта содержит следующую норму: «Иски о возмещении вреда, нанесенного гражданам и юридическим лицам незаконными актами, действиями или бездействиями административных органов и должностных лиц, рассматриваются по порядку настоящей главы»⁶. Вопросу о возмещении ущерба также посвящена и глава 8 «Возмещение» Административно-процессуального закона Латвии, ст. 92 которого гласит: «Каждый может требовать возмещения за имущественный ущерб или личный вред, в том числе моральный вред, причиненный ему административным актом или фактическим действием учреждения»⁷.

В российском процессуальном законодательстве гражданский иск существует в уголовном процессе. Так, ч. 5 ст. 135 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации⁸ говорит о том, что требование о возмещении имущественного вреда разрешается судьей в порядке, установленном ст. 399 настоящего Кодекса для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора (например, согласно п. 2 ч. 1 ст. 399 УПК РФ о вопрос рассматривается судьей по ходатайству осужденного; и другие положения); это же подтверждает и п. 1 ст. 397 УПК РФ, который относит к числу вопросов, рассматриваемых судом, и вопрос о возмещении вреда реабили-

тированному, восстановлении его трудовых, пенсионных, жилищных и иных прав.

В действующем законодательстве споры о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, разрешаются в рамках гражданского судопроизводства.

В соответствии с п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (в ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»⁹, если при подаче заявления о признании нормативного правового акта или его части недействующими будет установлено, что имеет место также спор о праве, подведомственный суду (например, заявлены требования о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта), судья оставляет заявление в части требования, содержащего спор о праве, без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления в этой части с соблюдением положений ст. 131–132 ГПК РФ при условии, что этим не нарушаются правила подсудности рассмотрения дела. В случае если рассмотрение и разрешение заявленных требований неподсудно данному суду, заявление возвращается заявителю (ч. 3 ст. 247 ГПК РФ).

Пункт 80 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» определяет, что защита прав взыскателя, должника и других лиц при совершении исполнительных действий осуществляется по правилам главы 17 Федерального закона об исполнительном производстве, но не исключает применения мер гражданской ответственности за вред, причиненный незаконными постановлениями, действиями (бездействием) судебного пристава-исполнителя (ст. 1069 ГК РФ).

В арбитражном процессе отсутствуют ограничения на соединение требований, возникающих из норм частного и публичного права. Кроме того, была выработана позиция, согласно которой требование о признании ненормативного правового акта недействительным и требование о возмещении вреда, основанное на ст. 1069 ГК РФ, могут быть соединены в одном исковом заявлении, если они связаны между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам. Это общее правило сопровождается оговоркой: «Изложенное возможно учитывать и при рассмотрении иных дел, когда требования, вытекающие из административных

правоотношений, объединены в установленном порядке с требованиями, основанными на нормах гражданского права»¹⁰.

Возникает вопрос о том, оправдана ли подобная дифференциация правового положения лиц, которые в зависимости от подведомственности соединенных требований при обращении в суд общей юрисдикции вынуждены будут инициировать два процесса (по правилам гражданского и административного судопроизводства), а при обращении в арбитражный суд – только один.

Еще более неопределенной представляется ситуация, при которой сами соединенные требования, вытекающие из гражданских и административных правоотношений, обнаруживают различную подведомственность, что заставляет истца при невозможности их разделения согласно коллизионной норме ч. 4 ст. 22 ГПК РФ делать выбор в пользу суда общей юрисдикции, в котором одна часть его требований будет рассматриваться по правилам ГПК РФ, другая – по правилам КАС РФ.

Возьмем в качестве типичного примера распространенную на практике ситуацию, при которой лицо сталкивается с необходимостью оспаривания акта органа власти и взыскания убытков, причиненных его изданием.

Проецируя на этот пример идею автономности порядков рассмотрения требований, можно обнаружить следующие возможные издержки, возникающие как в ситуации последовательного использования порядков административного и гражданского судопроизводства, так и в случае их одновременного использования.

При последовательном использовании заинтересованным лицом порядков административного и гражданского судопроизводства, т.е. когда лицо сначала обращается с административным иском, а после его разрешения предъявляет требования, возникающие из гражданских правоотношений, могут иметь место:

1) объективная задержка в защите нарушенных гражданских прав на период прохождения процедур административного судопроизводства, в том числе процедур исполнения решения по административному делу, тогда как при совместном рассмотрении требований такой задержки бы не последовало;

2) избыточность процессуальных действий, влекущая удорожание процесса, например вследствие увеличения размера судебных расходов (на представителя и др.);

3) риск истечения сроков исковой давности, иных сроков для обращения в суд, возрастающий в связи с автономностью предъявления каждого требования и, соответственно, автономностью перерыва каждого срока, тогда как при совмест-

ном обращении в суд одновременно прерывается срок по всем требованиям.

При *одновременном использовании заинтересованным лицом порядков административного и гражданского судопроизводства*, т.е. когда лицо одновременно с предъявлением административного иска (в равной мере до окончания административного дела) заявляет требования, возникающие из гражданских правоотношений, можно встретить:

1) с риском принятия противоречащих друг другу судебных актов по административному и гражданскому делу вследствие отличающихся друг от друга процессуальных регламентов, в частности разных стандартов доказывания, прописанных в КАС РФ и ГПК РФ;

2) взаимозависимостью судебных актов по гражданскому и административному делу, при которой стабильность одного акта определяется стабильностью другого. Так, если предположить, что будет отменено решение по административному делу, послужившее основанием последующего принятия решения по гражданскому делу, это повлечет необходимость пересмотра последнего судебного акта, тогда как совместное рассмотрение требований вызовет необходимость проверки судом вышестоящей инстанции единого судебного решения. Или, например, если отказ в иске по гражданскому делу будет вызван недостаточностью публично-правовой стороны дела (скажем, акт органа власти не был признан незаконным), то не исключено, что впоследствии исполнение этой стороны породит вопрос о пересмотре решения по гражданскому делу в связи с новыми обстоятельствами.

В качестве издержек, *присущих и последовательному, и одновременному обращению в суд*, можно отметить:

1) необходимость избрания территориально различных судов как следствие возможного несовпадения подсудности административного и гражданского дела. При совместном рассмотрении требований подсудность определялась бы унифицированно;

2) возможное различие в составе ответчиков (административных ответчиков) по гражданскому и административному делу, которое, в частности, может позволить лицам, не участвующим в одном из процессов, подвергать сомнению установленные судом факты со ссылкой на отсутствие их преюдициального значения.

Профессор А. В. Юдин справедливо задает вопрос: *не сохраняется ли в настоящий момент возможность признания незаконными актов органов власти в рамках искового производства гражданского процесса в контексте решения «основного» требования, возника-*

*ющего из гражданских правоотношений?*¹¹ Иными словами, возможно ли признание акта органа власти незаконным (как зафиксированное в резолютивной части решения, так и нет) для целей формирования фактического состава, положенного в основание искового требования в гражданском судопроизводстве?

В арбитражном процессе соответствующая возможность допускается судебной практикой. Так, в п. 6 информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» была сформулирована позиция, согласно которой требование о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта государственного органа или органа местного самоуправления, может быть удовлетворено в случае, если такой нормативный правовой акт признан недействующим по решению суда общей юрисдикции, арбитражного суда *в установленном законом порядке*. Указывалось, что требование о возмещении вреда может быть удовлетворено только в том случае, если соответствующий нормативный правовой акт признан недействующим судебным решением по другому делу либо если истец соединил требование о возмещении вреда с требованием о признании нормативного правового акта недействующим и суд признал последнее подлежащим удовлетворению.

В п. 4 этого же информационного письма закреплена позиция, согласно которой тот факт, что ненормативный правовой акт не был признан в судебном порядке недействительным, а решение или действия (бездействие) государственного органа – незаконными, сам по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или действиями (бездействием). При этом суд оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда.

Из приведенных примеров следует, что в первом случае ВАС РФ признал необходимость заявления самостоятельного требования, в том числе соединенного с требованием о возмещении вреда, а во втором – не посчитал это неперенным условием для удовлетворения требований.

Полагаем, что совместное решение вопросов наличия оснований ответственности, если в качестве таковых выступает незаконность актов органов власти, и вопросов привлечения к

ответственности (например, в виде взыскания убытков) позволило бы оптимизировать процедуру защиты права. Варианты последовательного и тем более одновременного применения КАС РФ и ГПК РФ по отношению к соединенным требованиям должны быть отвергнуты по вполне понятным причинам. По мнению А. В. Юдина, правильным видится применение норм ГПК РФ для тех случаев, когда истец соединил несколько взаимосвязанных требований, возникающих из норм публичного и норм частного права, притом что их выделение не будет способствовать правильному и своевременному рассмотрению заявленных исковых требований, в частности приведет к увеличению общего срока защиты и восстановления нарушенного права, а также породит риск принятия противоречащих друг другу судебных актов¹².

Предпосылкой к объединению дел по требованиям, возникающим из норм частного и публичного права, также могло бы выступить правильное и своевременное рассмотрение требований, конкретизированное указанием не только на риск принятия противоречащих друг другу судебных актов, но и на увеличение общего срока защиты и восстановления нарушенного права. При этом продолжительность сроков защиты и восстановления нарушенного права может различаться – защита права может стать результатом принятия судебного решения и вступления его в законную силу, а восстановление может связываться с завершением процедур реализации судебного решения.

Право истца соединить требования, возникающие из норм частного и публичного права, – это не единственный путь появления в суде дела по соединенным гражданским и административным требованиям. Полагаем, что нет оснований для непризнания за судом права объединить находящиеся в его производстве дела, требования по которым подлежат рассмотрению по правилам гражданского и административного судопроизводства.

Схожее положение содержит и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹³. Согласно ст. 4.7 КоАП РФ, «судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба». Так же нормы данной статьи указывают, что споры о возмещении имущественного и морального ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства.

Подобные положения содержит и Уголовно-процессуальный кодекс РФ. В частности,

помимо общего правила, закрепленного в вышеназванных статьях, действуют и другие. Так, ч. 1 ст. 138 УПК РФ гласит: «Восстановление трудовых, пенсионных, жилищных и иных прав реабилитированного производится в порядке, установленном статьей 399 Кодекса для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора. Если требование о возмещении вреда судом не удовлетворено или реабилитированный не согласен с принятым судебным решением, то он вправе обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства». Кроме того, иски о компенсации за причиненный моральный вред в денежном выражении, в соответствии со ст. 136 УПК РФ, предъявляются в порядке гражданского судопроизводства.

Соответственно, и распространение аналогичных норм на Кодекс административного судопроизводства РФ на фоне сложившейся правовой ситуации выглядит весьма логичным. Однако в настоящий момент подобные нормы в КАС РФ не содержатся. Вместе с тем постановление Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹⁴ прямо указывает, что в случаях, когда разрешаемый судом спор вытекает из налоговых или других финансовых и административных правоотношений, следует учитывать, что гражданское законодательство может быть применено к указанным правоотношениям только при условии, что это предусмотрено законодательством.

В результате всего вышесказанного становится очевидным, что решить поставленную проблему, не внося изменения в действующий Кодекс административного судопроизводства РФ, не представляется возможным.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 (в ред. законов о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015). Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

⁴ Council of State. URL: http://www.raadvstcoNsetat.be/?page=proc_coNsetat_law&lang=fr

⁵ Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. // Собр. законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013. С. 90.

⁶ Административно-процессуальный кодекс Республики Болгария от 12 июля 2006 г. // Там же. С. 187.

⁷ Административно-процессуальный закон Латвии от 14 ноября 2001 г. // Там же. С. 370.

⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : информ. письмо Президиума ВАС РФ от 22 декабря 2005 г. № 99 (в ред. от 01.07.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

*Рогачева О. С., доктор юридических наук, доцент
кафедры административного и муниципального права
e-mail: olga-rogacheva@mail.ru
тел.: 8 (473) 255-07-19*

¹¹ См.: Юдин А. В. Режимы совместного и раздельного рассмотрения исковых требований в рамках гражданского и административного судопроизводства // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 8. С. 88 – 99.

¹² См.: Там же. С. 96.

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 г. (в ред. от 23.06.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9 ;1997. № 5.

Voronezh State University

*Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: olga-rogacheva@mail.ru
tel.: 8 (473) 255-07-19*

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОДСУДНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Статья посвящена анализу положений Кодекса административного судопроизводства РФ о подсудности административных дел.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное дело, подсудность, административное судопроизводство.

SOME PROBLEMS OF DEFINITION OF THE ADMINISTRATIVE VIOLATIONS VENUE

This article analyzes the provisions of the Code of administrative procedure of the Russian Federation on the venue of the administrative affairs.

К e y w o r d s: administrative case, venue, administrative proceedings.

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ¹ (далее – КАС РФ), несомненно, является важнейшим шагом на пути становления в российской правовой действительности полноценной модели административного судопроизводства, характеризующейся наличием процессуального закона, четко определяющего подсудность административных дел. Не умаляя значения вопросов определения подведомственности административных дел, а также установления процессуальной формы рассмотрения административных дел, в рамках настоящей статьи целесообразно осветить некоторые вопросы, касающиеся особых правил подсудности.

Наибольшую сложность представляет установление подсудности следующих административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений: 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций.

Что касается оспаривания нормативных правовых актов, то согласно ст. 21 КАС РФ к под-

судности Верховного Суда РФ относятся административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций. В соответствии со ст. 20 КАС РФ Верховный Суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований. Рассмотрение административных дел об оспаривании других нормативных правовых актов отнесено к подсудности районных судов.

Определенным достижением административно-процессуального законодательства стало уточнение в КАС РФ вслед за Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»² (далее – ФКЗ «О Верховном Суде РФ») возможности оспаривания в порядке административного судопроизводства нормативных правовых государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций.

Действительно, продолжительное время существовала неопределенность в вопросе о том, каким должен быть порядок обжалования актов внебюджетных фондов: как нормативных или ненормативных правовых актов. Установление особого правового статуса государственных корпораций также предопределило целесообразность и необходимость регламентации возможности оспаривания актов, обладающих признаками нормативных правовых актов и принятых государственными корпорациями, в порядке административного судопроизводства в Верховном Суде РФ. Остается только недоумевать, почему за пределами такой возможности были оставлены акты, содержащие в себе признаки нормативности, единственной в России государственной компании, чей статус схож с положением государственной корпорации.

Также обращает на себя внимание отнесение законодательством об административном судопроизводстве к подсудности суда субъекта РФ административных дел об оспаривании нормативных актов представительных органов муниципальных образований (гражданским процессуальным законодательством такие дела были отнесены к подсудности районных судов). Подобное установление может быть положительно оценено в контексте необходимости создания такой модели подсудности, которая бы обеспечивала независимое и компетентное рассмотрение судьей административного дела об оспаривании нормативного правового акта представительного органа местного самоуправления как важнейшего муниципального акта.

Говоря о подсудности судам субъектов РФ административных дел об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, следует иметь в виду разъяснение Верховного Суда РФ в постановлении Пленума от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»³ о том, что к таким органам относятся органы (независимо от их наименования), созданные в соответствии с конституцией (уставом) на основании нормативного правового акта законодательной (представительной) власти субъекта РФ и (или) его высшего должностного лица по территориальному, функциональному (отраслевому) либо иному принципу. Таким образом, акт любого органа государственной власти субъекта РФ, даже изданный его структурным подразделением, может быть оспорен в суде субъекта РФ, а не в районном суде. Это соответствует общей логике законодателя, согласно которой предметная подсудность определяется уровнем принятия оспариваемого нормативного правового акта.

Установление подсудности административных дел об оспаривании ненормативных актов осуществляется в соответствии со следующими правилами: дела об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ, Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета РФ, отнесены к подсудности Верховного суда РФ; дела об оспаривании решений, действий (бездействия) других органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций, подсудны районным судам.

В связи с указанным весьма актуален вопрос о критериях разграничения нормативных и ненормативных правовых актов, так как от его решения зависит, в частности, установление подсудности конкретного административного дела об оспаривании акта.

Так, интересным представляется мнение Конституционного Суда РФ, выраженное им в постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П⁴, которым положение п. 1 ч. 4 ст. 2 ФКЗ «О Верховном Суде РФ» признано не соответствующим Конституции РФ, ее ст. 15 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3), в той мере, в какой данное положение по смыслу, приданному ему судебным толкованием, в системе действующего правового регулирования не допускает разрешения судом административных дел об оспаривании таких актов Федеральной налоговой службы, которые не соответствуют формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, по форме, субъекту и порядку принятия, регистрации и опубликования, но при этом содержат обязательное для всех налоговых органов разъяснение (нормативное толкование) налоговых законоположений, которое может

противоречить их действительному смыслу и тем самым нарушать права налогоплательщиков. Конституционный Суд РФ посчитал, что в основе допустимости проверки в данной процедуре акта Федеральной налоговой службы как федерального органа исполнительной власти прежде всего должно лежать наличие у этого акта нормативных свойств (оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц – участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение). Чтобы стать предметом оспаривания, такой акт посредством содержащихся в нем разъяснений фактически должен устанавливать (изменять, отменять) правила, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и тем самым оказывающие общерегулирующее воздействие на налоговые отношения. В случаях же, когда разъяснения, содержащиеся в акте Федеральной налоговой службы, не выходят за рамки адекватного истолкования (интерпретации) положений налогового законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих налоговых отношений, заинтересованным лицам может быть отказано в судебной проверке такого акта в порядке, предусмотренном для оспаривания нормативных правовых актов. При этом Конституционный Суд РФ указал, что федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции РФ и с учетом основанных на них правовых позиций Конституционного Суда РФ – внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на установление особенностей судебного рассмотрения дел об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, в том числе актов Федеральной налоговой службы, содержащих разъяснения налогового законодательства, которые формально не являются нормативными правовыми актами, но фактически обладают нормативными свойствами. Вместе с тем, как пояснил Конституционный Суд РФ, из Конституции РФ не вытекает, что подсудность таких дел в принципиальном плане не может быть установлена иначе, чем для правовых актов федеральных органов исполнительной власти, обладающих наряду с нормативными свойствами также необходимыми формальными атрибутами нормативного правового акта.

Таким образом, целесообразным представляются выделение среди категорий административных дел в КАС РФ дел об оспаривании актов органов исполнительной власти, фактически обладающих нормативными свойствами, но не

являющихся формально нормативными правовыми актами, и определение для них подсудности, аналогичной подсудности дел об оспаривании нормативных правовых актов.

Еще одна проблема, в том числе касающаяся подсудности административных дел, состоит в правильном установлении процедуры оспаривания нормативных правовых актов, принятых с нарушением порядка (неопубликованных, незарегистрированных и пр.). Точки зрения высших судебных органов по этому поводу коренным образом отличаются и находят свою дополнительную аргументацию в юридической литературе⁵.

Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в определении от 2 марта 2006 г. № 58-О по жалобе гр. Смердова С. Д. на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 251 ГПК РФ⁶, ст. 251 ГПК РФ не исключает возможность судебного оспаривания незарегистрированных и неопубликованных нормативных правовых актов, поэтому, выявив, что нормативный правовой акт не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны признавать его недействующим. Согласно разъяснениям Верховного Суда РФ, содержащимся в ответах Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ на вопросы судов по применению норм Гражданского процессуального кодекса РФ от 24 марта 2004 г.⁷, если нормативный правовой акт не зарегистрирован, не опубликован в указанном выше порядке, то рассмотрение дела об оспаривании такого акта может осуществляться по правилам гл. 25, а не гл. 24 ГПК РФ – в порядке производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Такие дела подсудны районным судам, поскольку к подсудности Верховного Суда РФ не отнесены. Позиция Верховного Суда РФ проявилась также в формулировании в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 в числе существенных признаков, характеризующих нормативный правовой акт, такого признака, как издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом. В связи с этим акты, изданные без соблюдения установленного порядка их принятия, не рассматриваются Верховным Судом РФ в качестве нормативных. Вместе с тем в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2006 г.⁸ на вопрос, подлежит ли рассмотрению в порядке гл. 24 ГПК РФ заявление о признании недействующим правового акта, в то время как он обладает

всеми признаками нормативности, но подписан неуполномоченным лицом, Верховный Суд РФ ответил утвердительно.

Однако нужно обратить внимание на принципиально новое закрепление в КАС РФ норм, посвященных оспариванию нормативных правовых актов, ни в одной из которых не упоминается о таком признаке нормативного правового акта, как принятие его в установленном порядке. По всей видимости, законодатель посчитал нужным учесть указанную выше позицию Конституционного Суда РФ. Поэтому полагаем, что практика Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции, к подсудности которых относятся административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, должна повернуться в сторону реализации идеи о том, что нарушение порядка принятия акта не влияет на его нормативность, а может послужить лишь основанием для признания его недействующим.

Нормы КАС РФ, определяющие территориальную подсудность административных дел, также не лишены определенных недостатков, обусловленных несовершенством законодательной техники, наличие которых может привести к возникновению споров на практике. Так, ряд вопросов вызывает использование в законе формулировки «административное исковое заявление подается в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов». Что значит «распространяются полномочия»? Означает ли это осуществление полномочий на определенной территории? Ведь, как известно, полномочия многих органов государственной власти могут распространяться на территорию всей РФ, отдельных субъектов РФ или нескольких районов в пределах субъекта РФ, а осуществляться на территории конкретного района, определяющего территориальную подсудность. И как следует применять рассматриваемые нормы, если место нахождения органа частично совпадает с территорией, на которую распространяются полномочия органа (т.е. территория включает несколько районов, в одном из которых находится орган)? Также необходимо учитывать, что ст. 22 КАС РФ не предполагает возможности выбора административным истцом суда, в который нужно обращаться, так как ч. 2 анализируемой статьи установлено императивное правило о необходимости обращения не в суд по месту нахождения органа, а в суд района, на территорию которого распространяются полномочия органа.

Все эти вопросы носят не только теоретический характер, поскольку практика применения правила, установленного постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об

оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»⁹, согласно которому, если место нахождения органа или лица не совпадает с территорией, на которую распространяется их компетенция (например, местная администрация расположена вне границ данного муниципального образования), то заявление подается в суд, в районе деятельности которого исполняют свои обязанности указанные орган или лицо, обозначила определенные проблемы.

Так, в определении от 15 июня 2010 г. по делу № 33-17438¹⁰, указав, что территориальная юрисдикция Государственной инспекции труда в г. Москве распространяется на всю территорию г. Москвы, Московский городской суд определил, что территория, на которой исполняет свои обязанности государственный инспектор труда, – это территория по месту нахождения лица, оспаривавшего предписание государственного инспектора труда по г. Москве, вынесенное по результатам проверки такого лица. В другом случае, в определении от 1 июля 2010 г. по делу № 33-19692¹¹ Московский городской суд также отметил, что при обращении в суд с таким требованием следует исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция органа, а доводы жалобы о том, что проверка деятельности заявителя осуществлялась не в ходе выездной проверки, а по месту нахождения Государственной инспекции труда в Московской области, не могут быть приняты во внимание.

Таким образом, позиция суда в указанных случаях состоит в том, что исполнение полномочий конкретного органа осуществляется по месту нахождения лица, в отношении которого проводится проверка (даже не выездная), а не по месту фактического исполнения должностных обязанностей, т.е. по месту нахождения самого органа государственной власти.

Эта практика, по всей видимости, и привела к формулированию дефиниции «территория распространения полномочий государственных органов», обуславливающей установление территориальной подсудности административных дел, административным ответчиком по которым выступают орган государственной власти, иной государственный орган, орган местного самоуправления, организация, наделенная отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Вместе с тем, учитывая принципиальное, а в некоторых случаях и решающее значение правильного определения подсудности таких дел, правильным и целесообразным было бы уста-

новление в КАС РФ альтернативной подсудности с возможностью выбора административным истцом суда по месту нахождения органа или по территории, на которую распространяются полномочия органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, или на которой исполняет свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий. Это способствовало бы эффективной и доступной судебной защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Кроме того, подобное установление перевело бы в теоретическую плоскость вопрос о понимании категории «территория, на которую распространяются полномочия указанных органов», исключив возникновение на практике споров о подсудности.

Определенный интерес также представляют особые правила территориальной подсудности, установленные КАС РФ в отношении оспаривания решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя (административное исковое заявление подается в суд района, на территории которого исполняет свои обязанности указанное должностное лицо). Аналогичная норма установлена в Федеральном законе РФ от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹² и апробирована практикой. Наряду с таким правилом, КАС РФ не предусмотрена возможность обращения в порядке альтернативной подсудности в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, оспаривающим решение, действие (бездействие) судебного пристава-исполнителя. В остальных случаях оспаривания решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных, государственных и муниципальных служащих административное исковое заявление может подаваться также в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных КАС РФ, – по месту нахождения организации, являющейся административным истцом.

Говоря об альтернативной подсудности административных дел, следует обратить внимание на отличительную особенность административного судопроизводства, предполагающего возможность обращения гражданина с административным иском об оспаривании ненормативного

акта в суд по месту своего жительства. Конечно, нельзя сказать, что указанная норма нова (подобное положение содержалось в Законе РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹³, а также в ГПК РФ). Вместе с тем вынесение нормы в отдельную статью, посвященную подсудности по выбору административного истца, является несомненным достижением законодательства об административном судопроизводстве. Что касается возможностей обращения в суд по месту нахождения административного истца – организации, ст. 24 КАС РФ дает отсылку к случаям, предусмотренным КАС РФ (при этом такие случаи не предусмотрены).

Также весьма показательны отсутствие в КАС РФ упоминания о договорной подсудности, что предопределено особенностями административных дел, и закрепление особых правил исключительной подсудности в специально посвященной указанной конструкции ст. 23 КАС РФ.

Оформление в КАС РФ положений, регламентирующих исключительную подсудность, также не смогло избежать некоторых недостатков. В их числе могут быть названы: дублирование нормы о подаче административного искового заявления о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в таком учреждении в суд по месту нахождения специального учреждения в ст. 23 и 266 КАС РФ; отсутствие упоминания в ст. 23 КАС РФ о необходимости подачи административного искового заявления об установлении административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы, в суд по месту нахождения исправительного учреждения, а в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, – по месту жительства или месту пребывания этого лица, о продлении административного надзора, о дополнении ранее установленных административных ограничений, о частичной отмене административных ограничений, о досрочном прекращении административного надзора – в суд по месту жительства или месту пребывания поднадзорного лица (указанные правила закреплены только в ст. 270 КАС РФ); повторение положения ст. 23 КАС РФ о том, что административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации подается в суд по месту нахождения медицинской организации, в которую помещен гражданин, в ст. 275 КАС РФ. В то же время установление исключительной подсудности в

отношении дел о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке по месту жительства гражданина, а также о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке по месту нахождения медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением, не сопровождается повторением таких положений в специальных нормах КАС РФ, посвященных указанным производствам.

Сообразно с этим представляется, что закрепление в КАС РФ норм об исключительной подсудности отдельных категорий административных дел должно быть единообразным и осуществляться посредством формулирования указанных правил в одной (23-й) статье КАС РФ без дублирования их в главах, посвященных отдельным видам производств, что существенно облегчит правопонимание и правоприменение.

Таким образом, предварительный (до формирования полноценной и репрезентативной судебной практики) анализ положений КАС РФ демонстрирует принципиальные особенности административной процессуальной формы в контексте рассмотренных вопросов подсудности административных дел. Вместе с тем уже сегодня можно сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства об административном судопроизводстве, надеясь на учреждение в России административных судов, к подведомственности которых были бы отнесены административные дела.

¹ Кодекс административного судопроизводства РФ : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ // Там же. 2014. № 6. Ст. 550.

³ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

⁴ По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с

жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» : постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 15. Ст. 2301.

⁵ См., например: Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права. М., 2008. С. 31–35 ; Еремина О. А. Особенности рассмотрения арбитражными судами дел об оспаривании правовых актов // Администратор суда. 2008. № 1 ; Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. М. С. Шакарян. М., 2007. С. 416 ; Медведев И. Р. Оспаривание неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов : последняя практика Верховного Суда РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 12. С. 6–10 ; Научно-практическое пособие по разрешению дел, возникающих из публичных правоотношений (главы 23–26 ГПК РФ) / под ред. П. П. Серкова. М., 2006.

⁶ По жалобе гражданина Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

⁷ Ответы Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ на вопросы судов по применению норм Гражданского процессуального кодекса РФ : разъяснения Верховного Суда РФ от 24 марта 2004 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2006 г. : утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

¹⁰ Определение Московского городского суда от 15 июня 2010 г. по делу № 33-17438. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Определение Московского городского суда от 1 июля 2010 г. по делу № 33-19692. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

¹³ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 // Рос. газета. 1993. 12 мая.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

*Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, доцент кафедры административного и муниципального права
e-mail: yulia_sh81@mail.ru
тел.: 8 (473) 220-84-74*

*Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: yulia_sh81@mail.ru
tel.: 8 (473) 220-84-74*

Е. Г. Иншакова

*Центральный филиал
Российского государственного университета правосудия*

**«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВОСУДИЕ»
И КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА:
КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ИЗМЕНЕНИЕ
СПОСОБОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУДА И СТОРОН**

Рассматриваются возможности и перспективы внедрения «электронного правосудия» в систему административного судопроизводства как гарантии справедливого судебного разбирательства.

Ключевые слова: «электронное правосудие», административное судопроизводство, информационные технологии.

**«ELECTRONIC JUSTICE»
AND THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS:
A CONCEPTUAL CHANGE OF THE WAYS
OF THE COURT AND THE PARTIES COOPERATION**

Considered the opportunities and prospects of the implementation of «electronic justice» in administrative proceedings as a guarantee of a fair trial.

Key words: «electronic justice», administrative proceedings, information technologies.

Определение понятия «электронное правосудие», изучение его правовой природы, общих закономерностей возникновения и развития в Российской Федерации, а также основных направлений улучшения деятельности государства, направленной на создание «электронного правосудия», позволяют прийти к выводу о том, что оно отражает современные тенденции в развитии государственно-правовых институтов, является элементом «электронного государства», представляет собой особую соответствующую современному уровню развития и информатизации общества систему, для обеспечения эффективности функционирования которой предусматриваются:

– использование информационно-коммуникационных технологий как основного средства реализации процессуальных действий участниками административного судопроизводства;

– формирование и надлежащее функционирование системы электронного документооборота, посредством использования которой сторонам предоставляется возможность направлять документы в суд, который, в свою очередь, будет обеспечивать «движение» поданных документов;

– введение системы управления «электронным делом», позволяющей управлять содержащейся в деле информацией и предоставлять доступ к ней;

– обеспечение фиксации судебных заседаний посредством аудио-видеозаписей;

– широкое использование средств видео-/конференц-связи для получения устных объяснений участниками процесса, исключения необходимости явки сторон в зал суда, а также для обеспечения публичности процесса в целом;

– использование оборудования, позволяющего исследовать доказательства, предоставленные в электронной форме;

– создание системы публикации судебных актов.

Механизмы реализации «электронного правосудия» в Российской Федерации предусмотрены Концепцией Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»¹, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации², Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации³, Кодексом административного судопроизводства⁴.

Положения Кодекса административного производства направлены на повышение динамичности процесса рассмотрения административных дел и активности участвующих в деле лиц, на «приближение» судов к населению. Открытость и доступность информации о деятельности суда, способствующая реализации задач административного судопроизводства, ее полнота и достоверность являются гарантией справедливого судебного разбирательства, обеспечивают

контроль общества за функционированием судебной власти, способствуют повышению уровня правовой осведомленности граждан. Одним из критериев качества административного судебного процесса является минимизация издержек лиц, участвующих в деле.

Участники административного судопроизводства наделены правом направлять заявления и иные документы в суд в электронном виде, в том числе заполнять формы документов, размещенные на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (ч. 2 ст. 45), а также получать судебные акты и иные процессуальные документы в электронном виде (ч. 2 ст. 126, ч. 5 ст. 353). Регламентировано использование видео-/конференц-связи в судебном заседании, введено протоколирование судебного заседания с использованием аудиозаписи (ч. 1 ст. 76), извещение о процессе с использованием сайтов судов по электронной почте (ч. 1 ст. 96, ч. 2 ст. 127).

Представляется, что вышеуказанные средства позволят вывести на совершенно иной качественный уровень взаимодействие суда, участников процесса и иных заинтересованных лиц⁵.

В то же самое время остается неурегулированным круг вопросов, решение которых сделало бы внедрение «электронного правосудия» «безупречным» с юридической точки зрения.

Следует отметить, что электронный документооборот является односторонним, поскольку лица, участвующие в деле, не имеют возможности направить в адрес суда информацию по собственной инициативе. Поэтому возникает ряд вопросов, так как не вполне понятно, является ли указание электронной почты принятием лицом на себя обязанности получать сообщения суда. Более того, отсутствие указания электронной почты другими участниками процесса может поставить участников в неравноправное положение. Неясно также, что следует считать достаточным подтверждением получения сообщения, отправленного судом по электронной почте, и когда лица, участвующие в деле, и иные участники административного процесса считаются извещенными надлежащим образом судом.

Особенно важным является определение правовой природы электронных доказательств, поскольку от ее правильного понимания судьей зависят законность и объективность вынесенного судебного решения. Судебная деятельность, как и любой иной вид деятельности, к сожалению, имеет негативные отклонения от установленных правил, которые можно условно именовать судебными ошибками. В данном случае к возникновению судебной ошибки при использовании

электронного документа могут привести, например, пробелы в профессиональной подготовке и недостаточный опыт работы судьи или недобросовестное отношение к выполнению служебных обязанностей при разбирательстве конкретного дела, небрежность и упущения в работе⁶.

В этой связи основной задачей судебной реформы в области административного судопроизводства является устранение пробелов в сфере использования высокотехнических средств доказывания при рассмотрении и разрешении административных споров.

Таким образом, еще предстоит оценить возможное влияние информационных технологий на традиционные принципы судебного процесса: состязательность и процессуальное равноправие сторон, гласность и открытость судебного разбирательства, его непосредственность.

Следует также попытаться ответить на вопрос: служат ли подобные нововведения развитию правосудия? Думается, что последствия их применения позитивны, однако необходимо заранее оценить возможные проблемы их использования.

Информационная открытость (наряду с позитивной составляющей) таит в себе возможности массового распространения ложной либо искаженной информации, в том числе – и с целью манипулирования общественным мнением. В этой связи представляется необходимой разработка таких организационно-технических и правовых механизмов, которые позволили бы безусловно и достоверно установить, кому именно предоставлен доступ к информационно-коммуникационным ресурсам и от кого исходит информация⁷. Решение этой проблемы видится в обеспечении информационного взаимодействия между органами исполнительной власти и судами за счет взаимной совместимости баз данных.

Следует особо подчеркнуть, что участие населения в отправлении правосудия должно обеспечиваться для всех категорий граждан страны, что влечет необходимость обеспечения доступа к ресурсам Интернета в каждой точке России⁸. Более того, формирование правосознания и компьютерной грамотности населения нашей страны должно предшествовать стремительному развитию «электронного правосудия».

Таким образом, технологическая модернизация судебного процесса позволяет осуществлять его более эффективно с точки зрения достижения целей правосудия, что подтверждается практикой использования электронных технологий в других государствах. Применение электронной системы разрешения административных споров, включающей множество элементов (управление процессом и судебным разбира-

тельством; документооборот; доступ к судебной информации; судебные извещения; правовой поиск; внутренние судебные процедуры) позволит рационально и эффективно выстроить внутренние организационно-процессуальные отношения между судами и внутри судов, а также между судами и гражданами и организациями. Тем не менее, системный анализ существующей судебной практики выявляет неготовность российской судебной системы в настоящее время воспринимать новые вызовы современного информационного общества. И, несмотря на то, что развитие информационно-коммуникационных технологий позволяет сформировать новые правовые механизмы реализации прав граждан на надлежащую судебную защиту, в настоящее время «электронное правосудие» не оказывает существенного влияния на политико-правовую действительность России, именно поэтому деятельность государства должна быть направлена на обеспечение его эффективности.

¹ Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

Иншакова Е. Г., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории и истории государства и права

*e-mail.ru: cfrap@mail.ru
тел.: 8 (473) 276-58-40*

на 2013–2020 годы»: распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 40, ст. 5474.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) // Там же. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2015. № 10. Ст. 1393.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 1.10.2015) // Там же. 2002. № 30. Ст. 3012 ; 2015. № 27. Ст. 3945.

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Там же. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2015. № 27. Ст. 3981.

⁵ См.: *Жданова Ю. А.* Правовая природа электронного правосудия и его место в системе институтов информационного общества // *Административное право и процесс.* 2015. № 4. С. 80–83.

⁶ См.: *Ярков В. В.* Электронное правосудие // *ЭЖ-Юрист.* 2006. № 41. URL: <http://www.center-bereg.ru/j2492.html> (дата обращения : 10.12.2015)

⁷ См.: *Курячая М. М.* Электронная демократия как вызов современной правовой политики // *Конституционное и муниципальное право.* 2013. № 1. С. 42.

⁸ См.: *Ее же.* Электронное правосудие как необходимый элемент электронной демократии в современной России // Там же. № 7. С. 54.

Central Branch of the Russian State University of Justice

*Inshakova E. G., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Theory and History of State and Law Department
e-mail.ru: cfrap@mail.ru
tel.: 8 (473) 276-58-40*

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Е. В. Тарибо

*Конституционный Суд Российской Федерации,
Северо-западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ
(Санкт-Петербург)*

ВЗЫСКАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ ПО ПРАВИЛАМ КАС РФ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ

Раскрываются отдельные проблемы применения норм Кодекса административного судопроизводства о взыскании обязательных платежей и санкций в соотношении с положениями налогового законодательства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, взыскание, обязательные платежи и санкции, налоговое законодательство.

PENALTY OF MANDATORY PAYMENTS BY THE RULES OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE RUSSIAN FEDERATION: SOME PROBLEMATIC QUESTIONS

Revealed some problems of application of norms the Code of administrative proceedings for the recovery of compulsory payments and penalties in correlation with the provisions of tax legislation.

К e y w o r d s: administrative proceedings, penalty, mandatory payments and penalties, tax legislation.

В КАС установлен порядок судебного взыскания обязательных платежей, который отличается от старого порядка в двух аспектах. Во-первых, порядок взыскания по ГПК был, условно говоря, двухступенчатым. Обязательные платежи взыскивались по правилам приказного производства, а в случае возражения плательщика – в исковом порядке. В КАС для взыскания обязательных платежей установлена одна процедура – административное исковое производство. Второй и наиболее интересный аспект отличия КАС и ГПК состоит в том, что правила приказного и искового производства в ГПК носят общий характер, т.е. они применялись при взыскании и алиментов, и не выплаченной заработной платы, и налогов. В ГПК отсутствовали специальные и обособленные нормы, детально регулирующие взыскание обязательных платежей, поэтому суды, разрешая подобные дела, дополнительно обращались к соответствующим процессуальным положениям законодательства о налогах и сборах. Новое регулирование, установленное КАС, носит не общий, а специальный характер,

оно содержит процессуальные нормы о взыскании именно обязательных платежей и санкций.

В связи с этим возникает ряд вопросов. В каком сейчас соотношении находятся процессуальные нормы КАС и процессуальные нормы НК? Существуют ли между ними коллизии? Все ли налоговые нормы обязательны для применения? В каком объеме судам нужно применять налоговые нормы и нормы КАС? Попробуем проанализировать положения КАС и ответить на эти вопросы.

КАС предусматривает положение, в силу которого административное исковое заявление о взыскании обязательных платежей и санкций может быть подано в суд в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате обязательных платежей и санкций (ч. 2 ст. 286). Данное положение совпадает с положением НК: налоговый орган подает заявление о взыскании в суд в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога, сбора, пеней, штрафов (п. 2 ст. 48). Здесь мы видим, что противоречий между этими процессуальными нормами КАС и НК нет, они существуют

параллельно. Однако КАС в данном случае не самодостаточен. Чтобы определить начальный момент течения срока для подачи административного искового заявления, нужно знать, как в НК определен срок исполнения требования об уплате. Согласно ст. 69 НК, требование должно быть исполнено в течение восьми дней с момента его получения налогоплательщиком. В требовании налоговый орган вправе указать более продолжительный период времени для уплаты налога. Итак, в части исчисления срока для обращения в суд за взысканием обязательных платежей КАС невозможно применить без привлечения НК.

Теперь обратимся к тому, что касается суммы взыскания. Непосредственно КАС ничего не говорит о минимальных суммах взыскания. Между тем размер недоимки физических лиц по конкретным налогам и за различные налоговые периоды часто незначителен. Оправданно ли обращаться в суд за взысканием небольших сумм? Очевидно, что в силу принципа процессуальной экономии это неоправданно. Поэтому, применяя КАС, необходимо использовать уточняющие положения НК, суть которых в следующем. Налоговый орган обращается в суд тогда, когда общая (совокупная) сумма недоимки по различным налогам и сборам достигнет 3000 рублей. Это важное и нужное уточнение. Но как в этом случае считать шестимесячный срок для подачи в суд заявления о взыскании недоимки? Этот срок исчисляется со дня истечения срока исполнения *последнего требования*, направленного налогоплательщику. Указанная в *последнем требовании* сумма должна прибавлять к совокупному налоговому долгу, доводя его до необходимой пороговой величины 3000 рублей и выше. А что делать, если в рамках трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования общая сумма налогов, сборов, пеней, штрафов не превысила 3000 рублей? В этом случае налоговый орган обращается в суд в течение шести месяцев со дня истечения трехлетнего срока¹. Конечно, можно рассматривать все приведенные выше уточнения как адресованные налоговым органам. Но все-таки надо их рассматривать как обязательные и для судов. В противном случае судебный порядок взыскания обязательных платежей станет слишком дорогим, будет использоваться нерационально.

КАС также содержит правило о том, что пропущенный по уважительной причине срок подачи административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций может быть восстановлен судом (ч. 2 ст. 286).

В НК также содержится правило о том, что пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления о взыскании может быть восстановлен судом (абзац 4 п. 2 ст. 48). Но ни КАС, ни НК не уточняют, что понимать под уважительными причинами. Предоставление суду данной возможности объясняется тем, что конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы носит всеобщий и безусловный характер, поэтому если налоговая обязанность возникла, то она должна быть исполнена. В то же время следует признать правильным разъяснение Пленума ВАС РФ (оно действует и пока не отменено Пленумом ВС РФ), в силу которого не могут рассматриваться в качестве уважительных причин пропуска срока:

необходимость согласования с вышестоящим органом (иным лицом) вопроса о подаче налоговым органом в суд соответствующего заявления; нахождение представителя налогового органа в командировке (отпуске);

кадровые перестановки, смена руководителя налогового органа (его нахождение в длительной командировке, отпуске);

иные внутренние организационные причины, повлекшие несвоевременную подачу заявления².

Представляется, что восстановление срока подачи может быть обусловлено наличием исключительных обстоятельств непреодолимого характера (стихийные бедствия, технологические аварии и т.п.) либо противоправными действиями самого налогоплательщика, затруднившими выполнение налоговым органом своей обязанности по взысканию обязательных платежей и санкций³.

КАС буквально предусматривает, что административное исковое заявление о взыскании обязательных платежей и санкций должно быть подписано руководителем контрольного органа, от имени которого подано заявление (ч. 1 ст. 287). Возникает вопрос: неужели только руководитель контрольного органа имеет право подписывать административное исковое заявление? Чтобы ответить на этот вопрос, нужно обратиться к общим положениям КАС. Подписание административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций – это часть его надлежащего оформления, поэтому в данном случае необходимо руководствоваться требованиями ч. 1 ст. 125 КАС. Указанная норма допускает подписание административного искового заявления представителем административного истца при наличии у него полномочий на подписание такого заявления и предъявление его в суд. Обратимся теперь к

нормам, определяющим обязанности налоговых органов, которых в КАС, разумеется, нет. Из ст. 7 и 8 Закона РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах» следует, что право на взыскание налоговой недоимки, пеней и штрафов предоставлено, помимо руководителей налоговых органов, их заместителям. И, наконец, еще один нюанс. В ч. 2 ст. 287 КАС среди документов, прилагаемых к административному исковому заявлению, прямо упоминается доверенность или иные документы, подтверждающие полномочия на подписание административного искового заявления. Это указывает на то, что руководитель контрольного органа или его заместитель вправе уполномочить на подписание административного искового заявления иное лицо данного органа. В качестве таких документов могут выступать приказы о назначении руководителя, а в случае делегирования им своего процессуального права – приказы о назначении и полномочиях иных ответственных сотрудников контрольного органа либо выданные им соответствующие доверенности. Данный случай показывает, что строгое применение КАС неоправданно и нерационально, его положения необходимо применять во взаимосвязи с нормами специального закона.

Теперь обратимся к ст. 288 КАС, в которой предусмотрена мера предварительной защиты по административному исковому заявлению о взыскании обязательных платежей: наложение ареста на имущество административного ответчика в размере, не превышающем объема заявленных требований. Из этой нормы следует, что, если объем имущества должника существенно больше предъявленных к нему требований, то необходимость применения ареста в таком случае неочевидна. Однако каковы поводы для применения данной меры? Если заглянуть в НК и взять в качестве примера поводы для ареста имущества субъектов предпринимательской деятельности, налагаемого по решению налогового органа (с санкции прокурора), то мы увидим следующее. Такая обеспечительная мера применяется лишь при наличии достаточных оснований полагать, что налогоплательщик предпримет меры, чтобы скрыться либо скрыть свое имущество (абзац 2 п. 1 ст. 77 НК). Подобные основания могут быть взяты за ориентир при применении меры предварительной защиты по административному исковому заявлению о взыскании обязательных платежей и санкций.

Вообще, арест на имущество должника по обязательным платежам проявляет себя как крайняя мера. Ее нельзя применять автома-

тически. Должны приниматься во внимание самые разные нюансы и юридически значимые обстоятельства. В частности, наличие у физического лица наряду с задолженностью излишней уплаты по обязательным платежам или факт подачи заявления о применении права на вычет, возмещения налога из бюджета и т.п. Всё это также требует применения норм КАС в комплексе с нормами НК.

КАС закрепляет принцип состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда (п. 7 ст. 6). В развитие этого принципа в ст. 289 данного Кодекса предусмотрено, что при необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе (ч. 5); при рассмотрении административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций суд проверяет правильность осуществленного расчета и рассчитанного размера взыскиваемой денежной суммы (п. 6).

Мы видим, что суд должен проверить размер не только недоимки, но и санкции, в том числе проверить на основе истребованных доказательств. НК предусматривает ответственность за совершение налоговых правонарушений, непосредственно связанных с недополучением государством налогов и сборов либо создающих непосредственную угрозу такого недополучения. Такая ответственность носит имущественный характер, а ее введение направлено на восполнение ущерба казны от налогового правонарушения (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 9-П). В соответствии с НК за такие правонарушения налоговые санкции определяются в процентном соотношении от суммы неуплаченного или подлежащего уплате налога (ст. 119, п. 3 ст. 120, ст. 122–123). При этом размер ответственности зафиксирован в процентном отношении в зависимости от совершенного правонарушения, а не в виде «вилки». Вместе с тем НК предусмотрены обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения (ст. 112), а также условия и механизм их применения при определении размера налоговых санкций (ст. 114). Например, при наличии хотя бы одного смягчающего обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в два раза, а при наличии отягчающих обстоятельств – увеличивается на 100 % (п. 2–3 ст. 114). Это значит, что суд, проверяя расчет штрафа, может уменьшить его размер, если посчитает, что не учтены все смягчающие обстоятельства. При этом он будет опираться на нормы НК.

Но как быть суду, если такие «точки опоры» из закона об обязательных платежах изъяты? Поясним, о чем идет речь. 1 января 2010 г. порядок уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, а также ответственность за нарушение указанного порядка определяется не НК, а Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

Указанный Федеральный закон по аналогии с Налоговым кодексом Российской Федерации устанавливает меры ответственности за соответствующие правонарушения. Так, за правонарушения, непосредственно связанные с недополучением государством пенсионных взносов либо создающие непосредственную угрозу такого недополучения, ответственность установлена в процентном соотношении от суммы неуплаченных (подлежащих уплате) страховых взносов (ст. 46–47 и др.). До 1 января 2015 г. Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» содержал положения, предусматривавшие возможность учитывать смягчающие и отягчающие обстоятельства при назначении наказания за совершение того или иного правонарушения. С 1 января 2015 г. данные положения были изъяты и возможность учитывать смягчающие обстоятельства для целей снижения размера штрафа упразднена. Суду теперь не на что опираться, если он видит, что такие обстоятельства есть. Возникает неопределенность в вопросе о конституционной допустимости таких изменений. Поскольку страховые взносы взыскиваются и с физических лиц в порядке КАС, то данная проблема приобретает актуальность и для судов общей юрисдикции, которые будут применять названный Кодекс. Этот случай особенно рельефно подчеркивает «нуждаемость» КАС в опоре на нормы законодательства об обязательных платежах.

Подытоживая, еще раз необходимо подчеркнуть следующее. Долгое время публично-правовое регулирование взыскания обязательных платежей было подключено к нормам гражданского процесса. Но, как говорится, в гостях хорошо, а дома лучше. Сегодня собственное процессуальное «жилище» для публично-правовых отраслей наконец-то построено. Нужно поблагодарить гражданский процесс за гостеприимство и, при необходимости, использовать ценный опыт разрешения дел

публично-правового характера, наработанный в предыдущие годы. Нет сомнений в том, что специализация процессуальных норм КАС, регулирующих порядок взыскания обязательных платежей и санкций, представляет собой большой шаг вперед в развитии отечественного законодательства. Этот шаг важен по многим причинам, в том числе с учетом перспектив углубленной судебной специализации, которая дает новый стимул для выработки эффективных разъяснений по вопросам судебной практики взыскания обязательных платежей. Вместе с тем совершенно понятно, что даже сегодня невозможно рационально применять КАС в отрыве от норм законодательства об обязательных платежах. Но вопрос – как применять, на что ориентироваться? С одной стороны, нужно ориентироваться на принцип процессуальной экономии. Это, например, относится к размерам взыскиваемых недоимок, праву подписания заявлений. С другой стороны, применять КАС нужно без формализма, при активной роли суда, так, чтобы права граждан были максимально защищены. Это, в частности, относится к квалификации причин пропуска контрольными органами срока для взыскания недоимок и санкций, поводам наложения ареста, порядку снижения размера недоимок и санкций. При таком сбалансированном подходе можно будет избежать многих ненужных коллизий между нормами КАС и нормами законодательства об обязательных платежах.

¹ Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» предусматривает аналогичное регулирование и в части взыскания общего (совокупного) долга, состоящего из всех сумм, по которым направлялись требования, и в части шести месяцев с момента истечения срока исполнения последнего требования об уплате страховых взносов и штрафов (пороговая величина, дающая право на обращение в суд составляет меньшую сумму – 500 рублей). Так же, как в случае с налоговыми недоимкой и штрафами, задолженность и штрафы по страховым взносам могут взыскиваться в судебном порядке на сумму меньше пороговой, если в течение трех лет с момента выставления первого требования общая сумма задолженности не достигла 500 рублей. Что касается таможенных платежей, то Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» не содержит положений, корреспондирующих комментируемой норме или уточняющих ее. Данный Федеральный закон ограничивается указанием на то, что принудительное взыскание таможенных пошлин, налогов с физических лиц, за исключением индивидуальных предпринимателей, производится в судебном поряд-

ке, за исключением случая, когда неуплаченная сумма платежей обеспечена денежным залогом (п. 2 ст. 150).

² О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса : постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57.

*Конституционный Суд Российской Федерации,
Северо-западный институт управления РАНХиГС при
Президенте РФ (Санкт-Петербург)*

*Тарибо Е. В., кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного и конституционного
права, начальник Управления конституционных основ
публичного права*

e-mail: ksrf@ksrf.ru

тел.: 8 (812) 404-33-11

³ В Федеральном законе «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» также содержится правило о том, что пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления о взыскании может быть восстановлен судом.

*Constitutional Court of the Russian Federation, North-
west Institute of Management at the President of the Russian
Federation RANHiGS (St. Petersburg)*

*Taribo E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the Administrative and Constitutional Law
Department, Head of the Management of Constitutional
Foundations of Public Law*

e-mail: ksrf@ksrf.ru

tel.: 8 (812) 404-33-11

О. В. Катаева

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

**ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОТНОШЕНИЙ
С УЧАСТИЕМ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В ПОЛОЖЕНИЯХ КОДЕКСА
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья посвящена анализу положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регламентирующих отношения с участием иностранных граждан.

Ключевые слова: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, административная процессуальная правоспособность, административная процессуальная дееспособность, подсудность административных дел, депортация, реадмиссия.

**QUESTIONS OF LEGAL REGULATION OF RELATIONS WITH PARTICIPATION
OF FOREIGN CITIZENS IN THE PROVISIONS OF THE CODE
OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article deals with the regulations of the Code of administrative proceedings of the Russian Federation regulating relations with foreign citizens.

Key words: Code of administrative proceedings of the Russian Federation, foreign citizens, persons without citizenship, administrative procedural capacity, administrative procedural ability, jurisdiction of administrative cases, deportation, readmission.

В современном мире ни одно государство, даже если оно отгородило себя «железным занавесом», не может не считаться с необходимостью пребывания на своей территории (пусть редкого и кратковременного) и деятельности (пусть эпизодической) иностранцев, с существованием между ними и субъектами своего права различных отношений. Поэтому перед каждым государством стоит вопрос: в какой мере оно может или должно распространить свои законы, свое право на иностранных граждан, на иностранные организации?¹.

Вопросы правовой регламентации отношений с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, в той или иной мере нашли отражение практически в каждом из кодифицированных нормативных правовых актов Российской Федерации. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, вступивший в законную силу 15 сентября 2015 г.², в развитие конституционного принципа равенства граждан перед законом и судом³, закрепленного также в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации»⁴, уделил указанной проблеме самое пристальное внимание, поскольку «образованные государства обеспечивают в

своих пределах защиту закона и суда для всех иностранцев»⁵.

В соответствии с положениями ст. 4 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации имеют право обращаться в суды за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой. Иностранные лица пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями, за исключением случаев, прямо предусмотренных КАС РФ.

Вместе с тем законодателем предоставлена возможность установления Правительством РФ ответных ограничений в отношении иностранных лиц тех государств, в судах которых допускаются ограничения процессуальных прав российских граждан и организаций (ч. 4 ст. 4 КАС РФ). Потенциальная допустимость введения такого рода ответных мер на действия иностранных государств в современных условиях обострения внешнеполитической обстановки имеет особое геополитическое значение, поскольку тенденция

глобализации мирового пространства усилила политические риски во взаимоотношениях различных стран и, соответственно, актуализировала необходимость наличия такого рода юридического инструментария.

Определяя в качестве сторон в административном деле административного истца и административного ответчика, КАС РФ устанавливает, что административными истцами могут быть как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане, лица без гражданства, а также иностранные и международные организации (ч. 3 ст. 38 КАС РФ).

Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность иностранных граждан и лиц без гражданства законодателем определены исходя из их личного закона, международного договора этой страны с Российской Федерацией и законодательства, регулирующего вопросы участия указанных лиц в спорных административных и иных публичных правоотношениях. При этом под личным законом иностранного гражданина понимается право страны, гражданство которой гражданин имеет. Такая позиция законодателя видится верной с точки зрения разрешения коллизий между правовыми системами, а признание «личного закона» за человеком, который, являясь гражданином иностранного государства с иными порядками, попадает для разрешения спора в российский суд, – достаточно гуманным⁶.

При этом, если помимо гражданства Российской Федерации гражданин имеет также гражданство иностранного государства, то его личным законом считается российское право. В случае наличия у иностранного гражданина гражданства нескольких иностранных государств его личным законом считается право страны, в которой гражданин имеет место жительства, и, если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации, то его личным законом считается российское право.

Подсудность административных дел с участием иностранных лиц определяется по общим правилам, установленным главой 2 КАС РФ, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации (ст. 25 КАС РФ). Исходя из идеи суверенитета Российской Федерации, публично-правовой природы дел, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства, они могут быть подсудны только судам Российской Федерации. Возможность рассмотрения дел, относящихся к предмету регулирования КАС РФ, иностранными судами исключена⁷.

По общему правилу административное судопроизводство ведется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Исключение составляет ведение административного судопроизводства в федеральных судах общей юрисдикции, находящихся на территории республики, которая входит в состав Российской Федерации, где оно может вестись также на государственном языке этой республики.

Лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, предоставлено право знакомиться с материалами административного дела, участвовать в процессуальных действиях, давать объяснения, выступать в суде, заявлять ходатайства и подавать жалобы на родном языке или свободно выбранном языке общения, пользоваться услугами переводчика (ч. 2 ст. 12 КАС РФ).

Гарантией обеспечения этого права служит положение КАС РФ о том, что необеспечение права лиц, участвующих в деле и не владеющих языком, на котором ведется судопроизводство, давать объяснения, выступать, заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика является основанием безусловной отмены решения суда первой инстанции (п. 3 ч. 1 ст. 310 КАС РФ).

Последовательная позиция законодателя в части, касающейся правовой регламентации административного судопроизводства с участием иностранных граждан, получила развитие в регламентации вопросов доказательств и доказывания в административном судопроизводстве.

Так, документ, полученный в иностранном государстве, признается в суде письменным доказательством, если не опровергается его подлинность и он легализован в установленном порядке (ч. 6 ст. 70 КАС РФ). При этом в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, иностранные официальные документы признаются в суде письменными доказательствами без их легализации (ч. 7 ст. 70 КАС РФ). Также в ходе административного судопроизводства перед специалистом могут быть поставлены вопросы, связанные с установлением, в том числе норм иностранного права (ч. 2 ст. 50 КАС РФ). Вместе с тем необходимо отметить законодательно установленное требование о том, что к представляемым в суд письменным доказательствам, исполненным полностью или в части на иностранном языке, должны быть приложены их надлежащим образом заверенные переводы на русский язык (ч. 5 ст. 70 КАС РФ).

Расходы на оплату услуг переводчика, понесенные иностранными гражданами и лицами без гражданства, если иное не предусмотрено меж-

дународным договором Российской Федерации, относятся к издержкам, связанным с рассмотрением административного дела (ч. 2 ст. 106 КАС РФ), которые, в конечном счете, распределяются между лицами, участвующими в деле, в зависимости от результатов его рассмотрения⁸.

Вопросы судебных извещений и вызовов иностранных лиц определяются общими правилами, установленными КАС РФ, если иной порядок не установлен международным договором Российской Федерации (ч. 6 ст. 96 КАС РФ). При этом вручение повестки лично адресату обязательно в случае, если иностранный гражданин либо лицо без гражданства, обладающие административной процессуальной дееспособностью, вызываются в суд по административным делам о помещении указанных лиц, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении.

Если же указанные лица не обладают административной процессуальной дееспособностью, судебная повестка подлежит вручению их законным представителям. Вручение судебной повестки по административным делам иным лицам не допускается (ч. 3 ст. 99 КАС РФ).

Необходимо отметить, что высылка иностранного гражданина часто сопровождается дополнительными мерами административного принуждения. В российском законодательстве они представлены двумя видами задержания. Первое осуществляется до принятия постановления об административном выдворении и обеспечивает эффективное рассмотрение дела. Второе гарантирует исполнение акта о высылке и применяется в отношении как выдворения, так и депортации⁹.

КАС РФ регламентирует вопросы, связанные с реализацией вышеуказанных мер административного принуждения, а именно:

– подача административного искового заявления о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в

специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ст. 266 КАС РФ);

– порядок подачи административного искового заявления о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении и принятия этого заявления судом (ст. 267 КАС РФ);

– рассмотрение административного дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ст. 268 КАС РФ);

– решение суда по административному делу о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ст. 269 КАС РФ);

– срок подачи апелляционной жалобы, представления на решение суда по делу о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ч. 4 ст. 298 КАС РФ);

– случаи оставления апелляционных жалобы, представления на решения по делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении без движения (ч. 1 ст. 300 КАС РФ);

– срок подачи частной жалобы, представления прокурора на определение суда по административному делу о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ч. 3 ст. 314 КАС РФ).

Вместе с тем в научных кругах высказывается мнение о том, что КАС РФ должен в большей степени учитывать особенности судебного контроля за правомерностью ограничения свободы иностранца в ожидании высылки¹⁰, более подробно унифицировать процессуальную регламентацию

правового регулирования задержания иностранного гражданина перед высылкой. Однако думается, что вопросы совершенствования норм КАС РФ возможно будет окончательно сформулировать только после их апробации в судебной практике, и в дальнейшем они могут быть усовершенствованы законодателем¹¹.

Сегодня несомненно, что принятие КАС РФ является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций¹².

¹ См.: *Маковский А. Л.* Вступительная статья // Правовое положение иностранных граждан в России: сб. нормативных актов. М., 1996. С. XIX.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Статья 19 Конституции Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

Катаева О. В., кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел, полковник полиции

*e-mail: belui_uo@mail.ru
тел.: 8 (4722) 52-32-64*

Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Статья 7 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ *Кодан С. В.* Русские правоведы о взаимодействии национального и международного права // Рос. юрид. журнал. 2014. № 1.

⁶ См.: *Васильева С. В.* Каким быть Кодексу об административном судопроизводстве Российской Федерации? // Рос. юстиция. 2013. № 7.

⁷ См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (поглавный) под ред. А. А. Муравьева. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (гл. 2).

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: *Шерстобоев О. Н.* Ограничение свободы иностранного гражданина, подлежащего высылке за пределы принимающего государства // Административное право и процесс. 2014. № 12.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: *Брежнев О. В.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации о разграничении подведомственности и особенностях взаимодействия между судами общей юрисдикции и органами конституционного правосудия // Административное и муниципальное право. 2015. № 6.

¹² См.: *Старшов Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Там же. № 7.

Belgorod Law Institute of the MIA of Russia named after I. D. Putilin

Kataeva O.V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Management and Administrative Activities of the Agencies of the Ministry of Internal Affairs Department, Colonel of Police

*e-mail: belui_uo@mail.ru
tel.: 8 (4722) 52-32-64*

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

**ДЕЛА ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ:
РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ
КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ И СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

В статье отмечается проблема разграничения подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов между конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и федеральными судами общей юрисдикции. Автор исследует правовое регулирование компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации региональными законами (г. Санкт-Петербурга, Калининградской области, Республики Башкортостан, Республики Северная Осетия-Алания). В статье предлагается совершенствование Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в части указания на законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, при определении подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционное судопроизводство, административное судопроизводство, судебный нормоконтроль, юридическая коллизия, региональное законодательство.

**CASES OF CONTEST OF REGULATIONS:
DIFFERENTIATION OF JURISDICTION BETWEEN BODIES
OF THE CONSTITUTIONAL CONTROL AND COURTS OF LAW**

In the article the problem of differentiation of jurisdiction of hearing of cases about contest of regulations between the constitutional (authorized) courts of subjects of the Russian Federation and federal courts of the general jurisdiction is noted. The author investigates legal regulation of competence of the constitutional (authorized) courts of subjects of the Russian Federation regional laws (St. Petersburg, the Kaliningrad region, the Republic of Bashkortostan, the Republic Northern Ossetia-Alania). In article improvement of the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation regarding the instruction on the laws of subjects of the Russian Federation establishing competence of the constitutional (authorized) courts of subjects of the Russian Federation at determination of jurisdiction of cases of contest of regulations is offered.

К е у w o r d s: constitutional legal proceedings, administrative legal proceedings, judicial compliance assessment, legal collision, regional legislation.

Актуальность исследования разграничения подведомственности между органами конституционного контроля и судами общей юрисдикции обосновывается общим недостаточно эффективным правовым регулированием общественных отношений с точки зрения соответствия друг другу нормативных правовых актов. Наиболее ярко это проявляется в виде коллизий между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, затрудняющих функционирование правовой системы и приводящих к нарушению конституционных прав и свобод человека и гражданина. В Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно поступает от 18 до 20 тыс. обращений; с 1995 г. по 30 ноября

2015 г. принято 441 постановление, из которых в 267 отдельные положения нормативных правовых актов признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации (60 %). В 2013 г. из 30 принятых постановлений в 23 (76 %) федеральные законы признаны неконституционными, в 2014 г. – из 33 в 20 (60 %). И часто это касается именно кодифицированных актов: наиболее часто признавались не соответствующими Конституции Российской Федерации нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (3 нормы в 2013 г. и 4 нормы в 2014 г.), Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (по 2 нормы в 2013 и 2014 гг.), Гражданского кодекса Российской Федерации (2 нормы в 2013 г.), Уголовного кодекса Российской Федерации (2 нормы в 2014 г.)¹.

Федеральные суды общей юрисдикции также разрешают дела об оспаривании нормативных правовых актов, в 2010–2011 гг. они ежегодно рассматривали 4–5 тысяч дел о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов². В 2013–2014 гг. это количество уменьшилось до 2–3 тысяч³, что также много. В настоящее время деятельность судов общей юрисдикции по разрешению дел об оспаривании нормативных правовых актов регулируется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации⁴, в котором разграничивается подведомственность между федеральными судами общей юрисдикции, Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и арбитражными судами (ст. 1, 17, 208). К сожалению, механизм такого разграничения является несовершенным в связи с отсутствием учета компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, предусмотренной региональными законами. Несовершенство законодательства Российской Федерации во многом обусловлено отсутствием Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который бы регулировал все основные вопросы разработки, экспертизы, принятия нормативных правовых актов и, прежде всего, федеральных законов, а также все виды коллизионных норм для разрешения коллизий между актами. Система действующего российского законодательства характеризуется противоречиями и пробелами в регулировании компетенции органов государственной власти, осуществляющих выявление и разрешение юридических коллизий. Отсутствует системность правового регулирования выявления коллизий между нормативными правовыми актами – данную сферу общественных отношений на федеральном уровне регулируют различные нормативные правовые акты, преимущественно подзаконные⁵. Ни один законодательный акт комплексно не регулирует механизм выявления коллизий между всеми нормативными актами: от Конституции Российской Федерации до муниципальных правовых актов. Из этого вытекает необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации, направленная на повышение качества принимаемых федеральных законов и предотвращение конституционно-правовых коллизий. Для решения проблемы выявления и устранения коллизий автор настоящей работы предлагает введение коллизионного мониторинга⁶.

Разрешение коллизий между нормативными правовыми актами осуществляется с использова-

нием судебных и внесудебных процедур:

1) судебные процедуры: признание нормативных правовых актов не соответствующими Конституции России Конституционным Судом Российской Федерации, толкование Конституции Российской Федерации; признание нормативных правовых актов не соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, толкование конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации; признание нормативных актов недействующими судами общей юрисдикции и арбитражными судами; разрешение Конституционным Судом Российской Федерации споров о компетенции;

2) внесудебные процедуры: отмена Президентом Российской Федерации постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации; отмена Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; приостановление Президентом Российской Федерации действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; устранение коллизий путем внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты; применение коллизионных норм; использование согласительных процедур.

Многие из вышеуказанных процедур разрешения коллизий указаны в Конституции Российской Федерации: разрешение коллизий Конституционным Судом Российской Федерации; приостановление и отмена нормативных правовых актов Президентом Российской Федерации; использование Президентом Российской Федерации согласительных процедур; коллизионные нормы. А некоторые не регулируются непосредственно Конституцией Российской Федерации, но эффективно функционируют и разрешают конституционно-правовые коллизии, как суды общей юрисдикции. По мнению Ю. Н. Старилова, модернизация системы судебного нормоконтроля в России направлена на решение общих задач правосудия, формирование эффективных судебных процедур, позволяющих обеспечивать законность публичного управления в стране посредством использования юридического потенциала надлежащего государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. В этом процессе совершенствования административного процессуального законодательства важнейшее значение имеют институт административного судопроизводства, в сфере применения которого находится деятельность исполнительных органов государственной власти, правовое качество административной

нормотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти⁷.

Коллизии между нормативными правовыми актами разрешают Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Подведомственность дел разграничивается следующим образом:

1) Конституционный Суд Российской Федерации разрешает коллизии между Конституцией Российской Федерации и нормативными правовыми актами, указанными в Конституции Российской Федерации и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁸;

2) арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации⁹ отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации);

3) суды общей юрисдикции рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных правовых актов за исключением дел, отнесенных федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов (ст. 1, 17, 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Обобщая вышеизложенное, можно определить разграничение подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов между судами следующим образом: у Конституционного Суда Российской Федерации и арбитражных судов компетенция ограничена конкретным перечнем нормативных правовых актов, а компетенция судов общей юрисдикции определена по «остаточному принципу»: все дела об оспаривании нормативных правовых актов, не отнесенные к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов. Ю. Н. Стариков справедливо отмечает, что число нормативных актов, которые могут быть проверены судами общей юрисдикции, весьма велико, т.е. практически невозможно установить полный перечень нормативных актов, подлежащих контролю общими судами при получении ими жалобы и требования о признании таких актов недействительными.

В каждом случае следует учитывать положения соответствующих федеральных законов, которые устанавливают компетенцию судов общей юрисдикции¹⁰.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации конкретизирует подсудность дел об оспаривании нормативных правовых актов:

а) дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований подсудны верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа (ст. 20);

б) Верховному Суду Российской Федерации подсудны дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций (ст. 21).

Исходя из «остаточного принципа» определения подведомственности судам общей юрисдикции дел об оспаривании нормативных правовых актов, суд до принятия к рассмотрению административного искового заявления должен проверить, не относится ли это дело к подведомственности Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов.

С определением полномочий Конституционного Суда Российской Федерации вопросов не возникает – они перечислены в Конституции Российской Федерации и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», компетенция арбитражных судов также определена точно и ограничена компетенцией Суда по интеллектуальным правам (ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Проблема возникает с определением компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которая регулируется двухуровневой системой законодатель-

ства – федеральным конституционным законом и нормативными актами субъектов Федерации:

во-первых, в общем виде определяется Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»¹¹ (ст. 27): конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации;

во-вторых, законами тех субъектов Российской Федерации, где действуют конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

В связи с тем что Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации при разграничении компетенции между органами конституционного контроля и судами общей юрисдикции указывает только на федеральные законы, определяющие компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, возникает вопрос: должен ли суд общей юрисдикции при решении вопроса о принятии к рассмотрению административного искового заявления руководствоваться законами субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах?

Полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, предусмотренные региональными законами, различаются. В некоторых законах они сформулированы так же, как и в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» (например, в законах об уставных судах Санкт-Петербурга и Калининградской области¹²). А в некоторых субъектах Российской Федерации есть и другие полномочия: так, закон Республики Башкортостан относит к компетенции Конституционного Суда проверку конституционности публично-правовых договоров между органами государственной власти Республики Башкортостан и органами местного самоуправления по вопросам, отнесенным к ведению Республики Башкортостан¹³. К полномочиям Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания относится проверка не только нормативных актов органов государственной власти, но и других государственных органов, общественных объединений, государственных и муниципальных учреждений¹⁴.

И если суд общей юрисдикции при решении вопроса о принятии к рассмотрению административного искового заявления не будет руководствоваться законами субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах, то возможна ситуация, когда один и тот же нормативный правовой акт будет предметом проверки одновременно в двух судах – общей юрисдикции и конституционном (уставном) суде субъекта Федерации. Возможно и принятие ими разных решений. Всё это только добавит коллизий в правовой системе России.

Для совершенствования разграничения подведомственности между органами конституционного контроля и судами общей юрисдикции по делам об оспаривании нормативных правовых актов предлагаем дополнить соответствующие статьи Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации указанием на законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Данное предложение позволит совершенствовать Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации с точки зрения его соответствия Конституции Российской Федерации и предусмотренному в ней федеративному устройству государства, а именно ст. 72 и 73 во взаимосвязи:

а) п. «н» ст. 72 относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установление только общих принципов организации системы органов государственной власти, следовательно, все иные вопросы (в том числе их компетенция) относятся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 73;

б) п. «к» относит административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поэтому логично при разграничении подведомственности учитывать законы субъектов Российской Федерации, и это будет соответствовать Конституции Российской Федерации.

¹ См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

² См.: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011 г. // Рос. юстиция. 2012. № 9. С. 62–70.

³ См.: Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru>

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁵ См.: О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47.

Ст. 4472 ; Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 // Там же. 2004. № 42. Ст. 4108 ; О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 // Там же. 2011. № 21. Ст. 2930 ; Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 // Там же. № 35. Ст. 50

⁶ См.: *Стародубцева И. А.* Коллизионный мониторинг в механизме выявления юридических коллизий // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 41–45.

⁷ См.: *Старилов Ю. Н.* Судебный нормоконтроль и административное судопроизводство в системе модернизации административного и административного процессуального законодательства // Мировой судья. 2015. № 4. С. 31–38.

⁸ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Там же. 2002. № 30. Ст. 3012.

¹⁰ См.: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 31–38.

¹¹ О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

¹² Об Уставном Суде Калининградской области : закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247 ; Об Уставном суде Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 № 241-21. URL : <http://www.consultant.ru/software/systems>

¹³ О Конституционном Суде Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7. URL : <http://www.consultant.ru/software/systems>

¹⁴ О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания : закон Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 г. № 17-ПЗ. URL : <http://www.consultant.ru/software/systems>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

e-mail: Starodubtseva_i@mail.ru

тел.: 8 (473) 220-83-78

Starodubtseva I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law of the Russia and Foreign Countries Department

e-mail: Starodubtseva_i@mail.ru

tel.: 8 (473) 220-83-78

М. А. Антропова

*Воронежский институт Государственной
противопожарной службы МЧС России*

ПОРЯДОК ОСПАРИВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЧС РОССИИ

В данной статье анализируются основные положения оспаривания решений, действий (бездействия) должностных лиц МЧС России в судебном и досудебном порядках. Раскрываются некоторые недостатки административных регламентов, в которых указан порядок досудебного обжалования, и представляются примеры из практической деятельности МЧС России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: МЧС России, Кодекс административного судопроизводства РФ, административное судопроизводство, административные процедуры, административный регламент, срок обжалования, досудебный порядок обжалования.

THE PROCEDURE FOR CHALLENGING DECISIONS, ACTIONS (IN ACTION) OF OFFICIALS OF THE EMERCOM OF RUSSIA

This article analyzes the main provisions of the challenged decisions, actions (inaction) of officials of the EMERCOM of Russia in court and the pretrial order. Describes some of the shortcomings of administrative regulations that specify the procedure of pre-trial appeal and presents examples of practical activities of the EMERCOM of Russia.

Key words: EMERCOM of Russia, the Code of the administrative proceedings in the Russian Federation, administrative proceedings, administrative procedures, administrative regulation, the deadline for appeal, pretrial appeal procedure.

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

В последние годы огромную роль приобретают вопросы защиты граждан от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Ежедневно в нашей стране происходят ситуации, требующие быстрого реагирования со стороны государственных структур. В целях предотвращения бедствий и катастроф было создано Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России). «В настоящее время масштабы техногенных катастроф и природных бедствий всё чаще приобретают трансграничный характер, и потому – крайне важно всемерно укреплять региональное и глобальное взаимодействие в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Россия всегда стремилась к консолидации усилий государств и организаций на этом приоритетном направлении. Мы обладаем богатейшим опытом проведения спасательных, гуманитарных операций по всему миру»¹.

МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулирова-

нию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. В последние годы в средствах массовой информации мы постоянно получаем информацию о нарушении прав и законных интересов граждан должностными лицами государственных органов.

Граждане и организации вправе обращаться с административным иском заявлением на решения, действия (бездействия) должностных лиц МЧС России непосредственно в суд, либо с жалобой к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу или должностному лицу. В случае, если федеральным законом установлено обязательное соблюдение досудебного порядка разрешения административных споров, обращение в суд возможно только после соблюдения этого порядка.

15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), в данном документе устанавливается новый порядок рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений. В соответствии с подп. 2 п. 2 ст. 1 КАС РФ суды рассматривают и разрешают подведомственные им админи-

стративные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, это относится к делам об административно-правовых спорах. В ст. 1 Кодекса указывается, что административные дела относятся к компетенции Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции. По мнению Н. Ю. Хаманевой, «административное производство отличается наличием собственных принципов и процессуальных правил, отражающих материально-правовую природу публично-правовых споров»².

Как правило, на практике граждане обращаются с иском заявлением в судебные органы, когда исчерпаны все возможные пути решения возникшей проблемы.

В КАС РФ даются определения административного ответчика и административного истца. В нашем случае статусом административного истца будет наделен гражданин, который не обладает властными полномочиями. Административным ответчиком будет выступать лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений. Административное исковое заявление может быть подано в суд в течение 3 месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Ю. Н. Стариков указывает, что «административное судопроизводство (правосудие) – важнейшая процессуальная форма осуществления судебной власти в стране. Данный вид правосудия предназначен для осуществления как минимум двух функций: 1) судебная защита человека и гражданина, юридических лиц, организаций от незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; 2) судебный нормоконтроль за административным нормотворчеством»³.

В соответствии со ст. 33 Конституции РФ было дано право гражданам на подачу обращений в государственные органы: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Досудебный порядок обжалования определен Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и разделом 11 Регламента Министерства Российской Федерации по

делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного приказом МЧС России от 2 сентября 2014 г. № 484 (далее – Регламент). Однако в Регламенте отсутствуют понятие предмета досудебного обжалования и основание для начала процедуры досудебного обжалования. По общему правилу, письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо, вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение. МЧС России в пределах своей компетенции обеспечивает рассмотрение индивидуальных и коллективных предложений, заявлений и жалоб граждан и организаций (далее – обращения граждан), а также ходатайств в их поддержку по вопросам сферы деятельности Министерства, порядка исполнения государственных функций и оказания государственных услуг, поступивших в письменной форме, в форме электронных сообщений или в форме устного личного обращения к должностному лицу во время приема граждан, принимает по ним решение и направляет ответ в установленный срок.

Обжалование решений, действий (бездействия) МЧС России, территориальных органов МЧС России, организаций МЧС России и их должностных лиц при исполнении государственных функций осуществляется в порядке, определенном административными регламентами МЧС России (досудебный порядок обжалования).

В соответствии с Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 и постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» был разработан ряд административных регламентов, приведем некоторые примеры.

Во исполнение вышеуказанных нормативно-правовых документов был издан Административный регламент МЧС России по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства мас-

совой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, утвержденный приказом МЧС России от 29 июня 2006 г. № 386. В п. 6 указанного регламента подчеркивается, что граждане вправе обжаловать действия (бездействия) и решения, осуществляемые (принятые) в ходе исполнения государственной функции на основании административного регламента, путем письменного или личного обращения к должностным лицам МЧС России и его территориальных органов. В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» четко установлены обязательные требования к структуре административных регламентов, а именно включение в административный регламент раздела: досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, а также их должностных лиц. Однако в вышеуказанном регламенте отсутствует данная глава, указан только пункт об обжаловании действий (бездействия) должностных лиц МЧС России, обращения граждан подлежат обязательному рассмотрению в течение месяца со дня обращения.

В Административном регламенте МЧС России исполнения государственной функции по осуществлению государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (приказ МЧС России от 26 июня 2012 г. № 359) и в Административном регламенте МЧС России исполнения государственной функции по осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны (приказ МЧС РФ от 26 июня 2012 г. № 358) общий срок рассмотрения жалобы составляет 30 дней со дня ее регистрации в МЧС России или главных управлениях МЧС России по субъектам Российской Федерации и завершается датой письменного ответа гражданину. Вместе с тем в приказе МЧС России от 28 июня 2012 г. № 375 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обо-

роны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» в главе V «Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также его должностных лиц», предусмотрено, что жалоба рассматривается в течение 15 рабочих дней со дня ее регистрации.

Следует заострить внимание на некоторых положениях Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и постановления Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации». В вышеуказанных документах отражено, что жалоба на решение и действия (бездействие) рассматривается в течение 15 рабочих дней со дня ее регистрации, если более короткие сроки рассмотрения жалобы не установлены органом, уполномоченным на ее рассмотрение. Таким образом, в административных регламентах МЧС России прослеживается несоответствие сроков рассмотрения и принятия решений по жалобам граждан на действия (бездействия) должностных лиц МЧС России. В связи с этим следует внести изменения в административные регламенты в соответствии с вышеуказанными нормативно-правовыми актами. Результатом рассмотрения жалобы может быть полное, частичное удовлетворение заявленных претензий либо отказ в их удовлетворении с обоснованием причин.

В последние годы жалобы на действия (бездействия) должностных лиц поступают на портал МЧС России «Вопрос Министру». В своем интервью Российской газете министр МЧС России Владимир Пучков подчеркивает: «Каждую жалобу, каждое обращение рассматриваю лично. Кстати, жалоб сейчас очень мало»⁴.

Руководители структурных подразделений, территориальных органов и организаций МЧС России несут персональную ответственность за организацию работы с обращениями граждан, их объективное и всестороннее рассмотрение, соблюдение сроков и порядка рассмотрения обращений граждан, систематический анализ обращений граждан в целях выявления и устранения причин, порождающих нарушение прав граждан, и совершенствования работы с обращениями граждан в системе МЧС России.

В Тюменской области в декабре 2012 г. проводили экспресс-опрос «Отношение населения к работе ГУ МЧС России по Тюменской области». Приведем некоторые выводы.

1. Представители организаций и учреждений, сталкивающиеся с сотрудниками МЧС в своей официальной работе, взаимодействием с ними, в подавляющем большинстве, вполне довольны, оценивая их компетентность, готовность помочь и сделать это быстро и эффективно. Единственная проблема, отмечаемая экспертами, – это слабая оперативность внутреннего документооборота. 2. В работе структур МЧС с населением оценки несколько хуже – портят картину отмеченные случаи волокиты при решении проблем конкретного человека, хотя преобладающее мнение и здесь положительно. 3. Несмотря на то что большинство людей получают сведения о работе МЧС из средств массовой информации, в целом люди оценивают работу его сотрудников вполне объективно и доброжелательно, причем малое количество затруднившихся с ответом на вопросы анкеты подтверждает интерес населения к работе этой важной службы. Таким образом, основным пожеланием, как экспертов, так и рядовых жителей к работе ГУ МЧС России по Тюменской области стало увеличение качества и количества информации о работе ведомств⁵.

В Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в подп. а) п. 1 указано, что к 2018 г. уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен составлять не менее 90 %. Например, в Центральный региональный центр МЧС России в I квартале 2013 г. поступило 186 жалоб и обращений. На современном этапе огромную роль играет предоставление государственных услуг на высоком и профессиональном уровне. Ведь, порой в государственные и муниципальные органы власти обращаются граждане, которым необходима исчерпывающая информация по интересующему их вопросу.

Самым важным и главным является оперативное и достоверное информирование населения при возникновении чрезвычайной ситуации (ЧС), особенно это важно при предоставлении первичной информации. Из опыта последних лет видно, что ни в коем случае нельзя замалчивать информацию или отказываться от комментариев, это может привести к непредсказуемым последствиям. В подп. 3 п. 8 Положения о МЧС России указано, что организуется информирование населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах,

мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганду в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Ярким подтверждением является трагедия в Крымске 7 июля 2012 г., когда в первые часы наводнения отсутствовала достоверная информация и от органов местной власти, и от территориальных подразделений МЧС России, что привело к возникновению различных слухов и спровоцировало панику.

На «горячую линию» Общественной палаты для пострадавших от наводнения на Кубани с 17 июля по 30 ноября поступило более 1,6 тысячи обращений. В основном жалобы были связаны с получением социальных компенсаций, выплатой компенсаций на капитальный ремонт, получением жилья (квартир) взамен утраченной недвижимости. Также поступали жалобы на работу органов государственной и муниципальной власти⁶.

Некачественное предоставление государственных услуг может повлечь за собой увеличение обжалований действий (бездействия) должностных лиц, что впоследствии негативным фактором сказывается на итогах деятельности МЧС России в целом. В связи с этим предлагается проводить анализ судебной практики и результатов рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) органов МЧС России и их должностных лиц. Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг сыграли огромную роль в становлении административной реформы в России на современном этапе. Несомненно, законодательство об административных регламентах способствовало формированию современной теории административных процедур и актуализации идеи о востребованности административной практикой закона «Об административных процедурах», в котором содержались бы нормы об общих принципах и порядках разрешения управленческих дел и принятия административных актов государственной и муниципальной администрацией⁷.

⁵ Путин В. В. Приветственное слово на открытии II Международного форума пожарных и спасателей (Московская область, г. Ногинск. 11 сентября 2015 г.). URL: <http://www.mchs.gov.ru>

⁶ Хаманева Н. Ю. Институт административной юстиции как административная форма правосудия // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2013. С. 485.

³ *Старилов Ю. Н.* Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – приоритетное направление законотворческой деятельности в сфере установления судебных процедур разрешения публично-правовых споров : по материалам Междунар. науч.-практ. конф. на тему «Административное судопроизводство в Российской Федерации» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 4 (19). С. 252–253.

Воронежский институт Государственной противопожарной службы МЧС России

Антропова М. А., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственного надзора, внутренней службы, старший лейтенант
e-mail: vigps@mail.ru
тел.: 8 (473) 242–12–65

⁴ Рос. газета. 2015. 8 дек.

⁵ URL: <http://admtyumen.ru>

⁶ URL: <http://ria.ru>

⁷ См.: *Старилов Ю. Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 22.

Voronezh Institute of the State Fire Service of the EMERCOM of Russia

Antropova M. A., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the State Supervision, Internal Service Department, Senior Lieutenant
e-mail: vigps@mail.ru
tel.: 8 (473) 242–12–65

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

П. Н. Бирюков

Воронежский государственный университет

СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА НЕКОТОРЫХ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ

В статье анализируются общие вопросы административного судопроизводства в некоторых европейских странах (Австрия, Польша, Финляндия, Чехия, Швеция). Автор рассматривает основные виды административных судов, описывает существующие процедуры административного судопроизводства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Австрия, Польша, Финляндия, Чехия, Швеция; административное судопроизводство иностранных государств; административные суды в иностранных государствах; процедуры административного разбирательства.

SYSTEMS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF SEVERAL EUROPEAN COUNTRIES

The article analyzes the general issues of system of administrative courts in foreign states (Austria, Poland, Finland, Czech republic, Sweden). The author examines the main types of administrative courts (general and special), describes the procedure of administrative proceedings.

К e y w o r d s: Austria, Poland, Finland, Czech Republic, Sweden; administrative law in foreign states; administrative courts in foreign states; procedure for administrative proceedings.

15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства. Очевидно, что первоначально предполагалось создание системы российских административных судов. Однако в силу разных причин этот вопрос был отложен «до лучших времен». В то же время в зарубежных государствах административные суды действуют давно и успешно. На наш взгляд, имеет смысл внимательно присмотреться к зарубежному опыту, коль скоро получен временной люфт для совершенствования российской судебной системы. Это позволит не «изобретать велосипед» и не «наступить на грабли» на пути создания административных судов в Российской Федерации.

Административные суды Австрии

Согласно ст. 129 Конституции Австрийской Республики¹, административные суды (далее – АС) учреждены «для обеспечения законности решений, принимаемых в сфере государственного управления». Общие правила судопроизводства регламентированы Законом 1991 г. «О порядке рассмотрения административных правонаруше-

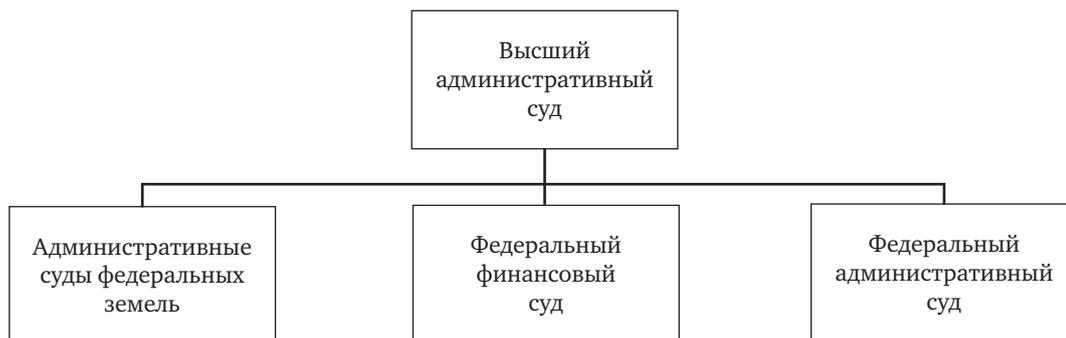
ний»². В 2012 г. был принят Федеральный закон «О новелле административной подсудности»³, который реформировал, изменил систему АС.

В систему административных судов Австрии входят: Высший административный суд⁴, административные суды федеральных земель⁵, Федеральный финансовый суд⁶ и Федеральный административный суд⁷:

Основу судов первой инстанции составили создаваемые в каждой земле АС федеральных земель. К судам первой инстанции также отнесен Федеральный финансовый суд и создаваемый на основе Суда по делам беженцев Федеральный административный суд.

Второй инстанцией для вышеперечисленных судов выступает существующий ВАС Австрии. Он руководствуется Законом 1985 г. «О Высшем административном суде»⁸ и Регламентом суда. Президент и вице-президент суда назначаются Президентом Республики по рекомендации Правительства.

ВАС контролирует законность индивидуальных актов органов исполнительной власти всех уровней, а также предоставляет правовую защиту физическим и юридическим лицам в



случае бездействия со стороны органов власти и должностных лиц.

ВАС рассматривает две основные группы жалоб: а) на решения органов исполнительной власти; б) на несоблюдение сроков органами исполнительной власти. В случае если ВАС признает решение органа исполнительной власти незаконным, орган должен вынести решение, измененное в соответствии с позицией суда.

В качестве сторон административного процесса выступают:

а) лицо, обращающееся в ВАС с жалобой (Beschwerdeführer), которое считает, что его права нарушены решением административного органа;

б) ответственный орган власти (Belangte Behörde). Ими являются федеральные, земельные, муниципальные или иные государственные органы и должностные лица, вынесшие решение.

Дела в ВАС рассматриваются коллегиально; коллегия состоит из пяти судей. В случае рассмотрения вопросов принципиального значения дело рассматривается Сенатом из девяти человек.

Административные суды Польши

Система польских АС определена Конституцией Республики⁹, законами 2001 г. «Об устройстве общих судов»¹⁰, 2002 г. «Об административном судопроизводстве»¹¹ (далее – ЗАС). Процедура судопроизводства регламентирована Законом 2002 г. «О производстве в административных судах»¹² и другими документами.

Польские АС осуществляют правосудие посредством контроля за деятельностью публичной администрации, а также решения споров о компетенции и юрисдикции между местными органами территориального самоуправления, местными коллегиальными органами, этими органами и органами правительственной администрации.

Система АС в Польской Республике состоит из двух звеньев: Высшего Административного Суда¹³ (далее – ВАС Польши) и воеводских АС.

Воеводский АС создается для одного или нескольких воеводств на основании распоряжения Президента Республики по предложению Председателя ВАС. Президент также устанавливает их местонахождение и сферу компетенции, может создавать вне местонахождения суда и ликвидировать иногородние отделы этих судов.

ВАС Польши осуществляет надзор за деятельностью воеводских АС в сфере осуществления правосудия. Он, в частности, рассматривает апелляции на решения воеводских АС и принимает постановления, поясняющие вопросы права, а также рассматривает по первой и второй инстанциям дела, которые относятся к его компетенции на основании других законов.

В состав ВАС Польши входят: Председатель, вице-председатели и судьи. Органами ВАС являются: Председатель, Общее собрание судей и Коллегии. В Суде имеются три палаты: финансовая, хозяйственная и общеадминистративная. Финансовая палата осуществляет надзор за практикой по налоговым делам, а также о принудительном взыскании денежного обеспечения. Хозяйственная палата осуществляет надзор за судебной практикой по вопросам хозяйственной деятельности, охраны промышленной собственности, бюджета, валютного, банковского регулирования, оборота ценных бумаг, страхования, пошлин, цен, тарифных ставок, а также выплат. Общеадминистративная палата осуществляет надзор за судебной практикой по делам, не входящим в компетенцию финансовой и хозяйственных палат, включая дела в сфере строительства, экономической безопасности, водного хозяйствования, охраны окружающей среды, земледелия, лесного хозяйствования, трудоустройства, устройства территориального самоуправления, недвижимости, приватизации имущества, общевоинской обязанности, внутренних дел, а также цен, выплат и тарифных ставок, если они относятся к вопросам, входящим в компетенцию Палаты.

Административные суды Финляндии

Деятельность финских АС регламентирована положениями Конституции Финляндии 1999 г.¹⁴ и законами 2003 г. «Об административной процедуре»¹⁵; «О судебной административной процедуре» 1996 г.¹⁶ Во многих специальных законах статус сторон дополнительно детализируется.

АС занимаются, в основном, рассмотрением жалоб на действия государственных и муниципальных органов и должностных лиц. Существуют действия органов власти, которые требуют обязательной проверки АС (например, о принудительном лечении). Орган власти представляет решение в АС для подтверждения его законности. Финские АС рассматривают различные по своей природе и основаниям жалобы (вопросы санитарного контроля, депортации, связанные с видом на жительство, лицензирования аптек, надзора за финансовыми рынками, страховой деятельности и др.).

По некоторым категориям дел административное судопроизводство невозможно без предварительного рассмотрения дела в рамках ведомственного разбирательства. Так, дело о запросе корректировки налога первоначально разрешается с помощью специального совета в рамках налоговой службы. Ряд решений органов власти и должностных лиц (например, инспекторов по строительному надзору и надзору в сфере социального обеспечения) могут быть обжалованы только в порядке административного судопроизводства. Если решение органа власти может подлежать обжалованию, в его тексте содержатся инструкции по обжалованию. Они поясняют сроки для обжалования и информацию об органе, в который жалоба должна быть направлена. Если решение органа не содержит подобных инструкций, подразумевается, что жалоба должна быть адресована самому органу, вынесшему решение.

Обжалование действий и решений органов государственной власти называется «административной апелляцией», а жалобы на решения местных органов власти – «муниципальной апелляцией». Интересно отметить, что правом подачи жалобы на решение государственного органа пользуется лицо, чьи права, законные интересы или обязанности затронуты решением. Вместе с тем право подать муниципальную апелляцию имеет любой гражданин, проживающий на территории образования, независимо от того, решение влияет на него или нет.

Система финских АС включает в себя Высший административный суд (далее – ВАС Финляндии), региональные АС, а также специализированные суды – Рыночный суд, Трудовой суд, Страховой суд.

ВАС Финляндии состоит из Председателя и 19 судей. В составе Суда три палаты. Первая палата рассматривает дела, касающиеся строительства, экологических разрешений, недвижимости, управления отходами, охраны природы, добычи полезных ископаемых, водных ресурсов, дорог и вопросов общего административного права. В предмет деятельности второй палаты входят дела, затрагивающие налогообложение, таможенные дела, конкуренцию, доступ к документам, касающиеся водительских удостоверений, иные вопросы транспорта, управление финансами, споры в области сельского и лесного хозяйства, труда и государственной службы. Третья палата рассматривает дела, касающиеся социального обеспечения, социальной защиты детей, гражданства, патентов и реестров, действий органов местного самоуправления, религиозных организаций, здравоохранения, школьного образования, разрешений на использование оружия, общественного порядка. Кроме того, ВАС Финляндии является апелляционной инстанцией для региональных и специализированных АС.

Второе звено – региональные АС. В настоящее время их восемь: АС Хельсинки, Хямеенлинна, Коувела, Куопио, Оулу, Рованиemi, Турку, Вааса, Аландские острова.

Некоторые виды дел в силу прямого указания закона подлежат рассмотрению в определенном АС, независимо от местонахождения органа власти, чьи действия обжалованы, или места жительства заявителя. Так, АС г. Хельсинки имеет исключительную компетенцию в вопросах о НДС, таможенных пошлинах и предоставлении убежища. Суды Рованиemi и Оулу компетентны в вопросах, касающихся оленеводства. Суду Вааса подведомственны вопросы по законам «О водных ресурсах» и «Об охране окружающей среды».

По общему правилу, решение органа власти не может быть исполнено до того, как истечет срок для его обжалования. Тем не менее есть несколько исключений. Так, налоги и государственные сборы взимаются независимо от подачи жалобы. Кроме того, истец может потребовать приостановления исполнения решения, указав это в жалобе. Суд может запретить или приостановить решение органа власти также по собственной инициативе; при этом судебный акт по существу будет вынесено позднее.

Административные иски инициируются путем подачи жалобы. Жалоба в АС должна быть подана в письменной форме. Истец может самостоятельно подготовить жалобу или же воспользоваться услугами адвоката. Если жалобу подает адвокат, к ней прилагается доверенность, подписанная истцом. Жалоба может быть изложена в свободной форме. Вместе с тем

в ней должны быть указаны следующие обстоятельства: а) обжалуемое решение органа власти; б) положения решения государственного органа, которые оспариваются. Истцом должны быть максимально ясно изложены предлагаемые поправки; в) основания жалобы могут быть изложены в свободной форме, но должны быть ясными и обоснованными; г) информация о заявителе, его место жительства, его контактные данные (адрес и номер телефона); д) подписи истца или законного представителя (адвоката).

К жалобе прилагаются: а) обжалуемое решение и инструкции по его обжалованию (в оригинале или в виде копии); б) доказательства даты уведомления о решении (для определения начала течения срока обжалования); в) документы, на которые истец ссылается; г) доверенность (при наличии в процессе законного представителя).

Для принятия жалобы признанной судом она должна быть направлена в административный суд до 16 часов 15 минут последнего дня срока на обжалование. Жалоба, поданная по истечении срока, не принимается.

После регистрации поступившего заявления в суд «рефендарий» (помощник судьи) готовит дело к слушанию. Стороны получают право представить дополнительные материалы, сделать заявления и ходатайства. По получении всей необходимой информации рефендарий готовит проект решения. После этого документы и проект решения направляются составу членов суда, дело назначается к слушанию.

Большинство дел рассматривается коллегией из трех судей, однако некоторые дела судья может рассматривать единолично (например, о налоге на автомобили, разрешении на строительство, о водительских удостоверениях). Один судья также может принимать решения по всем предварительным обеспечительным мерам.

Несколько слов о специализированных АС.

Рыночный суд Финляндии выносит предписания в отношении ограничения конкуренции. Он надзирает за слияниями и поглощениями компаний. Кроме того, в компетенцию этого суда входят проверка законности государственных закупок. Рыночный суд использует как гражданское процессуальное право, так и административный процесс (в делах о закупках, большинстве дел о конкуренции). В случае применении гражданского процессуального права апелляции на решения рыночного суда вносятся в Верховный Суд Финляндии. Дела, рассмотренные в административном порядке, могут быть обжалованы в ВАС.

В юрисдикцию *Трудового суда* входят споры, вытекающие из коллективных договоров по

гражданской службе. Споры из чисто трудовых правоотношений рассматриваются судами общей юрисдикции. Предъявлять иски в Трудовой суд могут только профсоюзы и организации работодателей. Кроме того, они могут быть в качестве ответчиков в делах, рассматриваемых данным судом. Решения трудового суда окончательны и обжалованию не подлежат. Процедура в рамках Трудового суда схожа с правилами гражданского процесса.

Страховой суд обладает юрисдикцией в некоторых вопросах социального страхования (страхование от несчастных случаев, трудовых пенсий, пенсий гражданской службы и национальной пенсии).

Административные суды Чехии

Система АС в Чехии закреплена Конституцией Республики¹⁷ и регламентирована Законом 2002 г. «О судах, судьях, судебных заседателях и государственном управлении судами»¹⁸ Процедура судопроизводства определяется Кодексом административного судопроизводства 2002 г.¹⁹ (далее – КАС), Законом 2002 г. «О внесении изменений в некоторые законы в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства»²⁰.

Чешские АС рассматривают: а) конфликты компетенции между центральными органами государственной власти и/или территориальными структурами, а также органов местного самоуправления; б) вопросы избирательного процесса, местного и регионального референдумов; в) споры относительно регистрации и ликвидации политических партий и движений. ВАС Чехии также выступает в качестве дисциплинарного суда в отношении судей, государственных обвинителей²¹ и сотрудников правоохранительных органов (Закон 2002 г. «О дисциплинарных процедурах в отношении судей, прокуроров и сотрудников служб безопасности»²²).

Система чешских АС состоит из двух звеньев: Высшего Административного Суда Чехии²³ (далее – ВАС Чехии) и региональных судов.

ВАС Чехии является высшим судебным органом по делам, подведомственным АС. Он гарантирует единство и законность принятия решений и постановлений по кассационным жалобам. Кроме того, ВАС рассматривает другие вопросы, отнесенные к его ведению специальным законом. При принятии решений ВАС может (в интересах единообразного принятия решений властями) издать постановление, которое будет использовано в качестве образца.

В Правилах судопроизводства ВАС²⁴ (далее – Правила) ВАС на основе КАС определяет стадии

в административном правосудии, количество отделов в суде, а также учреждение простых и расширенных судебных коллегий, создание графика работы, обзор принятых решений судьями ВАС, контроль и оценку принятых решений суда, создание из решений постановлений образцового типа, принятие юридических позиций, публикации Собраний ВАС и внутренней организации ВАС.

ВАС принимает решения либо в составе коллегий, либо судьями единолично. Судьи ВАС назначаются в коллегии в соответствии с их специализацией. Количество коллегий суда определяется Пленумом ВАС по предложению Президента ВАС. Коллегия ВАС может состоять из: а) председательствующего судьи и шести судей в делах о выборах, делах о политических партиях и политических движениях и в рассмотрении жалоб компетентности; б) председательствующего судьи и двух судей в других делах. Расширенную коллегию, в зависимости от категории, образуют: председательствующий судья и шесть или восемь судей.

ВАС издает «Собрание решений», которое содержит решения, принятые ВАС и региональными судами в сфере АС, а также юридические позиции и «образцовые» постановления прецедентного характера (§ 17 КАС).

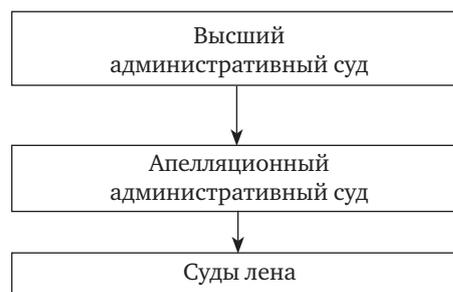
Региональный суд рассматривает дела пенсионного страхования, социального обеспечения, страховых выплат по болезни, страхования от несчастного случая в вооруженных силах, безработных и их пособий согласно инструкциям, регулирующим занятость, и государственных социальных пособий. Указанные дела рассматривают в коллегиях, состоящих из председательствующего судьи и двух судей, если иное не предусмотрено законом. По некоторым делам решения принимаются судьей единолично.

Административные суды Швеции

Основными документами, регламентирующими деятельность административных судов в Швеции, являются: Конституция²⁵, законы 1971 г. «Об административных судах»²⁶, «О судопроизводстве в административных судах»²⁷, «О компетенции административных судов по проверке некоторых действий»²⁸.

Система административных судов Швеции имеет три звена: Высший административный суд²⁹, апелляционные административные суды³⁰ и суды лена:

ВАС Швеции является судом высшей инстанции для всех АС и пересматривает решения, принятые апелляционными АС. Он находится в Стокгольме.



ВАС принимают решения по делам, которые будут являться руководящими предписаниями для судов. Для принятия к рассмотрению судом дела необходимо получить разрешение на обжалование. Он может проверять на соответствие закону решения правительства. В качестве суда первой инстанции рассматривает дела об отстранении от работы судей Верховного суда Швеции или необходимости прохождения ими медицинского обследования.

Апелляционные АС являются судами второй инстанции для пересмотра решений судов лена. Для пересмотра решения стороне необходимо получить разрешение на обжалование³¹. По налоговым делам и делам, связанным с установлением опеки или попечительства в отношении несовершеннолетних, лиц, злоупотребляющих алкоголем или наркотическими средствами, а также психически больных лиц, получения разрешения на обжалование не требуется.

В Швеции действуют четыре апелляционных АС (в Гетеборге, Йончёпинге, Стокгольме и Сундсвалле), каждый из которых осуществляет свои полномочия в отношении пяти-семи судов лена. Апелляционный суд рассматривает налоговые споры и дела о социальном страховании. В качестве суда первой инстанции апелляционный суд выносит решение по делам, связанным с тайной, как государственной, так и профессиональной. Судебные решения по делам, связанным с положением иностранцев и представлением гражданства, проверяются апелляционным судом Стокгольма, который также является высшим миграционным судом.

Суд лена является судом первой инстанции в системе административных судов. В настоящий момент действуют 23 суда лена в соответствии с территориальным делением Швеции. В территорию лена включаются два-три района.

В целом суды лена рассматривают около 500 разновидностей дел. В компетенцию суда лена входят налоговые споры, вопросы предоставления гражданства, споры с органами местного самоуправления и органами по социальному обеспечению, установление опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних или лиц, злоупотребляющих алкоголем или наркотическими

средствами. Можно также выделить следующие категории дел, которые обычно рассматриваются судом лена: налоговые дела – обжалование решений Налоговой службы (например, решения о налогообложении недвижимости, доходов и т.д.); дела, связанные с социальным страхованием, – споры с Государственной страховой кассой по делам, касающимся возмещения при производственных травмах и увечьях или пособий родителям; дела по Закону об установлении попечительства в отношении лиц, злоупотребляющих алкоголем или наркотическими средствами; дела, связанные с положением иностранцев и предоставлением гражданства – оспаривание решений Миграционной службы; дела, связанные с проверкой решений органов местного самоуправления на соответствие закону и мн. др.

На основании Закона 2005 г. «Об иностранцах»³² в рамках судов лена действуют коллегии специальной юрисдикции – «миграционные суды». В соответствии с постановлением Правительства «Об общей административной юрисдикции» 1977 г.³³ в Швеции действуют три миграционных суда – в Стокгольме, Мальме и Гетеборге. Они занимаются рассмотрением жалоб на решение Миграционной службы. Решение миграционного суда может быть также обжаловано в Высший миграционный суд³⁴, который является судом последней инстанции, и его решения являются руководящими для Миграционной службы и миграционных судов. Высший миграционный суд осуществляет свою деятельность при Апелляционном административном суде Стокгольма.

Несмотря на различие в компетенции рассмотренных зарубежных АС, они используют сходные методы: понуждение публичных властей к вынесению административных решений (борется с бездействием административных органов) или аннулирование незаконных действий (защищает от незаконного вмешательства).

Таким образом, страны Европы имеют развитую систему административного судопроизводства. Опыт может быть использован в России при реформе судебной системы.

¹ Bundes-Verfassungsgesetz 1930 – B-VG // StF // BGBl. 1930 (WV). № 1.

² Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 // BGBl. 1991. № 51.

³ Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 // BGBl. 2012. I. № 51.

⁴ Österreichischer Verwaltungsgerichtshof. URL: <http://www.vwgh.gv.at>

⁵ Landesverwaltungsgericht. URL: <http://www.lvwg-ooe.gv.at>; URL: <http://www.lvwg-stmk.gv.at>; URL: <http://www.lvwg-salzburg.gv.at>; URL: <http://https://www.lvwg-tirol.gv.at>

⁶ Bundesfinanzgericht. URL: <https://www.bfg.gv.at>

⁷ Bundesverwaltungsgericht. URL: <https://www.bvwwg.gv.at>

⁸ Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985. URL: BGBl. 1895. № 10.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. URL: www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm

¹⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. URL: isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20010981070

¹¹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. URL: isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021531269

¹² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. URL: isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021531270

¹³ Naczelny Sąd Administracyjny. URL: <http://www.nsa.gov.pl>

¹⁴ URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

¹⁵ URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantas/2003/20030434>

¹⁶ URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1996/en19960586.pdf>

¹⁷ Ústava České republiky. URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

¹⁸ Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) № 6/2002 Coll. URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6>

¹⁹ Zákon soudní řád správní № 150/2002 Coll. URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>

²⁰ Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního № 151/2002 Coll. URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-151>

²¹ В Чехии прокуратуры организованы при судах общей юрисдикции.

²² Zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů № 7/2002 Coll. URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-7>

²³ Nejvyšší správní soud. URL: <http://www.nssoud.cz/-p-Legal-Documents-p-/art/50?menu=181>

²⁴ Pravidla pro přidělování a zastupování. URL: <http://www.nssoud.cz/Pravidla-pro-pridelovani-a-zastupovani/art/40?menu=303>

²⁵ URL: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6357.aspx

²⁶ Lag om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289). URL: <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1971:289>

²⁷ Förvaltningsprocesslag (1971:291). URL: www.notisum.se/rnp/sls/lag/19710291.HTM

²⁸ Lag (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål. URL: <https://lagen.nu/1971:309>

²⁹ Regeringsrätten. URL: <http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/>

³⁰ Kammarrätt. URL: <http://sv.wikipedia.org/wiki/Kammarrätt>

³¹ URL: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forvaltningsprocesslag-19712_sfs-1971-291/?bet=1971:291

³² Utlänningslag (2005:716). URL: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningslag-2005716_sfs-2005-716

samling/Utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/?-bet=2005:716#K16

³³ Förordning om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.) (1977:937). URL: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattnings->

samling/Forordning-1977937-om-allma_sfs-1977-937/?-bet=1977:937

³⁴ Migrationsöverdomstol. URL: <http://www.kammarrattenistockholm.domstol.se/Om-kammarratten-/Migrationsoverdomstolen/>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Бирюков П. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права

e-mail: birukovpn@yandex.ru

тел.: 8 (473) 255-84-92

Biriukov P. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the International and European Law Department

e-mail: birukovpn@yandex.ru

tel.: 8 (473) 255-84-92

ВЗГЛЯД СУДЬИ

А. В. Кочетков

*Арбитражный суд Воронежской области,
Центральный филиал
Российского государственного университета правосудия*

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

*Анализируются особенности производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваемым арбитражными судами.
К л ю ч е в ы е с л о в а: арбитражный суд, административное судопроизводство, Арбитражный процессуальный кодекс.*

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN ARBITRATION COURTS

*Analyzed the features of proceedings over affairs arising from administrative and other public relations considered by arbitration courts.
K e y w o r d s: arbitration court, administrative proceedings, Arbitration Procedural Code.*

Как известно, ст. 118 Конституции РФ предусматривает административное судопроизводство в качестве одной из форм судопроизводств, посредством которых осуществляется судебная власть. Действующий Арбитражный процессуальный кодекс РФ закрепляет производство по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, в качестве одного из видов арбитражных производств со своими целями, механизмами и особенностями. Тем самым, для соответствующей группы экономических споров устанавливается особый порядок возбуждения, рассмотрения и разрешения. Таким образом, арбитражные суды включены в число судов, компетентных в области административной юстиции, а производство в арбитражных судах по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, является структурным элементом административного судопроизводства в Российской Федерации.

В порядке производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, арбитражные суды рассматривают следующие категории дел, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

1) дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере экономи-

ческой деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов публичной власти, иных органов и организаций, наделенных публичными полномочиями, должностных лиц;

2) дела об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции арбитражных судов федеральным законом;

3) дела о взыскании обязательных платежей и санкций с организаций и граждан, осуществляющих экономическую деятельность, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;

4) иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда. В качестве примера таких иных дел можно привести дела о признании не подлежащим исполнению исполнительного документа, взыскание по которому производится в бесспорном порядке.

Кроме того, Суд по интеллектуальным правам компетентен рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных и иных интеллектуальных прав.

В целях урегулирования порядка производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, законодатель использует часто применяемый прием юридической техники, согласно которому соответствующие дела рассматриваются по

общим правилам искового производства, но с учетом особенных правил, отражающих специфику производства по этим делам. Эти особенные правила содержатся в разделе III (главы 22–26) АПК РФ и обусловлены особой природой правоотношений, из которых возникают соответствующие экономические споры.

Как известно и неоднократно отмечалось в литературе, «в основе спора из административных правоотношений лежит публичный интерес... Характерной особенностью споров из административных и иных публичных отношений является юридическое неравенство спорящих сторон, находящихся между собой в отношениях власти и подчинения»¹.

Указанные особенности и, прежде всего, неравенство сторон в материальных правоотношениях, их вертикальный (субординационный) характер обуславливают специфику правил данного производства, в частности, касающихся формы обращения в арбитражный суд, компетенции арбитражного суда, наименования лиц, участвующих в деле, распределения бремени доказывания, истребования доказательств, процессуальных сроков, отсутствия возможности применения положений ст. 49 АПК РФ об увеличении или уменьшении исковых требований и предъявления встречного иска и некоторых других (например, правил альтернативной подсудности по делам об административных правонарушениях, придания решению о привлечении к административной ответственности статуса исполнительного документа).

Хотелось бы отметить, что каких-либо проблем с определением подведомственности тех или иных споров, вытекающих из административных правоотношений, у нас на практике нет. Даже если какой-либо вопрос возникнет, уверен, что мы его в рабочем порядке с Воронежским областным судом решим. Из крупных изменений в области подведомственности дел, вытекающих из административных правоотношений, за последний период следует отметить, что дела об оспаривании кадастровой стоимости и оспаривании нормативных правовых актов были исключены из подведомственности арбитражных судов и отнесены к подведомственности судов общей юрисдикции.

Кроме того, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 40 жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции, если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель привлечены к административной ответственности не в связи с осуществлением указанными лицами предпринимательской и

иной экономической деятельности. Например, когда объективная сторона совершенного ими административного правонарушения выражается в действиях (бездействии), направленных на нарушение или невыполнение норм действующего законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области охраны окружающей среды и природопользования, безопасности дорожного движения, пожарной безопасности, законодательства о труде и охране труда. Таким образом, была внесена определенность в данный вопрос и указанные категории дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности также стали рассматриваться судами общей юрисдикции. В случае же если подобные заявления поступают в арбитражный суд, то производство по ним прекращается.

Хотелось бы обратить внимание и на интересные изменения в ст. 23.1 КоАП РФ, внесенные Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ. Теперь дела об административных правонарушениях, подлежащие рассмотрению арбитражными судами, разделены на две группы: 1) дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, и 2) дела об административных правонарушениях, независимо от субъектного состава. Выделение последней группы является для арбитражных судов серьезным новшеством, так как теперь по соответствующим составам административных правонарушений² они имеют дело и с такими субъектами, как должностные лица и граждане. Таким образом, можно говорить о том, что федеральным законом была предусмотрена еще одна категория дел специальной подведомственности. В Арбитражный суд Воронежской области дела в отношении указанных субъектов на рассмотрение на настоящий момент пока не поступали, но нам известно, что есть обращения в органы прокуратуры со стороны налоговых органов по вопросу вынесения постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях по ч. 5 ст. 14.13 КоАП РФ в отношении граждан, не исполнивших обязанность по подаче заявления о признании их банкротом.

В настоящее время структура арбитражных судов предусматривает наличие судебной коллегии по рассмотрению дел, вытекающих из административных правоотношений. В составе этих судебных коллегий, как правило, создаются судебные составы по рассмотрению споров, связанных с применением налогового законодательства, и по рассмотрению административных

дел. Нередко создается объединенный налогово-административный судебный состав.

В Арбитражном суде Воронежской области традиционно существует один большой судебный состав, судьи которого рассматривают все споры, вытекающие из административных правоотношений. В то же время в целях повышения качества отправления правосудия проведена работа по углублению специализации внутри судебного состава посредством отнесения ряда категорий споров, вытекающих из административных правоотношений, на «связки» судей.

За 2014 г. и первое полугодие 2015 г. процент рассмотренных Арбитражным судом Воронежской области дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, составляет соответственно 28,8 и 21,6 % от общего количества рассмотренных судом дел. В абсолютных цифрах это 4539 дел в 2014 г. и 1734 дела – в первом полугодии 2015 г. При этом почти половина из указанных дел были рассмотрены в порядке упрощенного производства.

Всего по системе арбитражных судов в 2014 г. было рассмотрено 413 012 административных дел, или 29 % от общего количества рассмотренных дел, а в первом полугодии 2015 г. – 181 371 дело, или 24,8 % от общего количества рассмотренных дел.

Думаю, интересен вопрос о структуре дел, вытекающих из административных правоотношений. В Арбитражном суде Воронежской области в 2014 г. и первом полугодии 2015 г. указанная структура по основным категориям административных дел следующая:

- о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – 1,3 и 0,76 % от общего количества рассмотренных административных дел соответственно;
- о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним – 1,9 и 2,1 %;
- об оспаривании ненормативных правовых актов, действия (бездействия) налоговых органов – 2,8 и 3,7 %;
- о взыскании обязательных платежей и санкций по заявлению налоговых органов 51,4 и 33,4 %;
- споры, связанные с применением таможенного законодательства, – 0,8 и 0,3 %;
- споры, связанные с применением законодательства о земле, – 1,5 и 2,6 %;
- споры, связанные с применением антимонопольного законодательства, – 1,3 и 1,7 %;
- дела об оспаривании ненормативных актов, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей – 3,3 и 3,7 %;

– об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности – 7,3 и 11,2 %;

– о привлечении к административной ответственности – 9,1 и 13,2 %;

– об оспаривании ненормативных актов, действий (бездействия) органов публичной власти, должностных лиц, государственных внебюджетных фондов – 11 и 16 %;

– о взыскании обязательных платежей и санкций по заявлениям Пенсионного фонда и Фонда социального страхования – 12,2 и 15,6 % от общего количества рассмотренных административных дел соответственно.

Основными особенностями судебного разбирательства по правилам административного судопроизводства, как известно, являются: перераспределение бремени доказывания и процессуальная активность суда.

Законом установлены различия в названных особенностях для разных категорий административных дел, рассматриваемых в арбитражных судах. Так, общее положение об обязанности доказывания для всех категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, сформулировано в ч. 3 ст. 189 АПК РФ: «Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, законности оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, возлагается на органы и лиц, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие)».

Применительно к делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц АПК РФ формулирует специальную норму: «Обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие)» (ч. 5 ст. 200 АПК РФ).

В то же время ст. 198 АПК РФ предусматривает необходимость соблюдения одновременно двух условий для обращения в суд в порядке главы 24 АПК РФ: оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие), во-первых, должны, по мнению заявителя, не соответствовать закону или иному нормативному правовому акту, а во-вторых, нарушать права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности либо незаконно возлагать какие-либо обязанности, создавать иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, если бремя доказывания законности, полномочий и обстоятельств принятия ненормативного акта, решения или совершения действия (бездействия) лежит на соответствующем публичном органе или должностном лице, то от доказывания факта нарушения таким актом, решением, действием (бездействием) прав и законных интересов заявитель не освобожден.

Исходя из изложенного реализуется и формула активности суда в рассмотрении данной категории дел. Так, с одной стороны, арбитражный суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителей публичных органов и должностных лиц и вызвать их в судебное заседание (п. 3 ст. 200 АПК РФ), вправе истребовать по своей инициативе доказательства, необходимые для рассмотрения дела, в случае их непредставления публичным органом или должностным лицом (ч. 6 ст. 200 АПК РФ), а с другой стороны, АПК РФ устанавливает обязательность обоснования заявителем прав и законных интересов, которые, по мнению заявителя, нарушаются оспариваемым актом, решением и действием (бездействием) (п. 3 ч. 1 ст. 199 АПК РФ).

Бремя доказывания по делам об административной ответственности также перераспределено «не в пользу» административных органов, что объясняется, в том числе, презумпцией невиновности: «По делам о привлечении к административной ответственности обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для составления протокола об административном правонарушении, не может быть возложена на лицо, привлекаемое к административной ответственности» (ч. 5 ст. 205 АПК РФ); «по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, возлагается на административный орган, принявший оспариваемое решение» (ч. 4 ст. 210 АПК РФ).

В то же время нельзя констатировать абсолютное освобождение от доказывания лиц, привлекаемых к административной ответственности. Так, арбитражными судами активно применяются нормы о малозначительности совершенного административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ). Следует согласиться с высказываемым в литературе мнением, что именно лицо, привлекаемое к административной ответственности, должно указать арбитражному суду на наличие оснований, указанных в ст. 2.9 КоАП РФ.

Исходя из изложенного, арбитражный процессуальный закон предлагает судам модель максимальной активности при рассмотрении дел об административных правонарушениях: «При рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении, и проверяет оспариваемое решение в полном объеме» (ч. 7 ст. 210 АПК РФ). Арбитражный суд может признать обязательной явку представителя административного органа и лица, привлекаемого к административной ответственности (обратившегося в суд с заявлением об оспаривании), и вызвать их в судебное заседание для дачи объяснений (ч. 4 ст. 205, ч. 3 ст. 210 АПК РФ).

По аналогии с делами об административных правонарушениях в арбитражном процессуальном законе реализованы схема распределения бремени доказывания и алгоритм активности суда при рассмотрении дел о взыскании обязательных платежей и санкций. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для взыскания обязательных платежей и санкций, возлагается на заявителя (ч. 4 ст. 215 АПК РФ). При этом арбитражный суд может признать обязательной явку в судебное заседание лиц, участвующих в деле, и вызвать их в судебное заседание для дачи объяснений (ч. 3 ст. 215 АПК РФ); в случае непредставления заявителем доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения, арбитражный суд может истребовать их по своей инициативе (ч. 5 ст. 215 АПК РФ).

Обязанности по доказыванию каких-либо обстоятельств, связанных с взысканием обязательных платежей и санкций, на лиц, осуществляющих экономическую деятельность, АПК РФ не возлагает (за исключением обязанности доказать обстоятельства, на которые они ссылаются, в обоснование своих возражений, по смыслу общего требования ч. 1 ст. 65 АПК РФ). В то же время очевидно, что реализация ими своего права по представлению имеющихся у них доказательств – в их интересах.

Следует отметить, что в административном судопроизводстве в арбитражных судах допуска-

ется использование примирительных процедур (ст. 190 АПК РФ), если иное не установлено федеральным законом. Разрешение споров из публичных правоотношений посредством мирового соглашения возможно лишь в том случае, если нормы, регулирующие эти отношения, носят диспозитивный характер, а условия мирового соглашения не причинят вред публичным интересам. Хотя законодатель в ст. 190 АПК РФ, отсылая к нормам главы 15 АПК РФ, не называет соглашение «мировым», на практике арбитражные суды, по спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, утверждают представленное участниками спора мировое соглашение и прекращают производство по делу со ссылкой на ч. 2 ст. 150 АПК РФ. Так, за период с 2010 г. по настоящее время Арбитражным судом Воронежской области по административным делам утверждено 16 мировых соглашений, в том числе 3 – по заявлениям об аннулировании лицензии и 13 – по заявлениям о признании решений и действий (бездействия) незаконными. При этом очевидно, что 16 мировых соглашений за 5,5 лет – это весьма не много.

В заключение несколько слов считаю нужным сказать по вопросу законодательной основы административного судопроизводства в арбитражных судах. Как уже отмечалось, порядок административного судопроизводства в арбитражных судах устанавливается АПК РФ на основании соответствующих норм Конституции РФ. КАС РФ, как известно, не распространяет свое действие на порядок рассмотрения экономических споров, вытекающих из административных правоотношений, и порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях. Такой подход представляется вполне логичным.

Нужно также обратить внимание, что рассмотрение дел об административных правонаруше-

ниях в арбитражных судах осуществляется в соответствии с правилами, которые прямо установлены АПК РФ. Соответствующие процессуальные нормы КоАП РФ применяются к рассмотрению дел об административных правонарушениях в арбитражных судах субсидиарно. Данный подход вытекает из постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях», в частности из п. 14.

Однако в проекте нового КоАП РФ, работа над которым интенсивно идет, предусмотрено, что порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах будет единым и будет установлен именно КоАП РФ. Подобная унификация также представляется логичной, отвечающей интересам лиц, участвующих в делах, и находится в русле общей тенденции унификации процессуального законодательства. В то же время те процессуальные нормы, которые закреплены в главах 22, 25 АПК РФ, отвечают реалиям и позволяют эффективно рассматривать дела об административных правонарушениях в арбитражных судах. Поэтому хочется надеяться, что законодатель учтет данное обстоятельство в своей работе.

¹ Анохин В. С. Арбитражный процесс. Воронеж, 2007. С. 350.

² Речь идет о составах административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.9, 14.12, 14.13, 14.31, 14.31.1, 14.31.2, 14.32, 14.33 КоАП РФ и имеющих своим объектом общественные отношения в сфере несостоятельности (банкротства) и конкуренции.

³ См., например: Соловых С. Ж. Малозначительность по делам о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах // Рос. юстиция. 2015. № 7. С. 35–38.

Арбитражный суд Воронежской области, Центральная филиал Российского государственного университета правосудия

Кочетков А. В., кандидат юридических наук, профессор кафедры гражданского процессуального права, председатель суда

*e-mail: info@voronej.arbitr.ru
тел.: 8 (473) 259-71-81*

Arbitration Court of the Voronezh Region, Central Branch of the Russian State University of Justice

*Kochetkov A. V., Candidate of Legal Sciences, Professor of the Civil Processual Law Department, Chairman of the Court
e-mail: info@voronej.arbitr.ru
tel.: 8 (473) 259-71-81*

Е. В. Ламонов, Н. А. Бурашникова

Тамбовский областной суд

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ РАССМОТРЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ РАЙОННЫМИ СУДАМИ И В СУДЕ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

Высказано мнение о возникновении определенных сложностей в толковании и применении Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в ходе практической реализации его норм.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное дело, Кодекс административного судопроизводства, суд.

SOME OF THE PROBLEMS ARISING IN ADMINISTRATIVE CASES IN THE DISTRICT COURTS AND THE COURT OF APPEAL

Expressed the opinion about certain difficulties in the interpretation and application of the Code of administrative proceedings of the Russian Federation in the practical implementation of its provisions.

К e y w o r d s: administrative case, Code of administrative proceedings, court.

Впервые идея создания административных судов получила свое законодательное закрепление в Положении «О судах по административным делам»¹, которое было утверждено постановлением Временного правительства от 30 мая 1917 г., закрепленная в нем модель административной юстиции, административных судов России «превосходила многие системы административного правосудия того времени в зарубежных странах»².

К сожалению, октябрьские революционные события 1917 г. помешали реализации на практике данного Положения, которое так и никогда не работало.

В ст. 46 действующей ныне Конституции РФ закрепляется право обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а ч. 2 ст. 118 Основного закона государства устанавливала осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Это, по мнению Н. Г. Салищевой, «обусловливало решение о создании как институциональной, так и процессуальной составляющей административной юстиции»³.

Однако до последнего времени конституционная норма об административном судопроизводстве оставалась нереализованной, а публично-правовые споры рассматривались в соответствии с нормами ГПК и АПК. Данный

«дуализм правового регулирования административного судопроизводства, – по мнению первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ П. П. Серкова, – исчерпал свои ресурсы. Требуется законодательное решение относительно его специализированного регулирования»⁴.

Идея принятия «специализированного» кодекса административного судопроизводства, обоснование необходимости существования административного правосудия как с точки зрения права, так и существующих жизненных реалий, за последние полтора десятка лет отстаивалась в многочисленных публикациях ученых-юристов⁵.

Так, обсуждая проблему совершенствования административного судопроизводства и учреждение административных судов в России, профессор Ю. Н. Стариков отмечал, что она «находится в непосредственной взаимозависимости с тематикой модернизации государства и улучшения качества государства, обеспечивающего демократическое развитие страны и режим законности функционирования государственно-властных институтов»⁶.

Особо следует отметить принципиальную позицию Верховного Суда РФ⁷ в отстаивании необходимости создания административного судопроизводства, которая выразилась как в научно-теоретическом, с учетом судебной практики и необходимости обеспечения режима законности в деятельности государственных институтов и должностных лиц, обосновании данного судопроизводства, так и в подготовке, разработке и внесении в Государственную Думу Федерального Собрания РФ ряда законопроектов.

Согласно сводным статистическим данным о деятельности федеральных судов общей юрисдикции, размещенным на сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2014 г. судами Российской Федерации всего было окончено дел, возникающих из публично-правовых отношений, – 267 340. С вынесением решения – 210 479 дел. Требования удовлетворены по 136 220 делам, или 64,7 %. Из них:

а) жалобы на неправомерные действия (бездействия) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (окончено с вынесением решения – 83 173 дела, из них с удовлетворением требований – 35 465 дел, или 42,6 %);

б) жалобы на неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления (окончено с вынесением решения – 33 001 дело, удовлетворены требования по 20 110 делам, или 61 %)⁸.

По данным Управления Судебного департамента, в Тамбовской области районными судами в 2014 г. всего было окончено дел, возникающих из публично-правовых отношений, – 1790. С вынесением решения – 1375 дел. Требования удовлетворены по 1106 делам, или 80,4 %. Из них:

а) жалобы на неправомерные действия (бездействия) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (окончено с вынесением решения – 255 дел, из них с удовлетворением требований – 84 дела, или 32,9 %);

б) жалобы на неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления (окончено с вынесением решения – 113 дел, удовлетворены требования по 83 делам, или 73,5 %)⁹.

В 2000 г. Верховный Суд РФ в порядке законодательной инициативы внес в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального конституционного закона «Об административных судах в Российской Федерации». В дальнейшем Верховным Судом РФ был также подготовлен законопроект кодекса административного судопроизводства и в 2006 г. внесен в Государственную Думу.

Однако первый законопроект был принят 22 ноября 2000 г. Государственной Думой лишь в первом чтении, а ко второму законопроекту законодательный орган вообще не приступал к рассмотрению.

Таким образом, для учреждения административного судопроизводства в России имелись прежний исторический опыт законодательного закрепления порядка рассмотрения публично-правовых споров, действующая конституционно-правовая база, научно-теоретическое обоснование и ряд подготовленных законопро-

ектов. Единственное, чего не доставало, – это политической воли руководства страны, о чем ранее указывалось одним из соавторов данной статьи¹⁰ и рядом других авторов¹¹.

И такая инициатива о создании административного судопроизводства была проявлена премьер-министром страны В. В. Путиным в его предвыборной программе на выборах Президента России 4 марта 2012 г. в разделе «Эффективная власть под контролем народа». В нем отмечалась необходимость сделать правосудие доступным для граждан, обращалось внимание на то, что дух и смысл практики административного судопроизводства исходят из того, что гражданин уязвимее чиновника, с которым он спорит, что бремя доказывания возлагается на административный орган, а не на человека, и потому практика административного судопроизводства изначально ориентирована на защиту прав граждан¹².

В дальнейшем Президент России В. В. Путин в своем ежегодном послании Федеральному Собранию¹³, а также в декабре 2012 г. на VIII Всероссийском съезде судей¹⁴ предложил завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, разрешающие споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления.

Итогом вышеотмеченных инициатив Президента России явилось внесение им 26 марта 2013 г. в Государственную Думу РФ законопроекта № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»¹⁵, который ею был принят 20 февраля 2015 г., утвержден Президентом Российской Федерации 8 марта 2015 г.¹⁶ и вступил в действие с 15 сентября 2015 г.¹⁷

В ходе небольшой правоприменительной практики по рассмотрению административных дел в районных судах возникли ряд вопросов и предложений, связанных с применением положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (в дальнейшем – КАС). В рамках данной публикации мы остановимся лишь на некоторых из них.

Так, ст. 1 КАС определены две категории дел, которые подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства:

1) административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений;

2) административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, а также поименован перечень административных дел, относящихся к каждой из этих категорий.

При применении вышеприведенной нормы закона возникает вопрос о том, является ли перечень перечисленных в ней административных дел исчерпывающим, или в порядке, предусмотренном КАС, могут рассматриваться и не поименованные в ст. 1 данного Кодекса дела, возникающие из публично-правовых отношений.

С одной стороны, каждой из перечисленных в ст. 1 КАС категорий административных дел отвечает специальная глава данного Кодекса, регламентирующая особенности рассмотрения дел той или иной категории. Из такого построения рассматриваемого нормативного акта можно сделать вывод о том, что все административные дела, которые подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства, прямо указаны в ст. 1 данного Кодекса и процедура рассмотрения каждой из категорий дел расписана в Особенной части Кодекса.

С другой стороны, в изложении правовой нормы, содержащейся в ст. 1 КАС, присутствует формулировка «в том числе», которая, по сути своей предполагает, что, помимо указанных в данной статье, в порядке административного судопроизводства могут быть рассмотрены и иные дела.

К примеру, дела по заявлениям государственных органов об ограничении права гражданина на выезд из Российской Федерации, которые по характеру правоотношений могут быть отнесены к административным делам, рассматриваемым в порядке осуществления обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина¹⁸.

Для устранения неясностей в применении данной статьи КАС представляется возможным дополнить ее конкретным указанием на то, является ли перечень дел, предусмотренный в ней, исчерпывающим, или он подлежит расширительному толкованию и включает в себя, помимо прямо перечисленных в статье административных дел, в том числе и иные дела, отвечающие основным признакам административных дел, определенных указанной нормой закона.

Кроме того, при применении ст. 1 КАС возникает вопрос и относительно толкования п. 8

ч. 2 указанной статьи, а именно: какие административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию не психиатрического профиля в недобровольном порядке могут быть рассмотрены по правилам КАС. В частности, могут ли рассматриваться в порядке, установленном данным Кодексом, дела о помещении в стационар лиц, больных наркоманией, находящихся под диспансерным наблюдением и продолжающих потреблять наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, либо уклоняющихся от лечения.

Возможность принудительного лечения указанной категории граждан предусмотрена ст. 54 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», согласно ч. 3 которой на больных наркоманией, находящихся под диспансерным наблюдением и продолжающих потреблять наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, либо уклоняющихся от лечения, а также на лиц, привлеченных к административной ответственности или осужденных за совершение преступлений к наказанию в виде штрафа, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательных работ, исправительных работ или ограничения свободы и нуждающихся в лечении от наркомании, по решению суда может быть возложена обязанность пройти лечение от наркомании и могут быть назначены иные меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Этим же законом (ст. 1) определено, что лечение больных наркоманией представляет собой комплекс медицинских вмешательств, выполняемых по назначению медицинского работника, целью которых является устранение или облегчение проявлений наркомании, либо связанных с ней состояний, восстановление или улучшение здоровья, трудоспособности и качества жизни.

При этом Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрено возложение обязанности пройти лечение от наркомании на лиц, совершивших административные правонарушения и преступления, соответственно (п. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ, ст. 72.1 УК РФ).

Однако вопрос о том, возможно ли принудительное лечение лиц, страдающих наркоманией, не относящихся к категориям, перечисленным в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовном кодексе Российской Федерации, на основании судебного

решения, постановленного по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, законодательно не урегулированы и остается открытым.

Из положений п. 9 ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» следует, что медицинское вмешательство без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя допускается в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих.

Вместе с тем наркомания не включена в утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

Данное заболевание поименовано в Перечне социально значимых заболеваний, утвержденном тем же постановлением, но согласно нормам Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» наличие у лица социально значимого заболевания не является основанием для проведения принудительного медицинского вмешательства в отношении гражданина, в том числе и для принудительного стационарного лечения.

На основании изложенного было бы правильным конкретизировать положения п. 8 ч. 2 ст. 1 КАС, указав на то, какие именно категории дел и с учетом наличия у лица каких заболеваний возможно рассматривать в порядке административного судопроизводства, а также, принимая во внимание социальную значимость для современного общества проблемы наркомании, рассмотреть вопрос о включении в данную норму положения, предусматривающего возможность рассмотрения в порядке административного судопроизводства дел о принудительном стационарном лечении лиц, страдающих наркоманией, с учетом социальной значимости данной проблемы для современного общества.

Помимо общих вопросов применения КАС, возникают вопросы и при разрешении отдельных категорий дел, предусмотренных данным Кодексом.

Так, главой 29 КАС регулируется процедура рассмотрения дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. При этом ч. 7 ст. 272 этого Кодекса установлен сокращенный 10-дневный срок рассмотрения данной категории дел, исчисляемый со дня поступления административного искового заявления в суд. Кроме того, в этой же статье определено, что административные дела об установлении административного над-

зора в отношении лиц, отбывающих наказание, должны быть разрешены не позднее дня, предшествующего дню истечения срока отбывания осужденным наказания в виде лишения свободы или ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного наказания, или при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы.

Несомненно, установление законодателем сокращенных сроков рассмотрения дел, связанных с установлением административного надзора в отношении граждан, освобожденных из мест лишения свободы, направлено на своевременное рассмотрение данной категории дел, которое обусловлено спецификой разрешаемых судом в данном случае вопросов.

По нашему мнению, данный срок является недостаточным для осуществления административным ответчиком подготовки к рассмотрению дела об административном надзоре, подыскания им лица, которое обладает достаточной квалификацией и необходимым уровнем образования, для того чтобы осуществлять представительство ответчика в суде при рассмотрении дела, для подготовки мотивированных возражений и ознакомления с материалами дела. Тем более что зачастую при поступлении в суд административного искового заявления об установлении административного надзора лицо еще отбывает наказание в исправительном учреждении, где возможность заключения в короткие сроки соглашения с представителем на оказание юридической помощи ограничена в связи со спецификой режима исправительных учреждений и установленного порядка отбывания наказания. И, напротив, нередки случаи, когда вопрос об административном надзоре (о продлении срока административного надзора, его досрочном прекращении и т.д.) разрешается в отношении лиц, уже отбывших наказание в виде лишения свободы, надлежащее извещение которых о дате, времени и месте рассмотрения дела в сокращенные сроки не всегда представляется возможным.

С учетом изложенного полагаем необходимым рассмотреть вопрос о внесении изменений в КАС в части установления срока, который обеспечил бы соблюдение принципов эффективности судопроизводства и рассмотрения дел в разумные сроки и в то же время являлся бы достаточным для своевременной реализации административными ответчиками процессуальных прав, предоставленных им законодательством об административном судопроизводстве.

Кроме того, из положений ст. 272 КАС следует, что участие лица, в отношении которого

решается вопрос об установлении, о продлении административного надзора или о дополнении административных ограничений, является обязательным, поскольку в соответствии с ч. 4 и 5 данной статьи неявка данного лица препятствует рассмотрению и разрешению административного дела.

При этом в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 150 КАС неявка надлежащим образом извещенного административного ответчика, присутствие которого в судебном заседании в силу закона является обязательным, влечет отложение судебного разбирательства административного дела.

Согласно п. 1 ч. 1 указанной статьи КАС основанием для отложения судебного разбирательства является и неявка лица, участвующего в деле, в отношении которого отсутствуют сведения о его извещении о времени и месте судебного заседания.

Из данных процессуальных норм в их взаимосвязи следует, что рассмотрение дела об установлении административного надзора, продлении его срока либо установлении дополнительных ограничений невозможно в случае, если административный ответчик не является в судебное заседание, независимо от того, извещен ли он судом о дате, времени и месте проведения судебного разбирательства.

В связи с этим возникает вопрос, каким образом следует поступать суду в ситуации, когда ответчик не получает судебные извещения, изменил место жительства либо скрывается от органов, осуществляющих административный надзор, и возможно ли в этом случае рассмотрение дела в отсутствие неявившегося ответчика, и при этом судом приняты все предусмотренные законом меры для извещения этого лица о проведении судебного разбирательства, а также исчерпаны все меры процессуального принуждения, в том числе и принудительный привод.

Представляется, что для разрешения этого вопроса необходимо закрепление в КАС положений о том, что в случае неизвестности места жительства административного ответчика, в отношении которого судом должен быть разрешен вопрос об установлении административного надзора, продлении его срока, установлении дополнительных ограничений, возможно рассмотрение дела в отсутствие данного ответчика с назначением на основании ч. 4 ст. 54 КАС в качестве его представителя адвоката. При этом рассмотрение дела без участия ответчика с привлечением адвоката может иметь место только при условии принятия судом предусмотренных законом мер к извещению ответчика о судебном разбирательстве, а также мер процессуального принуждения, установленных КАС.

Возникают определенные вопросы и при применении процедуры упрощенного (письменного) судопроизводства, являющейся процессуальной новеллой для судов общей юрисдикции.

В КАС оговорены случаи, когда дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного (письменного) производства (ст. 291), а именно, если:

1) всеми лицами, участвующими в деле, заявлены ходатайства о рассмотрении административного дела в их отсутствие, и их участие при рассмотрении данной категории административных дел не является обязательным;

2) ходатайство о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства заявлено административным истцом, и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения административного дела;

3) указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не превышает 20 тыс. рублей;

4) в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

Вызывает определенные затруднения процедура упрощенного производства по основаниям, предусмотренным п. 2 ч. 1 ст. 291 КАС, поскольку в этом случае проведение судопроизводства в упрощенном порядке возможно только при отсутствии возражений со стороны ответчика.

Как указано в ч. 2 и 3 ст. 292 данного Кодекса, в случае если для рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства необходимо выяснить мнение административного ответчика относительно применения такого порядка, в определении о подготовке к рассмотрению административного дела суд указывает на возможность применения правил упрощенного (письменного) производства и устанавливает 10-дневный срок для представления в суд возражений относительно применения этого порядка. При этом упрощенный (письменный) порядок производства по административному делу может быть применен, если административный ответчик не возражает против рассмотрения в таком порядке.

В то же время в законе не определено, с какого дня необходимо исчислять 10-дневный срок, устанавливаемый судом для предоставления возражений административным ответчиком, – со дня вынесения определения о подготовке, в котором устанавливается данный процессуальный срок, либо со дня получения копии определения административным ответчиком.

На наш взгляд, следует дополнить текст ст. 292 КАС положением о том, что 10-дневный срок для подачи административным ответчи-

ком возражений по поводу применения по делу правил упрощенного (письменного) производства (в случае если рассмотрение дела в упрощенном порядке возможно только с согласия ответчика), исчисляется с момента получения ответчиком определения о подготовке дела к судебному разбирательству, которым данный срок установлен. При этом в случае подачи ответчиком возражений в указанный срок, а также по истечении этого срока, но до принятия судом решения по делу, дело в упрощенном порядке рассмотрено быть не может.

Не подлежит применению упрощенный порядок рассмотрения дела и в случае непоступления от ответчика возражений в установленные сроки при отсутствии у суда информации о получении ответчиком копии определения о подготовке дела к судебному разбирательству либо при наличии информации о несвоевременном получении копии определения ответчиком, лишаящим его возможности подать возражения в установленные сроки.

Вместе с тем в случае подтверждения того обстоятельства, что административный ответчик знает о начавшемся процессе (наличие документов о вручении ему административным истцом копии искового заявления, иные доказательства, подтверждающие уведомление ответчика о судебном разбирательстве), рассмотрение дела в упрощенном порядке возможно и при неполучении ответчиком определения о подготовке дела к судебному разбирательству, возвращенного в суд с отметкой об истечении срока хранения либо об отсутствии адресата по месту жительства. Данная позиция основана на принципе добросовестности осуществления сторонами по административному делу предоставленных им законом процессуальных прав и выполнения ими процессуальных обязанностей, в том числе обязанности по уведомлению суда о перемене места жительства в период рассмотрения дела. Неполучение судебных извещений и судебных актов лицом, знающим о возбуждении в отношении него судом административного дела, можно признать волеизъявлением, свидетельствующим об отказе от реализации своего права на непосредственное участие в судебном разбирательстве, на получение информации о ходе судебного разбирательства. Соответственно, недобросовестное процессуальное поведение лица не может являться препятствием для рассмотрения дела судом по существу, в том числе и в порядке упрощенного (письменного) судопроизводства.

Следует отметить, что вопросы, касающиеся рассмотрения административных дел в порядке упрощенного судопроизводства, возникают и в

суде апелляционной инстанции, в частности в отношении состава суда.

Частью 3 ст. 29 и ч. 2 ст. 307 КАС закреплен принцип коллегиального рассмотрения дел судом апелляционной инстанции. Конечно, проверка законности и обоснованности принятого судом первой инстанции решения составом судебной коллегии снижает вероятность судебной ошибки при апелляционном пересмотре дела.

Вместе с тем ч. 2 ст. 315 КАС установлено, что частные жалобы (за исключением жалоб на определения, прямо указанных в данной статье) рассматриваются судом апелляционной инстанции в порядке упрощенного (письменного) производства без ведения аудиопотоколирования и протокола, без извещения лиц, участвующих в деле.

Упрощение порядка судопроизводства по частным жалобам связано с тем, что при их рассмотрении осуществляется только проверка правильности применения судом первой инстанции процессуальных норм, спорные же материально-правовые отношения при этом не затрагиваются, дело по существу судом не разрешается.

С учетом меньшей сложности вопросов, разрешаемых при рассмотрении частных жалоб, представляется возможным ввести единоличное рассмотрение частных жалоб в суде апелляционной инстанции, что позволит сократить сроки рассмотрения дела на данной стадии судебного разбирательства и будет отвечать целям процессуальной экономии и эффективности судопроизводства.

Кроме того, введение единоличного рассмотрения дел судом апелляционной инстанции возможно и при рассмотрении жалоб на решения районных судов, принятых в порядке упрощенного судопроизводства, поскольку в таком порядке судами первой инстанции, как правило, рассматриваются дела, не отличающиеся особой сложностью в применении норм материального права и квалификации спорных правоотношений, не требующие проведения судебного разбирательства с участием сторон. Соответственно, не возникает необходимости в коллегиальном рассмотрении таких дел и в суде апелляционной инстанции.

Тем более, следует учитывать, что в порядке упрощенного судопроизводства рассматриваются в большинстве своем дела о взыскании с граждан налогов, сборов и иных обязательных платежей. При этом количество таких дел в процентном соотношении с другими категориями административных дел достаточно велико и рассмотрение их коллегиальным составом суда апелляционной инстанции ведет к увели-

чению сроков рассмотрения дела, нагрузки на судей, принимающих участие в коллегиальном рассмотрении.

Единоличное рассмотрение дел судом апелляционной инстанции в порядке упрощенного судопроизводства уже несколько лет осуществляется при рассмотрении арбитражных дел по правилам ст. 272.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Правило об апелляционном пересмотре дел судьей единолично по жалобам, представлениям на промежуточные решения районных судов и по уголовным делам небольшой и средней тяжести закреплено в ст. 30 УПК РФ.

Представляется, что введение единоличной процедуры рассмотрения дел судом апелляционной инстанции по частным жалобам и по делам, рассмотренным районными судами в порядке упрощенного судопроизводства, будет отвечать задачам административного судопроизводства, позволит соблюсти принципы разумности сроков при рассмотрении административных дел и процессуальной экономии в рамках административного судопроизводства.

Безусловно, в ходе практического применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации могут возникнуть определенные сложности в его толковании и правоприменении, высказаны различные предложения, замечания, требующие своей оценки со стороны законодателей, а поэтому этот закон нуждается в дальнейшем изучении, анализе и научно-практическом толковании.

в Российской Федерации : от обоснования теоретической значимости к практической кодификации // Теоретические и практические проблемы административного правосудия : материалы науч.-практ. конф. (8–9 декабря 2005 г., Москва). М., 2006 ; Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – приоритетное направление законотворческой деятельности в сфере установления судебных процедур разрешения публично правовых споров : по материалам Междунар. науч.-практ. конф. на тему «Административное судопроизводство в Российской Федерации» (Омск, 28.11.2014) / Ю. Н. Стариков // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. 2014. № 4 (19). С. 251–260 ; *Хаманева Н. Ю., Салищева Н. Г.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001 ; и др.

⁶ *Стариков Ю. Н.* Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации : реальность и перспективы // Рос. судья. 2012. № 12. С. 20.

⁷ См.: *Лебедев В. М.* От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Рос. юстиция. 2000. № 9 ; *Его же.* Судебная власть в современной России : проблемы становления и развития. СПб., 2001. С. 88–110 ; *Серков П. П.* Введение административного судопроизводства – конституционный долг законодателя // Рос. юстиция. 2003. № 12 ; *Его же.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. С. 9–21 ; *Радченко В. И.* Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации // Рос. юстиция. 2005. № 4. С. 5 ; и др.

⁸ URL: <http://cdep.ru>

⁹ URL: <http://usd.tmb@sudrf.ru>

¹⁰ См.: *Ламонов Е. В.* Административное судопроизводство как механизм разрушения правового нигилизма // Юридически записки : сборник научных трудов. Вып. 22: Демократия и правовая система России : преимущества, достижения и противоречия. Воронеж, 2009. С. 109–116.

¹¹ См.: *Ярков В. В.* Главным условием создания административных судов является наличие политической воли // Судья. 2012. № 5. С. 17–18 ; *Денисенко В. В.* «Административное судопроизводство», «административно-деликтное судопроизводство» и «административное квазипроизводство» («судебная административно-квазюрисдикционная деятельность») : истинность и мнимость понятий // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. С. 653.

¹² URL: <http://putin2012.ru/program/4>

¹³ Рос. газета. 2012. 12 дек.

¹⁴ Там же. 19 дек.

¹⁵ URL: http://www.consultant.ru/law/doc/adm_sud/

¹⁶ Кодекс административного судопроизводства в Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹⁷ О введении в действие Кодекса Административного судопроизводства в Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ // Там же. Ст. 1392.

¹ См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 127. Ст. 692 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1 / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004. С. 354–367.

² *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России. История и современность. М., 2002. С. 86.

³ *Салищева Н. Г.* Проблемы развития института административной юстиции в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 716.

⁴ *Серков П. П.* Административная юстиция в России : проблемы теории и практики // Рос. судья. 2012. № 12. С. 8.

⁵ См.: *Ноздрачев А. Ф.* Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. С. 455–467 ; *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998 ; *Его же.* Административное правосудие

¹⁸ В связи с этим заслуживают своего внимания предложения Ю. Н. Старилова и К. В. Давыдова о наделении судебных органов, при определенных условиях, полномочиями по проверке обоснованности административного акта; по принятию решений по поводу административных договоров; закрепить полномочия суда своим решением заменять необходимый админи-

стративный акт. См.: Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Проект кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : основные концептуальные проблемы и пути их разрешения // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. С. 1052–1059.

Тамбовский областной суд

Tambov Regional Court

Ламонов Е. В., кандидат юридических наук, заместитель председателя суда

Lamonov E. V., Candidate of Legal Sciences, Deputy Chairman of the Court

e-mail: mail@tambov-court.ru

e-mail: mail@tambov-court.ru

тел.: 8 (4752) 79-49-45

tel.: 8 (4752) 79-49-45

Бурашникова Н. А., судья

Burashnikova N. A., Judge

e-mail: mail@tambov-court.ru

e-mail: mail@tambov-court.ru

тел.: 8 (4752) 79-34-11

tel.: 8 (4752) 79-34-11

Трибуна молодого ученого

Ю. К. Смольянинова

Воронежский государственный университет

КОДИФИКАЦИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОСУДИИ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

С принятием нового Кодекса административного судопроизводства РФ в стране завершился длительный трудоемкий процесс по приведению законодательства в соответствие с основными положениями Конституции РФ о судопроизводстве, однако на данном этапе законодатель столкнулся с новыми проблемами и противоречиями, вызванными применением нового закона на практике.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, судебная система, административные суды.

CODIFICATION OF THE PROCEDURAL LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE JUSTICE: BASIC PROBLEMS AND CONTRADICTIONS

With adoption of the new Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation in the country long labor-intensive process on reduction of the legislation in compliance with basic provisions of the Constitution of the Russian Federation about legal proceedings came to the end, however at this stage the legislator faced the new problems and contradictions caused by application of the new law in practice.

К e y w o r d s: administrative legal proceedings, judicial system, administrative courts.

Развитие Российской Федерации на современном этапе характеризуется повышенным вниманием общества к деятельности судов. Система судебных органов обеспечивает незыблемость основ конституционного строя, единство экономического и правового пространства, имущественные и неимущественные права физических и юридических лиц, а также гарантирует свободу экономической деятельности.

Осуществление мер по повышению качества правосудия, совершенствованию судопроизводства, его постоянной адаптации к потребностям государства и общества является неотъемлемой частью правового государства. Собственно говоря, всё вышеперечисленное и есть последовательные шаги на пути России к построению развитого гражданского общества и правового государства. Сегодня Россия находится на пути модернизации судебной системы¹. Нужно отметить, что принято множество федеральных законов, поставлены задачи совершенствования правосудия для обеспечения защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а

также прав организаций. С принятием Кодекса административного судопроизводства в Российской Федерации (далее – КАС РФ) наконец-то в области административного права и административно-процессуального права наступил эпохальный момент – расширение границ правовой государственности. Нет необходимости повторять, что проблема разработки новой процессуальной формы, в соответствии с которой рассматривались бы дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, возникла давно и являлась наиболее обсуждаемой среди ученых и судей, а также в политических кругах. Трудоемкая работа по разработке единого законодательного акта, регламентирующего административное правосудие, дала зеленый свет проекту КАС РФ. Кроме того, с учетом положительного опыта реализации федеральных целевых программ развития судебной системы России на 2002–2006 и на 2007–2012 гг. распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»². В число многочисленных целевых преобразо-

ваний данный акт включает внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства и повышение доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации.

Однако, детально проанализировав КАС РФ, можно сделать вывод о том, что он устанавливает единое административное судопроизводство для рассмотрения административных дел по заявлениям граждан и юридических лиц об оспаривании решений, действий государственных органов и их должностных лиц, других дел, возникающих из публичных правоотношений³. Глава 1 вышеназванного закона регламентирует общие положения рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, которые сформулированы так, что рассмотрение административными судами дел о привлечении к административной ответственности не относится к их компетенции.

В связи с этим можно говорить о том, что производство по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, не тождественно производству по делам об административных правонарушениях. Представляется, что административное судопроизводство является единым, потому что споры, возникающие из конституционных, судостроительных, финансовых и иных отношений, подлежащих регламентации нормами КАС РФ, рассматриваются по правилам искового производства. С этим легко согласиться, если проанализировать положения самого КАС РФ: там нет процессуальных норм, которые шли бы вразрез с нормами искового производства. Иными словами, административное судопроизводство представляет собой набор производства в зависимости от характера административно-правового спора с учетом отдельных особенностей того или иного вида производства.

Общеизвестно, что основное назначение любой процессуальной нормы состоит в регулировании самой процедуры разрешения дела (материального спора) и достижения в ходе ее реализации конечного результата, на который направлена эта процедура. Представляется, что в данном случае интересы государства, общества и гражданина совпадают: результат по административному делу должен гарантировать любому субъекту спорного материального правоотношения справедливое, полное и всестороннее его рассмотрение. Форма судопроизводства представляет собой процедуру осуществ-

ления судебной деятельности в конкретном суде, при этом назначение судебной системы, прежде всего, состоит в эффективной защите граждан и их объединений, а также в контроле деятельности органов исполнительной власти. На это, собственно говоря, и направлено административное судопроизводство.

Существенной недоработкой составителей КАС РФ является и то, что само административное судопроизводство строится на основе гражданско-процессуальных принципов правосудия, которые не годятся для рассмотрения административных дел, поскольку данная область общественных отношений имеет свою специфику с учетом характера спора и участников спорного правоотношения.

Если говорить о принципах административного судопроизводства, то отсутствие в проекте общего и максимального сроков судебного разбирательства, а также возможность перерыва срока вынесения судебного постановления до двух недель создает возможность для злоупотреблений и не способствует оперативному рассмотрению дела⁴, в частности об административном правонарушении, сроки рассмотрения которого четко регламентированы КоАП РФ. Хотя и принцип отправления правосудия в разумный срок отсутствует в проекте КАС РФ, но он должен вытекать из самой сущности какого бы то ни было судопроизводства – защита нарушенных прав и законных интересов заявителей.

Кроме того, не в полной мере отражается в административном судопроизводстве принцип равенства всех перед законом и судом. КоАП РФ допускает изъятия из данного принципа, поскольку в нем закреплены особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечении к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, которые устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Обращаясь к тезису об административно-правовых отношениях господства-подчинения, нельзя не отметить их схожесть с уголовно-правовыми отношениями в части применения наказания. По своей природе они являются охранительными, поскольку возникают в результате совершения административного правонарушения и вызывают применение административной ответственности. Поэтому и процесс привлечения к этой ответственности, в том числе применение к нарушителю мер административного воздействия должны строиться по сходным с уголовным процессом принципам, в частности презумпции невиновности, возло-

жения обязанностей по доказыванию на государственный орган. В силу этого очевидно, что применение принципов гражданского процесса недопустимо.

В иных охранительных правоотношениях, где речь идет об обжаловании действий и решений должностных лиц, стоит говорить о гражданско-правовой природе данных отношений, несмотря на то что один субъект, в частности государство, под которым подразумевается должностное лицо или орган публичной администрации, занимает более сильное положение по сравнению с физическим или юридическим лицом – заявителем.

Если говорить о материальных проблемах учреждения административного судопроизводства, то здесь далеко не всё просто. Естественно, что введение самостоятельного типа судопроизводства приведет к созданию в нашей стране отдельной системы узкоспециализированных административных судов. Главная проблема, с которой столкнется государство, – финансовая. Создание отдельной системы судов с четкой структурой потребует немалых денежных вложений. В соответствии с Концепцией федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» на реализацию всех преобразований судебной системы будет выделено из государственного бюджета более 50 млн рублей. Кроме того, сами судьи, на наш взгляд, столкнутся с некоторыми сложностями в процессе отправления правосудия, поскольку им придется осваивать вопросы, связанные с узкой направленностью круга общественных отношений, подпадающих под регулирование административно-процессуальным правом, а следовательно, и с регулированием самого процесса судопроизводства на основе особенных принципов. Кроме того, думается, с введением института административных судов расширится и судейский корпус, что потребует от государства новых финансовых вложений. Речь идет о повышении квалификации судей, поскольку раньше они имели широкую специализацию, т.е. могли рассматривать любые дела. С введением института административных судов судьям придется осваивать новые правовые реалии, направленные на решение задач, связанных с рассмотрением дела по существу именно административно-правовых споров и иных дел, вытекающих из публичных правоотношений.

Говоря о перспективах кодификации процессуального законодательства в целом и административного процессуального законодательства – в частности, нельзя не затронуть вопроса анализа некоторых положений Концепции еди-

ного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – Концепция). В настоящее время это становится особенно актуальным, поскольку в соответствии с последними изменениями из Конституции РФ исключены все упоминания о Высшем Арбитражном Суде РФ, а его полномочия закреплены за Верховным Судом РФ⁵. Верховный Суд РФ стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам⁶. Кроме того, Верховный Суд РФ получил иной правовой статус, поскольку наделен дополнительными полномочиями⁷. И это только лишь часть тех изменений, которые последовали за судебной реформой. Краткий анализ концепции позволяет сделать вывод, что, если новый объединенный процессуальный кодекс и будет принят, то он будет касаться только лишь гражданского процессуального законодательства, отражать его цивилистическую природу и природу тех общественных отношений, которые подпадают под регулирование гражданского и гражданско-процессуального права. Об административном судопроизводстве в Концепции ничего не сказано, что говорит о самостоятельном характере данного вида правосудия, а следовательно, его самостоятельном регулировании отдельным кодифицированным акте. Кроме того, существенной прорехой в российском административно-процессуальном законодательстве является отсутствие закона об административных процедурах⁸. Административные процедуры, как бы они ни понимались в теории административного права и практике государственного управления, связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действий либо принятии соответствующих административных решений. Следовательно, административные процедуры необходимо рассматривать как важнейший административно-правовой институт, логически вписывающийся в структуру административно-правового регулирования. На данный вопрос стоит обратить пристальное внимание, поскольку отсутствие закона об административных процедурах ставит по сомнению вопрос эффективности государственного управления и защиты интересов физических и юридических лиц. Ведь о какой эффективности может идти речь, если в суде оспариваются решения и действия органов власти, при этом отсутствует законодательный акт, который бы регламентировал бы порядок этих решений и действий?

Однако, с нашей точки зрения, выбранный законодателем путь развития судебной системы не самый удачный. Было бы верным создать

систему административных судов, передав им полномочия от судов общей юрисдикции и административных дел по разрешению споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, а затем принять сам КАС. Тем не менее, думается, уже сейчас можно судить о том, что данная реформа потребует тщательной проработки и обсуждения, а также внесения изменений не только в законы, но и в подзаконные акты, ведь, проводя параллель понятия эффективности с судопроизводством, вообще, и с административным судопроизводством, в частности, можно сделать вывод, что конечной целью правосудия является защита нарушенных прав, свобод и интересов человека и гражданина в их споре с государственными образованиями.

¹ См.: Чернов А. Е. Принципы осуществления правосудия в странах СНГ // Рос. юстиция. 2013. № 3. С. 34.

² Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»: распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 40. Ст. 5474.

Воронежский государственный университет

*Смолянинова Ю. К., аспирант кафедры административного и муниципального права
e-mail: anopka28@mail.ru
тел.: 8-951-854-73-25*

³ См.: Громошина Н. А. Кодекс административного судопроизводства : оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 48–57.

⁴ См.: Клейн Н. И. Сравнительный анализ ГПК РФ и АПК РФ о производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных отношений // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 11–12.

⁵ О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Рос. газета. 2014. № 27.

⁶ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 5 февраля 2014 № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7334.

⁷ О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ // Там же. 2014. № 6. Ст. 550.

⁸ См.: Стариков Ю. Н. Установление административного судопроизводства в КоАС РФ как специальная форма реализации конституционно-правовой формы и как главный результат модернизации административно-процессуального законодательства // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск, 2015. С. 232.

Voronezh State University

*Smoliyaninova Yu. K., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: anopka28@mail.ru
tel.: 8-951-854-73-25*

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям.

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка». Общие требования и правила составления. Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с

разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

3.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи

автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

1. GENERAL PROVISIONS

1.1 To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements.

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of Win-Word; font - Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made after the article.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

3.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

3.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

3.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;

- the rough violations in citing including references to statute rules;

- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;

- negative conclusion of the editorial board;

- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

3.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.