

Секция «Актуальные вопросы административного права и процесса»

Административное судопроизводство: проблемы современного правового регулирования

Научный руководитель – Сидоренко Элина Леонидовна

Михалева Мария Юрьевна

Студент (бакалавр)

Московский государственный институт международных отношений, Международный институт энергетической политики и дипломатии, Москва, Россия

E-mail: Mary30042000@yandex.ru

Расширение права на судебную защиту в новой России, гарантированное в статье 46 Конституции Российской Федерации, повлекло за собой принятие целого ряда законодательных актов, в которых впервые предусматривалась возможность именно в судебном порядке разрешить спор гражданина или юридического лица с публичным образованием или его должностным лицом. Отнесение к судебной юрисдикции широкого круга дел в публично-правовой сфере поставило два важнейших и взаимосвязанных между собой вопроса - вопрос об органах судебной власти, полномочных на рассмотрение таких споров и вопрос о надлежащей процедуре, в которой эти споры следует рассматривать. Второй из поставленных вопросов нашел свое разрешение путем дополнения сначала ГПК РСФСР 1964 г., а потом и включения в новый ГПК РФ 2003 г. (далее - ГПК) соответствующих разделов, регулирующих рассмотрение дел, вытекающих из административно-правовых отношений. Это дало все основания утверждать, что такие дела рассматриваются посредством гражданско-процессуальной процедуры с особенностями, установленными для этих дел ГПК. Автор считает данный выбор законодателя не случайным. Он полностью соответствует теории академика Алексеева С.С. о фундаментальных отраслях права, (коим в нашем случае является гражданское процессуальное право), и вторичных правовых образований, в качестве которого выступает административный процесс. И именно этот подход продолжает отстаиваться сторонниками цивилистической основы административного процесса. Что касается первого вопроса; о выделении внутри судебной системы самостоятельных административных судов, такая попытка, предпринятая в 2000 г., не увенчалась успехом - разработанный в 2000 г. Верховным Судом Российской Федерации и внесенный в Государственную Думу проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» прошел только первое чтение и так и не был реализован. Однако, этот проект уже изначально не решал задачу сосредоточения всего объема административных дел в рамках специализированных административных судов, поскольку предусматривал создание этих судов только внутри подсистемы судов общей юрисдикции. Вместе с тем ко времени внесения данного проекта в Думу уже был принят и вступил в действие АПК РФ 2002 г. (далее - АПК), который, в отличие от ранее действующих кодексов (1992 и 1995 г.г.), включал в себя специальный раздел III, который регулировал (и регулирует до н.в.!) рассмотрение арбитражными судами экономических споров, вытекающих из административных и иных публичных отношений. Следовательно, даже если бы специальный закон об административных судах и был бы принят, он вряд ли бы решил задачу построения в РФ полноценной системы административных судов и передачу в его ведение всего объема административных дел. В тот же период времени началась работа по подготовке первого проекта КАС РФ, но и этот документ был рассчитан на применение только одной подсистемой судов - судами общей юрисдикции, что также не решало задачу построения в России самостоятельной системы административной юстиции. Создание полноценной модели административного судопроизводства связывалось с принятием в 2015 г. второго проекта КАС. В

данном акте (в стадии проекта) была предпринята попытка изъятия не только из ГПК, но из АПК соответствующих разделов, регулирующих административное судопроизводство. Однако на завершающих этапах работы над документом данное предложение было отвергнуто, что позволило арбитражным судам для административных дел сохранить процедуру АПК. Таким образом, появление в российской правовой системе обособленного кодифицированного акта, регламентирующего процедуру рассмотрения административных дел судами общей юрисдикции - КАС, не только не внесло какой-либо ясности в уяснение сути административного процесса. Напротив, его появление привело к созданию необъяснимых и неоправданных процессуальных различий в реализации данного вида судопроизводства двумя судебными подсистемами, поскольку КАС и АПК во многом по-разному регулируют процедуру рассмотрения административных дел, базируются на не сходных принципах и процессуальных правилах. Так, отличительная особенность процедуры административного судопроизводства, регламентированного АПК - единый порядок рассмотрения дел, возникающих как из гражданских, так и из административных правоотношений, в основе которого лежит исковая форма защиты. Следовательно, в основу административного судопроизводства, также как и в основу гражданского судопроизводства, АПК закладывает принцип диспозитивности - основополагающий функциональный принцип гражданского процесса, который базируется на праве сторон свободно распоряжаться своими материальными и процессуальными правами в процессе и определять своими действиями его движением от стадии к стадии. Вместе с тем, исследователями проблем административного судопроизводства, осуществляемого в судах общей юрисдикции, принцип диспозитивности (с опорой на КАС) вообще не выделяется. Зато в качестве руководящих начал процесса выделяется принцип судейского руководства, который нашел прямое закрепление в части 2 статьи 14 КАС . Следует отметить, что аналогичной нормы АПК не содержит. Более того характеризуя административные дела, рассматриваемые по правилам КАС, Пленум Верховного Суда подчеркнул, что к ним относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников . В этом же постановлении, говоря о неприменении КАС при рассмотрении арбитражными судами дел из административных и иных публичных отношений (то есть рассматриваемых ими в порядке административного судопроизводства), Пленум называет их «экономические споры и другие дела, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные к компетенции арбитражных судов», и термин «административные дела» к ним не применяет. Однако совсем неоднозначное разъяснение содержится, по мнению автора, в пункте 86 названного постановления, где прямо говорится о том, что разъяснения, касающиеся рассмотрения судами общей юрисдикции дел в порядке административного судопроизводства по правилам КАС, не применяются арбитражными судами при рассмотрении ими дел в порядке административного судопроизводства по правилам АПК. Таким образом, Пленум фактически открыто признал наличие разных взглядов на суть административного судопроизводства в двух судебных подсистемах. Отдельно следует сказать о неразрешенном на сегодня споре относительно того, явилось ли исключение из ГПК норм об административном процессе в полном смысле его «легализацией», хотя бы в рамках судов общей юрисдикции, как самостоятельного процесса, лишённого признаков вторичности. Позиция приверженцев административного процесса, которой они придерживаются в борьбе за оправданность существования КАС и опровержение его «вторичности» , заключается в следующем. КАС, по их мнению, является законодательной основой и административно-процессуальной формой, предназначенной для полноценного рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел, чем положил начало развитию судебной практики по административным делам в соответствии с администра-

тивно-процессуальными нормами. Большинство цивилистов категорически не разделяют данный подход, полагая, что административный процесс является классическим слепком гражданского процесса в силу совпадения ключевых принципов, стадий и правил. Более того сторонники гражданского процесса расценивают исключение производства по делам из публичных правоотношений из норм ГПК дезинтеграцией гражданского процесса, полагая, что дела, возникающие из публичных правоотношений, вообще не относятся к административному судопроизводству. С их точки зрения административное судопроизводство - это производство по делам о привлечении к административной ответственности и об обжаловании постановлений административных органов. Представляется, что почва для приведенных выводов, которые отстаивают цивилисты, дает как сам КАС, так и содержащийся в статье 12 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК) перечень способов защиты гражданских прав, который с принятием КАС никаких изменений не претерпел. Среди таких способов статья 12 ГК называет такой способ, как - признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления. Конкретизируя этот способ защиты гражданских прав, статья 13 ГК в части 2 говорит о том, что в случае признания ненормативного акта недействительным нарушенного право подлежит восстановлению либо защите иными способами, предусмотренными статьей 12 Кодекса. Анализ приведенных норм ГК дает, по мнению автора, все основания для утверждения о «вторичности» административного процесса или же об его отсутствии при рассмотрении публичных требований вовсе (как утверждает в приведенном выше высказывании Т.В. Сахнова). Это утверждение основано на следующем. Действующий правовой порядок допускает, что защита нарушенного права (если речь идет о гражданском праве), в основе нарушения которого лежит публичный акт (действие, решение должностного лица), может последовательно осуществляться двумя способами. Первый способ состоит из двух этапов. Изначально лицо оспаривает ненормативный акт - и тогда это требование, по общему правилу, будет рассматриваться в порядке административного судопроизводства (в судах общей юрисдикции - по КАС, в арбитражных судах - по разделу III АПК). Получив положительное решение о незаконности оспариваемого акта, это лицо уже в порядке гражданского судопроизводства восстанавливает свое нарушенное право одним из способов, указанных в статье 12 ГК (например, посредством предъявления требования о возмещении убытков). Не исключен и второй, более быстрый способ защиты права, нарушенного административным актом. В приведенном выше примере лицо может сразу обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства за возмещением убытков. В таком случае законность публичного акта (действия, решения) будет оцениваться судом уже в гражданском процессе как подтверждение обоснованности искомых требований. Оправданность подобной альтернативы подтверждает и судебная практика, как на уровне разъяснений высших судов, так и в отдельных судебных актах. Следовательно, российский правопорядок, в отличие от европейского опыта, не требует последовательного соблюдения процессов, а кроме того, допускает своеобразное «поглощение» административного процесса гражданско-процессуальной формой, что в странах классической административной модели судопроизводства недопустимо. Это сразу делает уязвимым утверждение об «универсальности» административного процесса. Более того, если исполнение оспариваемого акта привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, споры о признании таких актов недействительными подлежат рассмотрению в порядке гражданского, а не в порядке административного судопроизводства. Такое утверждение прямо следует из системного анализа вышеприведенных положений ГК и части 4 статьи 1 КАС. Следует отметить, что на этой же позиции стоит Пленум Верховного Суда Российской Федерации, который дал соответствующее разъяснение в пункте 1 указанного выше постановления от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах при-

менения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». В качестве подобных дел Пленум указал следующие споры, возникшие на основании акта (действия, решения) публичного органа или его должностного лица: служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами трудовых прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда. Думается, что приведенный перечень может быть продолжен, что, по мнению автора, усиливает сомнение в универсальной самостоятельности и самодостаточности административного процесса, т.к. им охватывается далеко не весь объем дел с публичным элементом. Следовательно, в отличие от моделей административных юстиций ряда зарубежных стран, российская модель административного судопроизводства сохраняет свою «двойкую» природу как с точки зрения органа, компетентного на его осуществление, так и с точки зрения полноты требований, которые с участием публичного элемента подлежат судебной защите в данном процессуальном порядке. По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы: 1) Вопросами административного судопроизводства в Российской Федерации в настоящее время продолжают одновременно заниматься две судебные подсистемы - суды общей юрисдикции и арбитражные суды; 2) Отправление административного судопроизводства осуществляется судами судебной системы по разным процессуальным правилам: арбитражными судами в рамках АПК, судами общей юрисдикции - в соответствии с КАС. Названные акты во многом по-разному регулируют процедуру рассмотрения административных дел, базируются на разных функциональных принципах, что отрицательно сказывается на единстве судебной практики по сходным категориям дел; 3) Принятие КАС и исключение норм об административном процессе из ГПК не решило в полной мере вопрос о самостоятельности этого процесса, поскольку он не лишился признаков «вторичности» даже в рамках судов общей юрисдикции: защита гражданского права, нарушенного публичным актом, по-прежнему может осуществляться как посредством первоначального обжалования данного акта в порядке административного судопроизводства, так и непосредственно путем предъявления иска о восстановлении (признании) права. Классические модели административного процесса в зарубежных правовых системах подобного дуализма не допускают; 4) В российской правовой доктрине отсутствует единство мнений относительно правовой природы процесса по делам о привлечении к административной ответственности - если арбитражные суды, основываясь на нормах АПК, рассматривают эти дела по правилам административного судопроизводства, суды общей юрисдикции, руководствуясь принципами, заложенными в КоАП, не расценивают процесс по указанным делам в качестве административного судопроизводства.

Источники и литература

- 1) Административное судопроизводство. Учебник под ред. В.В.Яркова. М., 2016. 559 с
- 2) Алексеев С.С. Структура советского права, М., 1975. 263 с.
- 3) Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31.05.2011 № 145//Вестник ВАС РФ. 2011. № 8. С. 140.
- 4) Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.09.2019 № 303-ЭС19-7300 по делу № А51-1928/2018 // http://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/0070a0eb-3375-46e2-9aea-056421398901/f7af32ab-2eb7-4f17-a0aa-7bd5d598fd83/A51-1928-2018_0190917_opredelenie_True.

- 5) Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.09.2000 № 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 изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О военных судах Российской Федерации". – Электронный ресурс. URL: <https://www.vsrp.ru/documents/own/7891/> (дата обращения 30.10.2019).
- 6) Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторые вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». – Электронный ресурс. URL: <https://www.vsrp.ru/documents/own/8511/> (дата обращения 30.10.2019).
- 7) Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса.2-е изд.М., 2014. 783 с.
- 8) Стариков Ю.Н. Кодекс административного судопроизводства: значение для судебной и административной практики и проблемы преподавания учебного курса // Административное право и процесс.2015. №7. С. 9-10.
- 9) Туманов Д.А. Общественный интерес и административное судопроизводство // Закон. 2016. №12. С. 101-109.