

Я закончила факультет права Высшей школы экономики. После пошла работать корпоративным юристом и одновременно поступила в аспирантуру.

В самом начале, когда я еще только определялась с темой диссертации, я хотела написать о нарушениях со стороны органов власти. Я не знала ещё, каких именно органов власти, первым делом в голову приходили самые популярные в моей корпоративной деятельности — налоговые службы. Я хотела писать о нарушениях и о том, как гражданам защитить свои права в суде при неправомерных действиях органов власти. Меня интересовали любые нарушения, которые регулируются Гражданским процессуальным кодексом (ГПК) -- уголовным правом я не занимаюсь -- например, неправомерный отказ в предоставлении какого-либо документа.

В конечном счете я сосредоточилась на теме административного судопроизводства. На всех делах публичных правоотношений - то есть на делах с участием органов власти — государственной, местного самоуправления и различных должностных лиц. Все это меня интересовало с точки зрения процесса.

То, как у нас обстоят дела с публичными правоотношениями - это наследие советских времен. В условиях Гражданской войны новой власти было не до судов с рядовыми гражданами. А затем была запущена мощнейшая пропагандистская машина, гражданам доходчиво объяснили, что государство всегда право и просто не может причинить им вреда - так что жаловаться обывателю было вроде бы даже и неудобно. Хотя идеи об административных судах, и об отдельном административном же кодексе появлялись в 50е-60е годы. Но всё это сходило на нет - именно потому что официальная идеология не предполагала конфликта гражданина с государством. Был в 1921 году проект Положения о Верховном административном суде. Но достаточно быстро его деятельность была прекращена - формально, за неэффективностью, а по сути дела - по тем же идеологическим причинам.

Как сейчас рассматривают дела из разряда публичных правоотношений. Чётких правил, по которым действовал бы судья, нет. Процедура хаотична и лишена строгой последовательности.

Часть дел рассматривают на основании Гражданского процессуального кодекса (ГПК), при этом частично действует Арбитражный процессуальный кодекс (АПК), если в деле задействованы предприниматели. Кроме этого, есть Дисциплинарное судебное присутствие (ДСП) -- этот орган создан для того, чтобы сами судьи оспаривали решения судебных коллегий (о нем подробнее речь

пойдет ниже). И еще есть огромное количество дел об административных правонарушениях, которые рассматриваются уже по Кодексу административных правонарушений (КоАП), но КоАП очень многое не регулирует. Скажем, когда гражданин идёт обжаловать постановление органа ГИБДД, судья оперирует несколькими кодексами - в них предполагаются разные процедуры, разный состав лиц, участвующих в деле, где-то вызывается сотрудник ГИБДД, где-то нет; где-то должен присутствовать потерпевший, где-то нет; решение суда в некоторых случаях направляется истцу, в некоторых - нет.

С уголовными делами все гораздо четче. Они регулируются Уголовным процессуальным кодексом - это единственный документ, в который смотрит судья. А здесь из-за того, что документов много, а процедура не установлена, все лишено логики.

Дела об административных правонарушениях, по сути, это те же самые публичные дела: там везде органы власти привлекают граждан к ответственности, а граждане идут это обжаловать и защищать свои права. Но КоАП практически не защищает гражданина. Там очень много процессуальных нюансов - и по обжалованию, и с точки зрения процессуальных прав и обязанностей, отложения дела и так далее — но при этом КоАП чётко говорит: дела рассматриваются по правилам, предусмотренным именно в КоАП, о ГПК ни слова. Иными словами - права граждан ущемляются, потому что нет процессуальных механизмов для их защиты. Вот почему получается, что у нас всегда сотрудники, например, ГИБДД оказываются правы.

То есть получается, что у нас формальное правовое регулирование. Знаете, как во Франции ещё при Наполеоне появились административные трибуналы? Главная идея была — напрямую защитить права гражданина, но при этом государство косвенно, через гражданина, защищало себя. Предполагалось, что если орган власти нанёс вред гражданину, то он таким образом нанёс вред и государству. Из этой идеи надо исходить и нам.

У меня была задача выработать некую концепцию административного судопроизводства, представить своё видение существующей ситуации, а с другой стороны, предложить алгоритм правового регулирования. Я исходила из того, что необходимо административное судопроизводство — те дела, в которых участвуют органы власти с одной стороны и граждане — с другой. Ну и соответственно, для этого нужно правовое регулирование: должен быть единый административный процессуальный кодекс.

Этот кодекс, по моей идее, надо разделить на две части - общую и специальную. В первой прописать общие положения и процедуры: состав суда, судебные расходы, права лиц, участвующих в деле; а во второй, особой, части указать отдельные категории дел и их процессуальные особенности. В этот единый кодекс должны попасть все дела, когда граждане судятся с представителями власти. Для этого нужно изъять соответствующие главы и из АПК, и из ГПК. Чтобы перед судьёй лежал единый акт, в котором всё есть. Тогда будет понятно, что куда относить и какой процедуре должен следовать судья.

Фактически у нас сейчас административное судопроизводство существует: нет оформления на законодательном уровне, но есть дела в рамках АПК, ГПК, КоАП. Существует довольно известная идея создания отдельных административных судов. Я же выступаю не за создание отдельной ветви административных судов, а за разграничение полномочий в судах общей юрисдикции.

Коллегии по административным делам сейчас есть в Верховном Суде и на уровне апелляционных судов, но вообще-то есть и другой путь: районные суды большие, и там вполне реально провести разделение судей по специализациям. Судья такой-то будет сидеть именно на административных делах, и когда из года в год он будет рассматривать одно и то же, используя одни и те же правовые акты, то у него это дойдёт до автоматизма, и дела будут разрешаться быстрее. Я полагаю, что в нашей стране это эффективнее, это менее затратно для государства. Не надо будет строить отдельные здания, нанимать новый персонал, тратиться на техническое оснащение. Сейчас у судьи с одной стороны уголовное дело, с другой - гражданское, с третьей - административное, и, как правило, под конец дня он уже не знает, куда смотреть и что делать. И, конечно, нарушается принцип непосредственности восприятия, ему сложно переключиться с одного дела на другое.

Отдельным важным пунктом моей диссертации было положение об дисциплинарном судебном присутствии (ДСП). ДСП — это новая, созданная в 2010 году, федеральная служба, которая, с одной стороны, привлекает судей к ответственности, с другой — судьи туда жалуются сами, если они считают, что их привлекли незаконно.

Я эту практику квалифицировала как новую категорию дел, возникающих из публичных правоотношений, и достаточно много недостатков обнаружила в их регулировании. Самое главное -- эти дела рассматриваются на основании регламента, который утверждён Верховным судом, что вообще недопустимо. Потому что регламент

никогда не обладал и не обладает силой нормативно-правового акта, это не закон. Это предписание, принятое совместным постановлением Верховного и Арбитражного суда — сами судьи собрались и приняли решение, как они будут судить своё сообщество. Это прямое нарушение принципа независимости.

Это новая категория дел, и мне было интересно: куда эту категорию дел относить, как их вообще регулировать?

В системе, которую я предлагаю, где существовал бы единый Кодекс административного судопроизводства, эти дела ничем бы не отличались от других публичных дел. Судьи бы здесь выступали в роли граждан и судились бы с органом власти в лице ДСП. Процедура была бы одинакова для всех.