

МВД России
Санкт-Петербургский университет

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА**

Материалы ежегодной всероссийской
научно-практической конференции
(Сорокинские чтения)

20 марта 2015 года

Часть I

Санкт-Петербург
2015

А43 Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года. В 3 частях. Ч. I. / сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. – 218 с.

ISBN978-5-91837-038-4 (ч.1)
ISBN 978-5-91837-036-0

В часть первую сборника включены статьи, посвященные проблемным вопросам развития административного и административно-процессуального права и отражающие содержание докладов и выступлений участников ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), прошедшей 20 марта 2015 года в Санкт-Петербургском университете МВД России.

Конференция проводится в рамках деятельности научной школы Санкт-Петербургского университета МВД России «Административная и административно-процессуальная деятельность МВД России».

УДК 342.9 (470) (082.1)
ББК 67.401

Редакционная коллегия:

Ю.Е. Аврутин, доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
Заслуженный юрист Российской Федерации;
А.И. Каплунов, доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;
С.С. Лампадова, кандидат юридических наук, доцент;
В.Ю. Ухов, доктор юридических наук, доцент.

ISBN 978-5-91837-038-4 (ч.1)
ISBN 978-5-91837-036-0

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2015

Учитывая сказанное к числу общих (универсальных) принципов административных производств, входящих в административный процесс, могут быть отнесены только следующие: 1) законности; 2) охраны интересов личности и государства; 3) гласности; 4) объективной (материальной) истины; 5) национального языка; 6) самостоятельности в принятии решения.

Если согласиться с мнением о том, что составной частью административного процесса следует рассматривать также административное судопроизводство, которое является процессуальной формой судебного порядка рассмотрения административно-правовых жалоб и споров, то самостоятельной подсистемой принципов административного процесса в случае принятия и вступления в силу Кодекса административного судопроизводства, будут являться принципы административного судопроизводства, закреплённые в статьях 6-14 соответствующего законопроекта¹.

*Панова И.В.,
заведующая кафедрой административного
права Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»
доктор юридических наук, профессор*

О досудебном и внесудебном порядке рассмотрения административных дел

В ходе проведения судебной и административной реформы перед отечественными теоретиками и практиками неизбежно возникают сложнейшие проблемы административно-правового регулирования.

Эти проблемы связаны, прежде всего, с отсутствием необходимого механизма реализации установленных норм права, в частности, когда административное судопроизводство, упомянутое в Конституции РФ, при осуществлении государственно-правовой деятельности не находит должного развития в действующем законодательстве,

¹ 20 февраля 2015 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в третьем – окончательном – чтении принят проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, который внесён Президентом Российской Федерации. 25 февраля 2015 г. Совет Федерации одобрил Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

ввиду чего нами предпринята попытка постановки и обоснования ряда проблем административно-юрисдикционного характера.

Совершенствование и развитие административного порядка (досудебного, внесудебного) — важная гарантия прав физических и юридических лиц, это необходимость нашего времени и логическое продолжение административной реформы в России.

Необходимо развивать внесудебные способы взыскания, что позволит разгрузить суды и облегчит жизнь административных органов. Однако, должны быть предусмотрены определенные санкции в отношении должностных лиц, чтобы избежать произвола с их стороны.

Под *внесудебным рассмотрением* следует понимать рассмотрение административного дела административно — юрисдикционным органом при отсутствии административного спора (например, дела об административном правонарушении) либо рассмотрение административного спора, инициированного самим невластным субъектом, административно — юрисдикционным органом (в этом случае у невластного субъекта был выбор между судебным и административным обжалованием). В любом случае внесудебное рассмотрение административного дела не исключает его дальнейшего рассмотрения в судебных органах.

Досудебное (претензионное) обжалование — обращение невластного субъекта с жалобой в административно-юрисдикционный орган как обязательная стадия, необходимая для дальнейшего обращения в судебные органы.

Административный порядок обжалования необходим, так как этот порядок для граждан и организаций проще, экономичнее, доступнее (принцип транспарентности), оперативнее.

Необходимо отметить, что российский законодатель в области обеспечения законности в сфере государственного управления и защиты прав и свобод граждан и юридических лиц всегда идет двумя параллельными путями — административным и судебным, которые в разные исторические периоды то расширяются, то сужаются. Причем расширение в 90-е годы судебного порядка рассмотрения административных дел автоматически ведет к необоснованному сужению административного порядка их рассмотрения. Также как и ограниченный доступ к судебной защите, существовавший почти до 1990-х годов, это — крайность, а чем ближе к крайности, тем дальше от истины. Следовательно, административные споры необходимо рассматривать в административном (досудебном, внесудебном) порядке и в

порядке административного судопроизводства, синхронно (гармонично) развивая и совершенствуя оба института. Это вытекает из истории российского законодательства.

Административный порядок может быть внесудебный и досудебный. Под внесудебным можно понимать рассмотрение административного дела административно-юрисдикционным органом при отсутствии административного спора (например, дела об административном правонарушении) либо рассмотрение административного спора, инициированного самим невластным субъектом, административно-юрисдикционным органом (в этом случае у невластного субъекта был выбор между судебным и административным обжалованием). В любом случае внесудебное рассмотрение административного дела не исключает его дальнейшего рассмотрения в судебных органах. Внесудебный порядок рассмотрения административных дел не является чем-то новым, он был хорошо известен в дореволюционной России. Так, по Уставу «О благоустройстве в казенных селениях» 1899 г. не подлежали судебному рассмотрению административные взыскания за маловажные проступки, например, за штраф до 1 рубля, общественные работы.

В советском законодательстве имелись нормы, в соответствии с которыми из ведения народных судов изымались дела по спору на сумму до 100 рублей.

В настоящий период в работе над административным порядком в России много сделано:

- досудебное (внесудебное) рассмотрение споров в российском законодательстве становится обязательным, а не альтернативным. Результаты уже имеются. Так, в 2012 году количество рассмотренных дел по экономическим спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений сократилось. Удельный вес этих дел в общем объеме рассмотренных арбитражными судами снизился. Хотя следует заметить, что это у нас было в законодательстве 80-х годов, и несмотря ни на что никакие законы не отменяют ведомственные интересы, проблема независимого пересмотра в вышестоящих административных инстанциях не будет до конца решена.

Вопрос о создании административной (внесудебной и досудебной) процедуры (порядка) рассмотрения административных дел остается весьма актуальным.

Следует отметить, что российскому законодательству известна внесудебная и досудебная процедура рассмотрения административ-

ных дел. Например, Федеральный закон от 04 ноября 2005 № 137-ФЗ «О мерах по совершенствованию административных процедур урегулирования споров» установил внесудебную процедуру взыскания налогов, сборов, пеней и штрафов на небольшие суммы.

В связи с реформированием системы государственных закупок и созданием Федеральной контрактной системы, представляется возможным обратить внимание законодателя на важность разработки механизма организации досудебной административной процедуры рассмотрения административных дел в области правоотношений в сфере государственных (муниципальных) закупок, анализ нормативно-правовых актов, регулирующих административную процедуру рассмотрения административных дел, является основой, в соответствии с которой будут определены направления развития российского законодательства об административном (досудебном и внесудебном) порядке рассмотрения споров в области контрактных отношений.

В настоящее время по общему правилу, действующему в административном законодательстве Российской Федерации, административная жалоба на действия должностных лиц и государственных органов может быть подана в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или направлена в суд. Судебный способ защиты прав и свобод граждан и интересов организаций в сфере публичной администрации рассматривается сейчас как универсальный, однако нельзя исключать участие в этом процессе административно-юрисдикционных органов, которые рассматривают огромное количество жалоб и заявлений граждан и организаций. Имеющийся институт административной судебной жалобы не может и не должен исключать реализацию конституционных основ административного (досудебного и внесудебного) рассмотрения административных дел (ст. 45, 53 Конституции Российской Федерации).

Внесудебное и досудебное рассмотрение споров, в том числе и административных дел, было известно и союзному законодательству, так, например, Указом от 14 марта 1955 г. Президиума Верховного Совета СССР было предусмотрено изъятие из ведения народных судов дел по спорам между государственными, кооперативными (кроме колхозов) и другими общественными организациями на сумму до ста рублей.

При рассмотрении как общих, так и специальных административных жалоб на практике возникает ряд проблем, препятствующих своевременному, всестороннему и полному рассмотрению дел, воз-

никающих из административных правоотношений, в административном (внесудебном) порядке, что неблагоприятным образом отражается на защите прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Особенно ярко это проявляется при подаче специальной административной жалобы в связи с огромным количеством административно - юрисдикционных органов, как привлекающих правонарушителей к административной ответственности, так и пересматривающих постановления о привлечении к административной ответственности физических и юридических лиц.

При этом жалобы рассматриваются должностными лицами различных государственных органов, по большей степени не являющимися специалистами в области административного права и имеющими лишь общее представление о процедуре привлечения к административной ответственности, процессуальных особенностях при производстве по делу об административном правонарушении и зачастую не имеющими юридического образования.

В соответствии со статьей 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в зависимости от органа (должностного лица), вынесшего постановление: в вышестоящий суд (если привлечение к ответственности производится на основании судебного акта), в районный суд или арбитражный суд по месту нахождения коллегиального органа (если постановление вынесено коллегиальным органом), в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный или арбитражный суд (если привлечение произведено должностным лицом).

Таким образом, действующим административно-процессуальным законодательством установлены две процедуры пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении: внесудебная и судебная. При этом выбор конкретного порядка обжалования постановления по делу об административном правонарушении предоставлен лицу, привлекаемому к административной ответственности.

На практике складывается ситуация, когда в большинстве случаев привлекаемые к административной ответственности лица обращаются с заявлением о пересмотре постановления по делу об административном правонарушении непосредственно в судебные органы, минуя административную досудебную процедуру разрешения возникшего спора.

При этом действия указанных лиц вполне объяснимы и понятны, так как предельно мала вероятность того, что вышестоящее должностное лицо (вышестоящий орган) отменит постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное нижестоящим (подчиненным) должностным лицом или органом. Также необходимо учитывать, что орган или должностное лицо, привлекающее лицо к административной ответственности, не обладает полной независимостью от вышестоящего должностного лица или органа при рассмотрении дела об административном правонарушении.

При такой ситуации сложно говорить о беспристрастности и независимости как при процедуре привлечения к административной ответственности правонарушителей, так и при процедуре пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении.

Данные обстоятельства порождают не только бюрократическую волокиту при рассмотрении дел об административных правонарушениях, но и ведут к коррупции, подрыву авторитета всей системы публичных органов исполнительной власти, что не лучшим образом отражается на обществе в целом.

Отсутствие в административном законодательстве правил об обязательном досудебном обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности ведет к тому, что судебные органы (как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды) фактически выполняют функции органов исполнительной власти (административно-юрисдикционных органов), рассматривая дела об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности по категориям дел об административных правонарушениях, носящих незначительный характер и не имеющих по своей сути характера спора о праве. В связи с этим было бы целесообразно установить обязательную досудебную процедуру обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности по определенным категориям дел (например, за административные правонарушения на транспорте, в области дорожного движения, по делам о мелком хулиганстве и т.д.), тем более что досудебная процедура известна российскому законодательству (например, ч. 1 ст. 104 НК РФ).

Основными целями развития административного порядка являются, во-первых, выработка эффективного взаимодействия публичных органов исполнительной власти с невластными субъектами (гражданами, индивидуальными предпринимателями, предприятиями, учреждениями и другими институтами гражданского общества).

Во-вторых, рассмотрение административных дел и жалоб специализированным административно-юрисдикционным органом (в установленные динамичные сроки) по четкой (простой) административной процедуре с полным набором дополнительных гарантий для невластных субъектов.

Для развития административной внесудебной и досудебной процедуры в рамках административной юстиции в системе органов исполнительной власти Российской Федерации может быть создана Административная палата Российской Федерации.

Административная палата Российской Федерации может иметь статус Федеральной службы согласно Указу Президента РФ и исполнять четыре основные функции:

- Привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц по делам об административных правонарушениях, указанным в статье 23.1. КоАП РФ и относящихся в настоящее время к подведомственности или альтернативной подведомственности мировых судей, судов общей юрисдикции и арбитражных судов (административная внесудебная процедура).

- Пересмотр принятых административными органами постановлений по делам об административных правонарушениях по всем категориям дел не зависимо от субъектного состава (административная досудебная процедура) и применении иных мер административно-правового принуждения. При этом в административном законодательстве следует установить положение об обязательном характере досудебной процедуры рассмотрения заявлений, рассмотрение которых отнесено к полномочиям Административной палаты в рамках досудебной процедуры.

- Досудебное рассмотрение жалоб на незаконные действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц.

- Взыскание во внесудебном порядке с физических и юридических лиц недоимок и пени по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды.

В законодательстве должен быть предусмотрен порядок обжалования в суд всех окончательных решений, принимаемых Административной палатой.

Создание Административной палаты и наделение ее названной компетенцией позволит существенно разгрузить суды, избавив от несвойственных им функций.

Так, привлечение к административной ответственности является

преимущественно функцией органов исполнительной власти. При этом создание специального административно-юрисдикционного органа исполнительной власти позволит решить проблему, связанную с учетом прав и интересов деликвентов, и обеспечит независимость лица, принимающего решение о привлечении к административной ответственности от органов, устанавливающих факт правонарушения, поскольку позволит избежать конфликта ведомственных интересов. Такая мера будет способствовать также доступности правосудия за счет снятия вопроса о разграничении подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, например, по таким категориям дел как ответственность должностных лиц хозяйствующих субъектов.

Вопросы о пересмотре постановлений о привлечении к административной ответственности и применении иных мер административно-правового принуждения также имеет смысл передать на рассмотрение Административной палаты, поскольку зачастую такие дела не имеют характера спора о праве и по существу должны быть отнесены к компетенции органов исполнительной власти.

Сложившаяся ситуация объективно обуславливает необходимость принятия организационных и связанных с ними законодательных мер по разрешению весьма актуальной проблемы — обеспечения реальной защищенности гражданина не только от преступных посягательств на его жизнь, здоровье и имущество, но и от произвола чиновников, состоящих на государственной или муниципальной службе. Российские ученые, начиная с семидесятых годов прошлого столетия и, особенно в последнее десятилетие, выдвигали идею формирования в стране полновесной системы административной юстиции. Этот государственно-правовой институт с учетом более чем столетнего опыта зарубежных государств представляется вполне приемлемым и к условиям российской государственности. Таково общее мнение, сложившееся в кругах научной общественности.

Воплощение в жизнь перечисленных выше предложений, как на уровне их законодательного обеспечения, так и на уровне подготовки публичной администрации и общества к исполнению нового законодательства возможно при условии комплексного научного анализа и разработки на его основе самостоятельных законопроектов, а также предложений о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ.