

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ

О некоторых проблемах административного судопроизводства в РФ

АННОТАЦИЯ

В статье освещаются проблемы, связанные с пониманием, содержанием и местом административного судопроизводства в правовой системе РФ.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, административное судопроизводство, административные правонарушения.

ANNOTATION

This article is devoted to discussion the problems connected with definition, content and place of administrative proceeding in legal system of RF.

KEY WORDS: cases coming out of administrative and other public relations, administrative proceeding, administrative offence.



Закрепление в АПК РФ нового вида производства – по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, – дало повод некоторым правововедам относить его к одной из форм административного процесса (Н. Салищева, С. Никитин, Ю. Стариков, Э. Дригола и др.)¹. Соответственно деятельность арбитражных судов они рассматривают как административное производство, осуществляемое арбитражным судом.

Правильность такого утверждения вызывает сомнения. Во-первых, в структуре административного процесса в зависимости от задач и функций государственного управления выделяется множество административных производств (например, в регистрационных отношениях, в области осуществления надзора и контроля, в сфере государственной службы, рассмотрения дел об административных правонарушениях и т. д.)². Следовательно, с терминологической точки зрения более верно использовать понятие «административное судопроизводство», поскольку в данном случае речь идет о деятельности только судов, а не каких-либо иных государственных органов. Во-вторых, противоречив сам тезис о понимании деятельности судей по рассмотрению дел, возникающих из публичных правоотношений, как одной из форм административного процесса.

Рассмотрим понятие правосудия. В юридической доктрине широко распространено мнение о правосудии как целостной категории и неотъемлемом атрибуте всей судебной деятельности по защите прав и законных интересов.

¹ Никитин С. В. Проблемы прямого (абстрактного) контроля за нормативными актами в гражданском процессе. – См.: Система гражданской юрисдикции в канун XXI в.: современное состояние и перспективы развития: Межв. сборник. – Екатеринбург, 2000; Дригола Э. В. Судебная юрисдикция по делам об административных правонарушениях // Северо-Кавказский юридический вестник, 2002, № 3, с. 94-107; Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса. – См.: Административное право и административный процесс: Сборник. – М., 2004, с. 227; Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право, 2004, № 6, с. 5-13 и др.

² Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право, 2001, № 6, с. 23; Кибисская Т. Н. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2006, с. 37.

Правосудие и судебная власть — это два неразрывно связанных между собой явления³.



И. Жеруолис указывал: «Если административное дело передается суду, то это означает, что по такому делу будет осуществляться правосудие, которое отправляется в определенной процессуальной форме, отличающейся от административно-процессуальной формы»⁴.

С данным выводом следует полностью согласиться. Если признать верной позицию ученых, относящих деятельность арбитражных судов и судов общей юрисдикции по рассмотрению дел, возникающих из публичных правоотношений, к административному процессу, логично было бы считать судей субъектами именно этого процесса (административного), поскольку они реализуют свои полномочия по контролю за решениями, действиями (бездействием) органов власти уже за рамками гражданского или арбитражного судопроизводства⁵.

Значит, разумно было бы предположить, что разрешение указанной категории дел должно осуществляться не на основании норм ГПК РФ или АПК РФ, а по правилам, устанавливаемым административным процессом. Однако каждая отрасль права имеет свой, присущий только ей предмет правового регулирования. Нормы административного права не предназначены для регламентации деятельности судов и не учитывают особенности судебного процесса. Яркий тому пример — КоАП РФ, в главе 30 «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях» которого весь ма непоследовательно и противоречиво урегулирован порядок пересмотра постановлений и решений по делам о привлечении к административной ответственности. Так, речь идет о закреплении исчерпывающего перечня подготовительных действий судьи на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, об отсутствии указания на субъекта, уполномоченного направлять копию жалобы органу, должностному лицу, чье постановление или решение обжалуется, и подробной регламентации порядка вынесения судом определения об отложении рассмотрения дела в связи с признанием причины неявки участвующих в деле лиц уважительной или неуважительной, а также о других коллизиях и пробелах, которые проявляются при сравнении норм главы 30 КоАП РФ и предусмотренного ГПК РФ процессуального регламента обжалования решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц.

На практике это создает почву для совершения формальных действий без выполнения в полной мере всех необходимых процессуальных действий что является одной из основных причин нарушения сроков пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Поэтому в рамках одного процесса — административного не может и не должен

³ Правоохранительные органы / Под ред. К. Ф. Гуценко. — М., 2000, с. 63; Гражданский процесс / Под ред. М. К. Треушников. — М.: Городец, 2003, с. 24-25; Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу. — СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005, с. 78; Гражданское процессуальное право / Под ред. М. С. Шакарян. — М.: Проспект, 2007 и др.

⁴ Жеруолис И. А. Сущность советского гражданского процесса. — Вильнюс, 1969.

⁵ АПК РФ оперирует термином «судопроизводство в арбитражных судах» (ст. 1, 2, 3, 9 и др.).

осуществляться другой – гражданский. В связи с этим вывод некоторых ученых о взаимопроникновении процессов (административного, уголовного, гражданского, арбитражного) представляется неубедительным⁶.

Утверждение о том, что производство по делам, возникающим из административных правоотношений, является, прежде всего, правосудием и эта деятельность не связана с деятельностью органов исполнительной власти, основано на положениях ст. 118 Конституции РФ. В ч. 2 этой статьи установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Проблемы судебной защиты прав и свобод человека от неправомерных решений, действий (бездействия) органов власти решаются несколькими нормативными правовыми актами: Законом РФ от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ГПК РФ и АПК РФ. Первый закон содержит как материальные, так и процессуальные нормы, последний – регламентирует вопросы защиты прав предпринимателей в данной сфере. Но в целом регулирование рассматриваемой сферы правоотношений носит бессистемный, фрагментарный характер. Так, гражданское судопроизводство предназначено, прежде всего, для разрешения имущественных споров, конфликтов в области брачно-семейных, трудовых и других правоотношений, субъекты которых равны.

В связи с тем, что дела, возникающие из публичных правоотношений, многочисленны и обладают определенной спецификой, общие правила искового процесса становятся «тесными» для их разрешения. По сравнению с гражданами должностные лица, государственные служащие располагают большими материальными ресурсами и возможностями по привлечению высококвалифицированных юристов, на их стороне авторитет руководства и доступ к различным сферам влияния. Неравенство в публичных правоотношениях обуславливает потребность в особой процедуре разрешения споров граждан с органами власти. Главы 23-26² ГПК РФ устанавливают ряд исключений из общих правил искового производства – право суда истребовать доказательства по собственной инициативе, правила распределения бремени доказывания и др. Это позволяет расценивать положения подраздела III раздела II ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» либо как тенденцию к выделению нового вида гражданского судопроизводства наряду с исковым и особым, либо как отдельную группу процессуальных норм, имеющих самостоятельное значение и цели.

Аналогичные вопросы возникают и при анализе правового регулирования порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях и дел об обжаловании решений квалификационных коллегий судей.

Так, в ходе производства по делам об административных правонарушениях права граждан могут быть нарушены не только самим актом о привлечении к административной ответственности, но и неправомерными процессуальными

⁶ Панова И. В. Административно-процессуальное право России. – М., 2003, с. 158.

действиями должностных лиц (глава 30 КоАП РФ). Однако в ст. 30.1 КоАП РФ названы лишь два объекта обжалования: постановление по делу об административном правонарушении и определение об отказе в его возбуждении.



По справедливому замечанию Н. Салищевой, указанный пробел административного законодательства восполняется общими нормами ст. 46 Конституции РФ и Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁷.

Полагаю, при этом может быть применен процессуальный механизм обжалования, предусмотренный главой 25 ГПК РФ.

Следует отметить, что КоАП РФ не содержит нормативного закрепления процессуальных задач института пересмотра постановлений, не вступивших в законную силу. Более того, в отличие от ГПК РФ и АПК РФ отсутствует само наименование данной процессуальной формы.



В юридической литературе выводы о функциональном назначении и содержании рассматриваемой стадии основываются на анализе норм, регулирующих пределы пересмотра постановления по делу об административном правонарушении, полномочия суда, основания для отмены актов и т. д.

Ряд правоведов считают, что речь идет о пересмотре апелляции типа. Свою позицию они аргументируют ссылкой на п. 8 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ, согласно которому при рассмотрении жалобы по делу об административном правонарушении законность и обоснованность вынесенного постановления проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов⁸.

Между тем Ч. Кодзаев указывает, что созданные КоАП РФ формы проверки законности и обоснованности актов административных органов не укладываются ни в одну из классических форм. С одной стороны, суд не связан доводами жалобы и вправе проверить дело в полном объеме (ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ), при этом какие-либо ограничения по представлению дополнительных материалов отсутствуют. Указанное свидетельствует в пользу того, что в административном процессе реализована модель полной апелляции. С другой стороны, в пп. 4, 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ речь идет о кассационных полномочиях, содержание которых сводится к отмене постановления и возвращению дела на новое рассмотрение⁹.

В главе 30 КоАП РФ закреплены две формы пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: внесудебная, реализуемая вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом, и судебная. Отношения, возникающие в процессе оспаривания судебных актов, могут осуществляться только в форме судопроизводственной деятельности. В условиях продолжающихся споров о перспективах развития административного судопроизводства и специализации судов на фоне

⁷ Салищева Н. Г. Судебное производство по делам о проверке законности постановлений по делам об административных правонарушениях // Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития. — М., 2002, с. 235.

⁸ Хазанов С. Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права, 2004, № 10; Лушников В. Пределы и основания проверки судебных актов // ЭЖ-Юрист, 2006, № 32; Москаленко С. С. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: Дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2009, с. 163, 180.

⁹ Кодзаев Ч. С. Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2010, с. 35.

отсутствия единого процессуального акта, регламентирующего порядок рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, – Кодекса административного судопроизводства, апелляционный и кассационный способы обжалования целесообразно рассматривать только в системе гражданского или арбитражного судопроизводства. Ранее уже шла речь о недопустимости регулирования нормами КоАП РФ гражданской процессуальной формы. Следовательно, дискуссии о видах пересмотра, закрепленных в главе 30 КоАП РФ, и об их сравнении с существующими способами проверки можно вести лишь применительно к внесудебному порядку обжалования актов административных органов, который не является предметом настоящей статьи.



Ч. Кодзаев, С. Москаленко, С. Хазанов, настаивая на апелляционном или кассационном характере института пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, смешивают понятия «стадия процесса» и «вид гражданского судопроизводства».

Стадия процесса представляет собой совокупность процессуальных действий суда и лиц, участвующих в деле, направленных на достижение ближайшей процессуальной цели¹⁰. Вид гражданского судопроизводства – это предопределяемый предметом судебного разбирательства и предусмотренный ГПК РФ особый процессуальный порядок возбуждения и рассмотрения определенных категорий дел судом первой инстанции в целях оптимальной защиты материальных прав и интересов юридически заинтересованных лиц, обратившихся в суд¹¹.

Полагаю ошибочной позицию правоведов, определяющих институт пересмотра решений и постановлений по делам об административных правонарушениях в судах как стадию апелляционного или кассационного обжалования. Во-первых, при рассмотрении жалоб на решения, действия (бездействие) органов административной власти суд общей юрисдикции реализует контрольные полномочия в качестве суда первой инстанции. Во-вторых, согласно п. 8 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ суд проверяет на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, а в силу ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ он не связан доводами жалобы и проверяет дело в полном объеме. Указанные процессуальные правила схожи с положениями ч. 3 ст. 246 ГПК РФ, что является несомненным достоинством КоАП РФ. В-третьих, в качестве объектов проверки выступают не решения нижестоящих судов, как в апелляционном или кассационном производстве, а акты органов власти. Таким образом, в данном случае речь идет не о стадии процесса, а о виде производства, которое обладает

¹⁰ Гражданский процесс / Под ред. М. К. Треушникова, с. 32; Гражданское процессуальное право / Под ред. М. С. Шакарян, с. 24; Арбитражный процесс / Под ред. В. В. Яркова. – М.: Инфотропик Медиа, 2010, с. 9.

¹¹ Поляков И. Н. Доступность и эффективность гражданского судопроизводства: насущные проблемы и пути их решения // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 31 января – 1 февраля 2001 г. – М.: Лиджист, 2001, с. 317; Гражданский процесс / Под ред. М. К. Треушниковой, с. 30.

признаками, присущими производству по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти в суде первой инстанции (глава 25 ГПК РФ). Следовательно, дела по обжалованию в судебном порядке постановлений и решений о привлечении к административной ответственности необходимо рассматривать в составе административного судопроизводства. Представляется, что разработчики КоАП РФ намеренно оставили открытым вопрос о правовой природе пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, поскольку до момента принятия Кодекса административного судопроизводства введение норм об апелляции или кассации, которые, по сути, дублировали бы положения ГПК РФ и АПК РФ, нецелесообразно.

Обратимся к анализу правовой природы дел, рассматриваемых и разрешаемых Дисциплинарным судебным присутствием. Процессуальные особенности разрешения дел указанным органом установлены главами 23, 25 ГПК РФ, Федеральным конституционным законом от 9 ноября 2009 года № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» и Регламентом Дисциплинарного судебного присутствия, утвержденным постановлением Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 4 февраля 2010 года № 3/2. К какому виду судопроизводства (в понимании ч. 2 ст. 118 Конституции РФ) – гражданскому, административному – относится деятельность Дисциплинарного судебного присутствия? Или же предпринята попытка создать новый, не предусмотренный Конституцией РФ вид судопроизводства?

Как представляется, дела об обжаловании решений квалификационных коллегий судей необходимо рассматривать в качестве новой категории дел, возникающих из публичных правоотношений (а следовательно, они входят в состав административного судопроизводства). Этот вывод основан на содержании абз. 4 ст. 255 ГПК РФ, согласно которому незаконное привлечение лица к ответственности (в данном случае – судьи к дисциплинарной ответственности) является основанием оспаривания решений, действий (бездействия) органов власти. Указанная категория дел характеризуется особым субъектным составом. С одной стороны, это судьи, с другой – квалификационные коллегии судей, которые не являются органами ни судебной, ни исполнительной государственной власти. Как указано в ст. 2 Федерального закона от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», это есть органы судейского сообщества, созданные для выражения интересов судей. Государство делегировало им определенные властные полномочия, в частности, по привлечению судей к дисциплинарной ответственности (п. 8 ч. 2 ст. 17, п. 8 ч. 2 ст. 19 названного Закона). Их решения носят обязательный характер для лиц, в отношении которых они вынесены, то есть судей. Следовательно, по делам об обжаловании решений квалификационных коллегий судей коллегии выступают в качестве органов власти, а судьи являются заявителями, которые оспаривают незаконные, по их мнению, основания досрочного прекращения полномочий за совершение ими дисциплинарного проступка.

Таким образом, в науке и законодательстве по-прежнему остаются нерешенными вопросы о категориях дел, которые следует включать в состав административного судопроизводства, а также о процессуальном регламенте их рассмотрения и разрешения.

Полагаю, административное судопроизводство можно определить как деятельность суда по разрешению споров в публично-правовой сфере, то есть установленный законом порядок возбуждения, подготовки, рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений. Актуальной задачей является дальнейшее развитие предусмотренного ст. 118 Конституции РФ административного вида судопроизводства в качестве самостоятельного, а также разработка соответствующего процессуального акта для корректировки деятельности различных звеньев российской судебной системы при разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений.

М. ПАВЛОВА,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры судебной власти

и организации правосудия факультета Право НИУ ВШЭ