

Н. П. Заряева

преподаватель

Воронежский институт МВД РФ

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО
КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ**

Административному судопроизводству как научной проблеме посвящено много работ, в которых оно рассматривается в историческом и правовом аспектах¹. Учеными исследовалась проблема административного судопроизводства в царской России и в советские годы. В последнее время «административное судопроизводство» воспринимается в теории процессуального права и в правоприменительной практике как спорное процессуальное понятие.

Что понимать под «административным судопроизводством»? Ответ на этот научный вопрос зависит от толкования целого ряда процессуальных норм, закрепленных в недавно принятых кодифицированных нормативных актах — Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации, Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации.

Административное судопроизводство определено Конституцией РФ (ст. 118) как самостоятельный вид судопроизводства. В любом правовом государстве административное судопроизводство осуществляется в зависимости от созданной в стране судебной системы общими судами или специализированными административными судами.

¹ См., например: *Бахрах Д. Н.* Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5. С. 38—41; *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. 200 с.; *Он же.* От административной юстиции к административному судопроизводству // Сер. Юбилей, конференции, форумы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2003. Вып. 1. 144 с.; *Правилова Е. А.* Законность и права личности: административная юстиция в России (вторая половина XIX в. — октябрь 1917 г.). СПб.: Образование-Культура, 2000; *Демин А. А.* Административное судопроизводство как вид процессуальных отношений // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. В. Я. Кикотя. М.: МосУ МВД России, 2003. С. 159—165; *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России: (История и современность): Учеб пособие. М.: Рос. акад. правосудия, 2002. 120 с.; *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 5—11; *Чечот Д. М.* Административная юстиция (теоретические проблемы). Л.: Изд-во ЛГУ; и др.

В настоящее время административное судопроизводство в Российской Федерации осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ порядок производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, определяется Гражданским процессуальным кодексом РФ², нормы которого предусматривают следующую классификацию дел, возникающих из административных (публичных) правоотношений³:

— дела по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов;

— дела по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

— дела по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Суд вправе также рассматривать и другие дела, возникающие из административных (публичных) правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда, а именно: заявления на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме:

— действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации;

— действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования (ст. 3 Закона от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁴).

Разрешение определенной категории административно-правовых споров также осуществляется арбитражными судами. В Арбитражном процессуальном кодексе РФ административным судопроизводством законодатель считает рассмотрение арбитражными судами возникающих

² См.: Пункт 8 Постановления № 2 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 3. С. 3.

³ См.: Статья 245 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁴ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. (в ред. Федерального закона от 14 декабря 1995 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685; Рос. газ. 1995. 26 дек.

из административных и иных публичных правоотношений экономических споров и иных дел⁵:

— об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

— об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

— 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.

Следует отметить, что Арбитражный процессуальный кодекс РФ является единственным процессуальным кодифицированным нормативным правовым актом в России, который вслед за Конституцией РФ использует понятие «административное судопроизводство».

С точки зрения законодателя «административным судопроизводством» являются одновременно два вида судебной деятельности, а именно: административное судопроизводство в арбитражном процессе, связанное с обеспечением законности в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и иных органов, а также — административно-юрисдикционное производство, рассматривающее дела об административных правонарушениях, а также дела о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, обязательных платежей и санкций.

Вместе с тем Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не предусмотрена правовая категория «административное судопроизводство», следовательно, судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях законодатель не связывает с административным судопроизводством, а трактует как производство по делам об административных правонарушениях. Кроме того, при принятии решения и установлении конституционности тех или

⁵ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

иных норм федеральных законов Конституционный Суд РФ должен применять категории и термины, используемые самим законодателем. Однако, высказывая мнение о значении соответствующих статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в которых отсутствует термин «административное судопроизводство», Конституционный Суд РФ определяет легитимность указанной категории для производства в судах дел об административных правонарушениях.

По мнению Ю. Н. Старилова, КоАП РФ не установил в своих статьях понятие «административное судопроизводство» в связи с тем, что суд осуществляет правосудие по спорным делам, содержащим спорные правоотношения. Там, где нет правового спора, вряд ли нужен и суд, рассматривающий по законодательно установленным процедурам соответствующие споры (притязания, иски, противоречия). Дела об административных правонарушениях — это дела о применении наказания, т.е. возникающие в известном смысле вне спорных отношений, это дела о деликте — административном правонарушении. Государство обязано создать условия и формальный порядок разрешения таких дел и применения к виновным в совершении правонарушений установленных наказаний (уголовных или административных). Административные дела — это дела о претензии (о жалобе), это притязание субъекта права к государству, административной власти, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему⁶.

Поэтому, анализируя ст. 118 Конституции Российской Федерации, необходимо делать вывод о том, что именно в данной норме заложена идея формирования административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти, в ходе которой рассматриваются дела, возникающие из административно-правовых и иных публично-правовых отношений.

В результате анализа основных положений кодифицированных нормативно-правовых актов, регулирующих порядок осуществления административного судопроизводства, выясняется, что административное судопроизводство неоднозначно определено самим законодателем. С одной стороны, нормы Арбитражно-процессуального кодекса РФ закрепляют, что дела об административных правонарушениях рассматриваются по правилам «административного судопроизводства», с другой — Кодексом РФ об административных правонарушениях порядок рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях закреплен как «производство по делам об административных правонарушениях».

В связи с отсутствием правового определения административного судопроизводства и законодательного регулирования административно-процессуальной деятельности данная правовая категория также неоднозначно рассматривается в современной науке административного права.

⁶ См.: Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. С. 55.

Традиционно судопроизводство понимается как совокупность процессуальных норм, определяющих порядок деятельности при отправлении правосудия⁷. Однако в российской правовой науке сложились несколько точек зрения относительно понимания административного судопроизводства. Сторонники одной из них рассматривают административное судопроизводство как возникающее из административно-правовых отношений, другой — как возникающее из публично-правовых споров и дел о назначении административных наказаний.

Так, И. В. Панова под административным судопроизводством понимает вид судопроизводства по рассмотрению административных дел в особом порядке, регламентированном нормами административно-процессуального права⁸. При этом не включает в данное понятие рассмотрение административных споров в особом порядке судебными органами, полагая, что административное судопроизводство следует отличать от административной юстиции (в широком понимании)⁹.

По мнению Ю. Н. Старилова, термин «административная юстиция» необходимо заменить на понятие «административное судопроизводство», в связи с тем, что толкование термина «административная юстиция» довольно широко и связано не только с судебной, но и с управленческой деятельностью по административному порядку рассмотрения жалоб в области управления¹⁰.

Однако Д. Н. Бахрах утверждает, что понятия «административная юстиция» и «административное судопроизводство» не тождественны¹¹, определяя при этом административное судопроизводство как сочетание производства по делам об административных правонарушениях и производства по оспариванию правовых актов.

Определяя объем и характер административного судопроизводства, Ю. А. Тихомиров полагает, что по правилам административного судопроизводства должны рассматриваться «административные дела, возникающие в сфере государственного управления и регулирования, споры, возникающие из административных правоотношений, дела по защите прав и свобод граждан в сфере управления»¹².

⁷ См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 951.

⁸ См.: Панова И. В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. № 4. С. 6.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция в России: Место в структуре административного права, проблемы теории и развития // Административное право Российской Федерации. (По материалам конференций). Великий Новгород, 1999. С. 69.

¹¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5. С. 24.

¹² Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России: Перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 36.

Н. Г. Салищева и Н. Ю. Хаманева предполагают, что осуществление судебного контроля за решениями органов публичной администрации требует адекватных процессуальных форм производства, существенно отличающихся от гражданского судопроизводства, которые должны найти отражение в федеральном акте об административном судопроизводстве¹³.

Одно из определений административного судопроизводства, тесно связанное с административной юстицией, дано Ю. А. Поповой, отождествляющей административное судопроизводство с «процессуальной формой деятельности административного суда по рассмотрению и разрешению административных споров, возникающих между органами публичной власти или их должностными лицами и гражданами, другими субъектами властеотношений, о законности принятых правовых актов, решений, действий (бездействия)»¹⁴. Однако на сегодняшний день данное определение нельзя назвать вполне удачным ввиду отсутствия в Российской Федерации самостоятельной системы административных судов, а также законодательного административно-процессуального закрепления порядка рассмотрения административных споров.

На наш взгляд, наиболее близким к пониманию административного судопроизводства является следующее определение: «Это деятельность специально учрежденных судов для рассмотрения административно-правовых споров и административно-правовых дел, это правосудие, осуществляемое по заявлениям граждан и иных субъектов права в суд в связи с оспариванием решений и действий (бездействия) органов публичного управления и должностных лиц, нормативных или ненормативных правовых актов»¹⁵. При этом важной современной особенностью административного судопроизводства является судебная деятельность по осуществлению нормоконтроля.

Кроме того, аналогичную позицию отстаивает Председатель Верховного Суда Российской Федерации В. А. Лебедев, утверждая, что административно-правовые споры надлежит рассматривать специализированными административными судами в системе судов общей юрисдикции по правилам *административного судопроизводства*¹⁶.

152 Как нам кажется, в настоящее время в Российской Федерации термин «административное судопроизводство» необходимо использовать в тех случаях, когда идет дискуссия об обжаловании в суд действий и решений органов публичного управления (должностных лиц, государ-

¹³ См.: Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 8.

¹⁴ Попова Ю. А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. 2002. № 5. С. 34.

¹⁵ Уткин Д. В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж: ФГУП ИПФ «Воронеж», 2004. С. 9.

¹⁶ См.: Куликов В. Чиновников посадят по-английски // Рос. газ. 2005. 13 дек.

ственных служащих и других субъектов права) о возможности создания в России самостоятельной системы административных судов или выделения в судах общей юрисдикции специализации по административным спорам.

Одной из обязанностей правового государства является истинное обеспечение правовой защиты субъективных прав граждан, установленных в Конституции РФ и в других нормативных актах. Кроме того, действие Конституции Российской Федерации, наряду с другими проблемами, ставит в центр жизнедеятельности общества проблему реализации прав и свобод человека и гражданина в области судебной защиты его прав и свобод. Так, в соответствии с п. 2 ст. 46 граждане могут обжаловать в суд действия и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц. Именно осуществление и неотчуждаемость этого права являются ключевыми направлениями создания и укрепления российского правового и демократического государства.

Важнейшее место в правовой защите нарушенных органами управления, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими прав и свобод граждан занимает правовой механизм их восстановления. Одним из наиболее эффективных способов восстановления нарушенных прав и свобод граждан является судебный контроль за исполнительной властью.

Полномочия по контролю за законностью действий государственных и иных учреждений также предоставлены судам ст. 120 Конституции РФ, в соответствии с которой суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Только когда ст. 46 Конституции будет применяться в полной мере, можно будет сказать, что Россия стала правовым государством. Без действенного судебного контроля над государственными и местными учреждениями, над частным сектором в стране не будет права и порядка, но будут царить произвол и насилие¹⁷.

В Российской Федерации функции судебного контроля осуществляются посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства. Конституционный контроль осуществляется за законностью и соответствием Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, актов субъектов РФ, публично-правовых договоров и не вступивших в силу международных договоров РФ. Институт конституционного контроля посредством судебной власти на сегодняшний день сформирован и представлен в виде Конституционного Суда РФ, осуществляющего свою власть в форме конституционного судопроизводства.

¹⁷ См.: Никеров Г. И. Судебная власть в правовом государстве. (Опыт сравнительного исследования) // Государство и право. 2001. № 3. С. 18.

Судебный контроль за исполнительной властью осуществляется в настоящее время в процессуальной форме, установленной гражданско-процессуальным и арбитражно-процессуальным законодательствами. Н. Ю. Хаманева полагает, что использование гражданского процесса связано с недостаточной разработанностью, а порой и отсутствием административно-процессуальных норм, которые могли бы регламентировать административное судопроизводство¹⁸. К сожалению, в настоящее время остается не обеспеченным традиционными и обязательными для специальной ветви судебной власти атрибутами контроль за законностью действий (бездействия), решений административно-правового характера, т.е. не функционируют специальные судебные органы, нет особой процессуальной формы разрешения дела, собственной компетенции, соответствующей процедуры разрешения подведомственных дел. Поэтому сейчас нельзя говорить о сложившемся институте административного судопроизводства.

По мнению В. Ершова, законодательное закрепление и воплощение на практике судебного контроля (нормоконтроля) за нормативными правовыми и индивидуальными актами органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, действиями (бездействием) должностных лиц, осуществляющих властные полномочия, позволит обеспечить выполнение основополагающих конституционных положений о разделении государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную и о действительном признании, соблюдении и защите судом прав и свобод человека и гражданина, являющихся высшей ценностью¹⁹. Соглашаясь с данным утверждением, хотелось бы лишь дополнить, что судебный контроль за правовыми актами управления, действиями (бездействиями) должностных лиц должен осуществляться в специализированной процессуальной форме, которой, по нашему убеждению, должно стать административное судопроизводство (правосудие). Кроме того, одним из аргументов в пользу закрепления специальных правил административного судопроизводства является то обстоятельство, что «применение гражданско-процессуальных норм для разрешения административных дел противоречит сути административно-правовых отношений материального характера»²⁰.

¹⁸ См.: Хаманева Н. Ю. Настоящее и будущее административного судопроизводства в России // Административное право и административный процесс: Актуальные проблемы. М.: Юрист, 2004. С. 237; Она же. Административно-правовые споры: Проблемы и способы их разрешения // Государство и право. 2006. № 11. С. 11.

¹⁹ См.: Ершов В. Разделение властей. К вопросу о компетенции судов по разрешению административных споров // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 71.

²⁰ Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере государственного управления в Российской Федерации // Гражданин и право. 2002. № 3. С. 21—37.

Таким образом, административное судопроизводство должно представлять собой одну из форм осуществления судебного контроля над управлением, в рамках которого судом проверяется законность совершенных административных действий и принятых органами управления административных актов, принимаются меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов.

Судебная власть в Российской Федерации призвана охранять право, правовые устои государственной и общественной жизни от любых нарушений, кто бы их ни совершал. Вместе с тем она должна выступать сдерживающим фактором, предупреждающим нарушение правовых установлений как со стороны законодательных, так и исполнительных органов государственной власти, обеспечивая тем самым реальное разделение властей.

С начала судебной реформы прошло более 15 лет, однако положительных результатов для граждан, чьи права ежедневно нарушаются действиями или, как правило, бездействиями органов государственного управления, не видно. Кроме того, негативные явления, такие как коррупция, некомпетентность, трудности, связанные с реализацией защиты субъективных прав граждан, и тем самым недоверие к правосудию, остаются актуальными и нерешенными на сегодняшний день.

Судебная власть, прежде всего, должна быть справедливой, что неоднократно провозглашается в положениях Конституции и других законов, так или иначе реализуется в гражданском и уголовном судопроизводстве и недостаточно осуществляется в административном. Справедливость принимаемых решений изначально зависит от хорошо продуманных форм построения и деятельности судебной власти.

Концепция, на основании которой в последние годы велась работа по реформированию судов, не была, очевидно, глубоко продумана, широко, всесторонне и обстоятельно обсуждена. В результате вместо рациональной, компактной, экономически обоснованной единой системы, олицетворяющей судебную власть, в России сохраняется беспомощная, разбухшая, раздробленная, с дублирующими звеньями совокупность отдельных правоохранительных органов. Сказать, что у нас формируется предусмотренная ст. 10 Конституции РФ самостоятельная ветвь судебной власти, пока что вряд ли можно²¹.

Таким образом, если посмотреть на судебную систему Российской Федерации с учетом исторического российского и мирового опыта цивилизованных стран, то следует прийти к выводу, что некоторые, на первый взгляд, решенные в Конституции РФ и федеральных законах вопросы, относящиеся к судебной реформе, нуждаются в переосмыслении и дополнительном обсуждении.

²¹ См.: Бородин С. В., Кудрявцев Н. В. О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10. С. 22.