

УДК 342.565.4

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ ОБОСНОВАНИЯ

В. С. Анохин

Арбитражный суд Воронежской области

Поступила в редакцию 2 июля 2010 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы создания административных судов; понятие административного судопроизводства, его предмет; целесообразность разработки отдельного законодательства об административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный процесс, административный публично-правовой спор, административный суд.

Abstract: questions of creation of administrative courts, concept of administrative legal proceedings, its subject, expediency of working out of the separate legislation on administrative legal proceedings are considered.

Key words: administrative legal proceedings, administrative process, administrative publicly-legal dispute, administrative court.

В последние годы в ходе осуществления судебной реформы развернулась довольно широкая и противоречивая дискуссия о целесообразности создания в системе судебной власти еще одной судебной ветви – административных судов. Стимулом дискуссии стали заявления Президента РФ В. В. Путина (2000 г.), Председателя Правительства РФ М. М. Касьянова (2003 г.) и Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева (2000–2003 гг.). Однако десятилетняя дискуссия о целесообразности создания административных судов лишь «породила» проект кодекса административного судопроизводства (2000 г.) и проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах Российской Федерации» (2000 г.), которые так и остались нерассмотренными Государственной Думой РФ, что вполне закономерно, поскольку сама дискуссия растворилась в споре между созданием административных судов и административного процессуального кодекса. Причем эта достаточно полезная дискуссия углубилась в теоретико-правовые исследования, что само по себе является позитивным моментом, но совершенно оставлены в стороне практические вопросы правоприменения при разрешении судами общей юрисдикции и арбитражными судами публично-правовых споров, споров между физическими и юридическими лицами, с одной стороны, и государством в лице его органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц – с другой, а также споров между неравноправными участниками, между гражданином и государством.

Нет необходимости вдаваться в анализ дискуссионных вопросов по заявленной теме, поскольку они глубоко проанализированы профессором Ю. Н. Стариловым¹, другими авторами, отдельными выводами которых мы воспользуемся.

Если говорить о реформировании судебной власти, то следует констатировать, что она, в основном, коснулась судов общей юрисдикции в виде создания мировой юстиции и перераспределения судебных дел между районными судами и мировыми судьями. Считается, что этим решена проблема нагрузки в районных судах, а значит, улучшилось качество правосудия и его доступность. С точки зрения нагрузки в районных судах проблема действительно решена. Решена до такой степени, что в каждом районе суды оказались не нужными. Теперь пошел процесс объединения 3–4 районных судов в один, потому что в силу оставшейся нагрузки в районном суде достаточно 2–3 судей. Возникают правомерные вопросы: Как обеспечить в предусмотренных законом случаях создание судебных коллегий для коллегиального рассмотрения судебных дел? Создание одного суда на 3–4 района разве делает суд, правосудие для граждан доступнее? То же самое можно сказать и о мировых судьях. Создание мировой юстиции имело в виду прежде всего приближение мирового судьи к месту жительства граждан. Получилось же совсем другое. Произошло лишь территориальное отделение мировых судей от районных судов. В сельской местности, как правило, мировые судьи в единственном лице. В случае отпуска, болезни мирового судьи одного района правосудие переносится в другой район. О доступности правосудия мировой юстиции речи быть не может. Правильно отмечает Ю. Н. Старилов, что мировые судьи и федеральные судьи районных судов одинаково «приблизень» к населению, лишь компетенция и подведомственность судов в рассмотрении тех или иных правовых споров и конфликтов изменились не в лучшую сторону².

Полагают также, что мировая юстиция позволила сократить сроки рассмотрения дел. Позволим не согласиться с этим умозаключением. Если такое произойдет, то только в районных судах, поскольку у них изъяли большой объем работы, и они просто «вынуждены» рассматривать дела без нарушения сроков, но у мировых судей сложившийся объем работы никогда не позволит сократить сроки рассмотрения дел. Эта ситуация усугубляется еще и введением лишней проверяющей инстанции в лице районного суда. В результате срок вступления в законную силу судебного акта, а также его исполнения удлиняется. Этот факт совершенно очевиден и в системе арбитражных судов.

Следует заметить, что создание четырехзвенной системы арбитражных судов не привело к совершенствованию качества правосудия, и «пятым колесом в телеге» здесь является апелляционная инстанция – арбитражные апелляционные суды. Дело в том, что во всем цивилизованном мире существуют две судебные инстанции: первая – по рассмотрению споров в суде первой инстанции; вторая – кассационная, для пересмотра судебных актов по

¹ См.: Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2001. 144 с.

² См.: Там же. С. 19.

жалобе заинтересованной стороны. Кассационная инстанция в судебной системе нашей страны должна ставить последнюю точку в осуществлении правосудия. Пока существует множество проверяющих судебных инстанций на одну основную, первую инстанцию, осуществляющую правосудие, ни о доступности, ни об оперативности разрешения споров речи быть не может.

Как ни парадоксально, но кассационные арбитражные суды лишь по истечении 15 лет стали более или менее стабильно осуществлять свои функции в смысле проверки правильности решений нижестоящих судов. Однако парадокс заключается и в том, что в нашей стране окончательное решение по арбитражным спорам принимает не один вышестоящий суд, а десять, что позволяет иметь вместо одной окончательной точки зрения по конфликтной ситуации сразу десять. Получается какое-то раздробленное правосудие.

Если же еще учесть, что до 90 % неправильных с точки зрения кассации судебных решений первой и второй инстанций направляются на новый, и порой не один, круг рассмотрения дела в первую инстанцию, вместо того чтобы принять собственное окончательное решение, то эффективность такого правосудия становится ясной.

Такая же ситуация наблюдается сейчас и в системе апелляционных арбитражных судов. Возможно, и они через 15 лет достигнут уровня современных кассационных судов. В любом случае время покажет, насколько правильно и эффективно осуществлена в нашей стране судебная реформа, закончившаяся созданием 20 арбитражных апелляционных судов.

Продолжим, однако, анализ вопросов создания административных судов и административного судопроизводства. Оставим при этом в стороне теоретические споры о терминах «административное судопроизводство», «административный процесс», о противоречиях, используемых в различных отраслях процессуального права³. Мы исходим из того, что судопроизводство – это узаконенное средство, порядок, процедура рассмотрения спорных ситуаций с целью обеспечения и защиты нарушенных прав и законных интересов. По нашему мнению, уголовному судопроизводству соответствует уголовный процесс, гражданскому судопроизводству – гражданский процесс, административному судопроизводству – административный процесс.

Конституция РФ в ст. 118 устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, при этом не упоминается арбитражное судопроизводство, но существует арбитражный процесс, в то время как для административного судопроизводства нет соответствующего кодекса.

Однако это вовсе не означает, что в системе судебной власти не должно быть арбитражных судов, что в стране не может быть административного судопроизводства. Они есть, успешно действуют и активно применяются.

Следует обратить внимание на тот факт, что ни законодатель, ни ученые-правоведы не подвергают сомнению необходимость разработки

³ См.: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 42–83.

правового регулирования административного судопроизводства. Об этом факте красноречиво свидетельствуют соответствующие нормы Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ), Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) и других специальных федеральных законов.

Административное правосудие существует, судьи при осуществлении административного правосудия руководствуются соответствующими процессуальными нормами. Они размещены в различных законодательных актах в разобобщенном виде. В связи с этим правомерно и обоснованно стоит вопрос как о создании самостоятельных административных судов, так и о разработке отдельного административного процессуального кодекса – кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)⁴.

Вопрос о разработке административного процессуального законодательства представляется бесспорным. Оставляем за собой право предположить, что возможен и вариант, аналогичный арбитражному и гражданскому законодательству. Этот вопрос требует глубокого специального исследования. Ясно одно: федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи, разрешающие в целом огромное количество публично-правовых споров граждан и их объединений с органами законодательной и исполнительной власти должны иметь четкий порядок процедуры осуществления административного правосудия.

Но нельзя оставить без внимания понятие административного судопроизводства.

Административное судопроизводство предусмотрено ст. 118 Конституции РФ в качестве отдельной, самостоятельной формы осуществления судебной власти, отправления правосудия наряду с другими самостоятельными формами судопроизводства: конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Конституция, таким образом, под судопроизводством понимает именно форму отправления правосудия, процессуальную форму правосудия.

В юридической литературе еще в доперестроечные времена сложилась точка зрения по поводу административного процесса не как процессуальной формы деятельности судов, а в более широком плане, как управленческая деятельность органов судебной власти. В различных вариантах эту правовую концепцию обосновывали С. С. Студеникин⁵, И. В. Панова⁶, Н. Г. Салищева⁷.

⁴ См.: Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России : организационный и формальный подход // Правоведение. 1999. № 1. С. 72 ; Салищева Н. Г. Административное судопроизводство требует кодификации // ЭЖ-Юрист. 2003. № 12.

⁵ См.: Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 44.

⁶ См.: Панова И. В. Административное право в Российской Федерации : понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 123.

⁷ См.: Салищева Н. Г. Административное право Российской Федерации / под ред. Н. Ю. Хамановой. М., 2004. С. 312–313 ; *Ее же*. К вопросу об административном

Следует заметить, что означенная концепция разрабатывалась в иных условиях социально-политической жизни, экономики страны, государственного устройства. Однако и в иных условиях отдельные авторы⁸ не соглашались с отождествлением административного (управленческого) процесса и административного судопроизводства. Они отмечали, что эти категории не могут быть в равной степени отнесены к деятельности государственных органов исполнительной власти: судопроизводство осуществляется судом, а не исполнительными органами, судопроизводство присуще судам, которые разрешают спорные ситуации, а не государственное управление. Это главное, и с этим надо согласиться.

Для того чтобы определиться с понятиями административного судопроизводства и административной процедуры, административного управления, необходимо установить предмет административного судопроизводства и предмет административного управления. По этому вопросу существуют различные точки зрения.

Так, А. П. Шергин в качестве предмета административного судопроизводства понимает административное правонарушение⁹, В. Бойцова – административно-правовой спор¹⁰, А. Б. Зеленцов рассматривает этот вопрос еще шире и понимает под предметом судопроизводства административно-правовой конфликт¹¹. Однако более убедительной представляется точка зрения, в соответствии с которой предметом административного судопроизводства является административно-правовой спор¹², спор о праве, рассматриваемый судом, но не о праве гражданском, а о праве публичном, административном.

Действительно, в судах вообще рассматриваются и разрешаются споры по существу его предмета. В гражданском, арбитражном судопроизводстве в основном рассматриваются частноправовые иски о защите частных прав и законных интересов. Наличие спора, обращение в суд о предположительном или действительном нарушении прав свидетельствует о создании определенных помех, нарушений существующих прав граждан.

процессе в СССР // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 16; *Ее же*. Гражданин и административная юстиция в СССР. М., 1970.

⁸ См.: *Сорокин В. Д.* Юрисдикционная и управленческая концепция административного процесса : 40 лет спустя // *Юридическая мысль*. 2005. № 3. С. 42; *Его же*. Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 45–46; *Его же*. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 47–51; *Бахрах Д. Н.* Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // *Государство и право*. 2005. № 2. С. 19–25; *Махина С. А.* Управленческий и административный процессы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998; *Слепченко Е. В.* Административное судопроизводство : понятие, единство и дифференциация // *Рос. юстиция*. 2009. № 3. С. 51–52.

⁹ См.: *Шергин А. П.* Административная юстиция. М., 1979. С. 35.

¹⁰ См.: *Бойцова В.* Нужна ли нам административная юстиция // *Сов. юстиция*. 1993. № 7. С. 12–13.

¹¹ См.: *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // *Правоведение*. 2000. № 1. С. 70.

¹² См.: *Слепченко Е. В.* Указ. соч. С. 52–53.

Именно в процессе судопроизводства суд должен установить наличие действительных прав у заявителя, истца, факт нарушения их другой стороной, ответчиком, и восстановить определенность в правоотношениях его участников.

Однако, если в частнопроводимом споре в гражданском и арбитражном процессе участвуют юридически равные между собой, перед законом и судом участники процесса, то в административном судопроизводственном процессе, как правило, участвуют частная фирма или гражданин и публично-правовая структура (хотя не исключен вариант противостояния и двух публично-правовых структур). Из этого делается вывод о невозможности административного спора из-за неравенства сторон в административно-правовом отношении, поэтому следует вести речь не о споре между гражданином и административным органом, а о жалобе гражданина на действия административных органов¹³. В определенной позиции эта точка зрения верна, поскольку в административном судопроизводстве рассматриваются и такие заявления (а не иски), однако они рассматриваются по правилам искового производства с некоторыми особенностями, предусмотренными в АПК РФ и в ГПК РФ. Суд при рассмотрении споров между гражданином, юридическим лицом и административными органами выясняет не факт нарушения гражданских прав и обязанностей участниками частнопроводимых отношений, а чья позиция – административного органа или юридического или физического лица – соответствует закону, т.е. допущено ли нарушение закона одним из участников публичных правоотношений. И это главное отличие административного судопроизводства от арбитражного или гражданского. В административном судопроизводстве суд обязан объективно исследовать и оценить все доказательства по делу и определить правомерность действий сторон по делу.

Правильно подмечено в литературе¹⁴ о том, что в административном споре административный орган реализует не властные полномочия, а такие же права и обязанности, выражающиеся в доказывании своих требований и возражений, что в основу правового государства положено равенство гражданина и государства перед законом и судом. Это равенство представляет собой один из принципов судопроизводства, реализацию которого в практике арбитражного судопроизводства подтверждает тот факт, что 60–70 % административных споров решаются в пользу граждан и предпринимательских структур.

Разрешение административного спора – это способ судебной проверки законности и обоснованности решений и действий административных органов всех уровней и их должностных лиц. Судопроизводство по делам, связанным с рассмотрением деяний, предусмотренных оспариваемыми

¹³ См.: *Боннер А. Т.* Некоторые вопросы производства по делам, возникшим из административно-правовых отношений // *Правоведение*. 1964. № 1. С. 124 ; *Кудряшова А. И.* Особенности производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений // *Суд и применение закона*. М., 1982. С. 160–161.

¹⁴ См.: *Слепченко Е. В.* Указ. соч. С. 52.

нормативными положениями, является административным судопроизводством независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом, что подтверждено Конституционным Судом в постановлении от 12 мая 1998 г. №14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении расчетов с населением». Конституционный Суд РФ, определяя правовую природу административного судопроизводства, исходил не из формально-организационного критерия (какой суд рассматривает), а взял за основу материально-правовой, предметный критерий, исходящий из природы юридического конфликта – административно-правовой спор.

В юридической литературе широко обсуждается вопрос о целесообразности разработки и принятия отдельного административного процессуального законодательства, обсуждается и разработанный Верховным Судом РФ проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹⁵.

Уже целое десятилетие ведутся дискуссии по вопросам создания административных судов и разработки для них отдельного процессуального законодательства. Полагаем, что эти вопросы должны и могут быть решены независимо один от другого и не в единой связке.

Дело в том, что административное правосудие осуществляется и судами общей юрисдикции, в том числе мировыми судьями, и арбитражными судами. Причем последние осуществляют административное правосудие активно и успешно, несмотря на то, что Конституция РФ не предусматривает вообще арбитражного судопроизводства. В 2008 г., например, Арбитражным судом Воронежской области рассмотрено 10 176 административных публично-правовых споров различных категорий, что составило 58,4 % от рассмотренных судом споров. В целом системой арбитражных судов рассматривается около 50 % всех арбитражных споров.

Идеологи создания самостоятельных административных судов, в том числе представители судов общей юрисдикции, вероятно, исходят из того, что административным судам будут подсудны все публично-правовые споры физических и юридических лиц независимо ни от предметного, ни от субъектного характера этих споров. Однако они опасаются лишь одного: достаточно ли будет нагрузки на административных судей для создания полноценных по составу судов, всегда ли суды первой инстанции (а их предлагается создавать один на 5–6 административных (муниципальных) районов) административных судов будут загружены.

Основания для опасений есть: создание мировой юстиции уже привело к тому, что районные суды оказались без нагрузки, вынужденно превратились в суды, не способные создавать коллегиальные составы для разрешения категорий отдельных дел. В настоящее время в стране происходит очередная реформа судебной власти в виде объединения трех-четырех районных судов в один межрайонный, что пока не соответствует действующему законодательству о судостроительстве. Но при создании админист-

¹⁵ Рос. юстиция. 2004. № 3.

ративных судов нагрузка на судей судов общей юрисдикции и мировых судей значительно сократится, и межрайонные суды снова придется укрупнять. Укрупнять придется и участки мировых судей.

Создатели административных судов предполагают создание 400 судов первой инстанции и 21 окружной суд¹⁶. Однако при проведении любой реформы, в том числе правовой и судебной, не в меньшей мере надо помнить о том, чтобы не навредить, не испортить то, что уже есть и успешно действует, чтобы новшества вводились на пользу общества, граждани-на страны. Упомянем лишь один принцип судопроизводства, принцип доступности правосудия. Здесь имеется в виду один аспект доступности правосудия: удобство обращения в суд по географическому, территориальному признаку. Будет ли обеспечена доступность к административному суду (а, возможно, в связи с этим и к судам общей юрисдикции), первая инстанция которых будет иметь территорию из шести муниципальных районов, а вторая – из четырех субъектов Российской Федерации? Думаем, что ответ на этот вопрос будет один – «нет». Несомненно, будут нарушены и такие принципы, как: состязательность процесса, равенство сторон и др. Разумеется, встанет другой вопрос: «Где граждане могут найти управу на чиновников»¹⁷. Для правильного рассмотрения публично-правовых споров нужны не новые суды, а совершенное процессуальное законодательство, регулирующее административное судопроизводство¹⁸.

В настоящее время административное судопроизводство, процесс, форма административного правосудия регулируются разрозненными правовыми нормами, которые включены, прежде всего, в ГПК РФ и АПК РФ, а также, в ЗК РФ, в КоАП РФ и Закон о несостоятельности (банкротстве). Однако административное судопроизводство отличается существенными особенностями. Так, в ГПК РФ предусмотрено, что дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются по общим правилам искового производства с особенностями, установленными главами 23–26 ГПК РФ и другими федеральными законами. Производству в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, посвящен раздел III АПК РФ (главы 22–26). Дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в разделе III АПК РФ, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом. Заявления по указанным делам подаются в арбитражный суд по общим правилам подсудности, предусмотренным АПК РФ, если в разделе III АПК РФ не установлено иное. В АПК РФ особенно подчеркивается, что обязанность

¹⁶ См.: Радченко В. И. Специализированные суды : интервью // ЭЖ-Юрист. 2007. № 3.

¹⁷ Ламонов Е. В. Кодекс административного судопроизводства – процессуальная форма деятельности административных судов // Рос. юстиция. 2007. № 9. С. 8.

¹⁸ См.: Петрова С. Необходимы процессуальные гарантии, а не новый суд // ЭЖ-Юрист. 2005. № 34.

доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, законности оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, возлагается на органы и лиц, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие) (ст. 189 АПК РФ). Эта обязанность позволяет нивелировать предполагаемое неравенство гражданина или коммерческой и иной организации и административного, властного органа.

Основные особенности административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах отражают специфику самих споров, отличающую их от частноправовых споров, гражданских дел от уголовных дел, гражданский, уголовный, арбитражный процессы от процесса административного.

При отсутствии самостоятельного закона об административном процессе правоприменители с определенным успехом, но не без проблем руководствуются соответствующими нормами АПК РФ и ГПК РФ. Возможно ли и целесообразно ли иметь отдельный общий для судов общей юрисдикции и арбитражных судов кодекс административного судопроизводства покажет время и практика. Но уже в переходный период разработки новейшего законодательства Российской Федерации очевидно, что совместить два процесса в одном законодательном акте – проблематично. Утверждение же о том, что рассмотрение гражданских и арбитражных дел не имеет каких-либо принципиальных различий, а поэтому нет необходимости иметь АПК РФ и ГПК РФ¹⁹, что единство законодательства о судопроизводстве в судах общей юрисдикции и арбитражных судах должно привести к созданию единого гражданского процессуального кодекса, содержащего раздел об особенностях рассмотрения споров, связанных с экономической, в том числе предпринимательской деятельностью²⁰, не основано ни на практике судопроизводства, ни на законе и теоретически пока не доказано: особенности уже разработаны для обеих ветвей судебной власти, осуществляющих административное правосудие, но единства в правилах и подходах в них так и нет.

¹⁹ См.: Павлушина А. А. Теория юридического процесса : итоги, проблемы, перспективы развития. Самара, 2005. С. 88.

²⁰ См.: Попондопуло В. Ф. Система третьей власти : от горизонтальной организации к вертикальной // Закон. 2004. № 10. С. 115.

Арбитражный суд Воронежской области

Анохин В. С., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

E-mail: vrnarbit@arbitr.vrn.ru

Tel.: 8 (4732) 59-71-81

Arbitration Court of the Voronezh Region

Anokhin V. S., Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation

E-mail: vrnarbit@arbitr.vrn.ru

Tel.: 8 (4732) 59-71-81