

УДК 342.92

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
РАЗВИТИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ И КОДИФИКАЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Д. В. Уткин

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
(Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 15 мая 2012 г.

Аннотация: в статье рассмотрены проблемные аспекты совершенствования административного судопроизводства в Российской Федерации, исследованы основные направления развития судебной системы России на 2013–2020 годы, констатируется необходимость кодификации административно-процессуального законодательства.

Ключевые слова: судебная система, административное судопроизводство, административный процесс.

Abstract: in the article the problem aspects of the improvement of administrative justice in the Russian Federation, the main directions of the development of the judicial system of Russia by 2013–2020, installed the need for the codification of administrative-procedural legislation.

Key words: judicial system, administrative justice, administrative process.

Осуществление правосудия относится к числу важнейших полномочий судебной власти, являющейся самостоятельной ветвью государственной власти, обособленной и не зависимой в своей деятельности от власти законодательной и исполнительной. Именно самостоятельная и независимая судебная власть, осуществляемая посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, способна обеспечить беспристрастное, объективное рассмотрение уголовных, гражданских, административных и иных дел, защиту прав граждан от незаконных действий (бездействия) и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В последние годы проблемам административного судопроизводства в науке административного права уделяется значительное внимание. Достаточно длительное время ведется спор о содержании данного правового института. Так, в числе важнейших проблем, обсуждаемых и дискутируемых в административно-правовой литературе, – понимание содержания института административной юстиции, административного судопроизводства или административного правосудия. Большинство ученых, исследующих вопросы административного процесса, считают, что административным процессом является также административное судопроизводство. Следовательно, концепция многообразия административных процессов

161

включает и понимание административного процесса как административного правосудия, т.е. рассмотрение судьями административно-правовых споров, возникающих из публично-правовых отношений, в том числе дел об оспаривании нормативных или ненормативных правовых актов. На наш взгляд, понятия «административный процесс» и «административное судопроизводство» тождественны, поскольку одно из них является процессуальным проявлением другого.

Необходимо отметить, что административная система должна совершенствоваться не только путем проведения административной реформы, предполагающей внесение изменений в структуру и порядок деятельности исполнительной власти, но и посредством совершенствования судебной системы.

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» установлено, что в целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления Правительству РФ необходимо до 1 сентября 2012 года принять меры по повышению доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, обеспечив внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства¹.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации Распоряжением Правительства от 20 сентября 2012 г. утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»², в которой установлена необходимость внесения в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства и направленных на повышение доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, обеспечение права общественных объединений обращаться в суды общей юрисдикции или арбитражные суды в защиту интересов граждан.

В новых условиях развития российской государственности и состояния гражданского общества назрела необходимость совершенствования административного законодательства, регулирующего широкий круг общественных отношений во всех сферах государственного управления, организации и деятельности органов исполнительной власти, государственных служащих на федеральном и региональном уровнях. Концепция развития административного законодательства должна в современных условиях учитывать, с одной стороны, особенности этапов развития

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

² Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»: распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Российской Федерации, с другой – общемировые и европейские тенденции совершенствования административного законодательства³.

В качестве основных направлений совершенствования административного законодательства следует определить создание правового механизма эффективной защиты прав граждан от административного произвола, а также формирование единой системы органов государственного контроля, не зависимых от органов исполнительной власти. В современных условиях, когда происходит осознание значимости административно-процессуальной составляющей в жизни каждого гражданина, рост интереса к вопросу систематизации административно-процессуального законодательства Российской Федерации среди административистов вполне закономерен⁴. Назрела необходимость возвратиться к проблеме реализации института административной юстиции как общепризнанного мировым сообществом механизма, обеспечивающего защиту прав, свобод и законных интересов граждан, а также необходимого элемента правового государства. В связи с этим в качестве первоочередного шага должна быть возобновлена работа над проектом Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве. Наряду с разработкой новых законодательных актов необходимо радикальное обновление ряда действующих федеральных законодательных актов в различных сферах общественной жизни⁵.

Развитие административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти, кодификация административно-процессуальных норм позволит укрепить законность в деятельности органов исполнительной власти, а также надежно защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. Еще в 2000 г. в Верховном Суде РФ был разработан проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», который 22 ноября 2000 г. был принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении. Однако дальнейшая работа над созданием системы административного правосудия снова затормозилась, поскольку в 2001 г. обозначились другие приоритеты в развитии судебной реформы.

В конце 2007 г. Постановлением Президиума Совета судей РФ была утверждена «Программа развития судов общей юрисдикции и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до

³ См.: *Хаманева Н. Ю., Альхименко В. В., Выручаев А. А., Гордеева Н. А., Гришкова А. А.* и др. Предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации, а также по разработке проекта концепций его развития // *Государство и право*. 2011. № 12. С. 16.

⁴ См.: *Цуканов Н. Н.* О возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства // *Государство и право*. 2011. № 5. С. 100.

⁵ См.: *Хаманева Н. Ю., Альхименко В. В., Выручаев А. А., Гордеева Н. А., Гришкова А. А.* и др. Указ. соч. С. 19.

2023 года»⁶, в которой говорится о необходимости создания административных судов в «целях совершенствования, развития и повышения эффективности судебной системы, что, в свою очередь, служит обеспечению доступности правосудия». Можно предположить, что такая позиция основана на многократно возросшем за последнее время количестве судебных дел, возникающих из публичных правоотношений.

В юридической литературе нашло свое отражение предложение о разработке и принятии Административно-процессуального кодекса РФ или Кодекса административного судопроизводства РФ. Проект Кодекса административного судопроизводства РФ в 2003 г. обсуждался в Совете при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия. Результатом обсуждения законопроекта явилось решение о необходимости выстраивания судебной системы в полном соответствии с Конституцией РФ, которая предусматривает именно административное судопроизводство⁷. Тем не менее, некоторые члены Совета высказывались за создание административных коллегий в судах общей юрисдикции. В 2004 г. законопроект «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» был опубликован для ознакомления с ним и обсуждения всеми заинтересованными лицами⁸.

В дальнейшем проект Кодекса административного судопроизводства РФ обсуждался с экспертами Совета Европы в г. Страсбурге, в Высшем административном суде ФРГ с участием судей административных судов Австрии и Финляндии. По мнению экспертов Совета Европы, исследованный ими проект закона об административном судопроизводстве представляет собой «удачный синтез обеих преобладающих в Европе базовых тенденций, которые предусматривают при определении задач административных судов выдвигание на первое место либо защиты субъективных прав каждого, либо объективной правомерности административного управления»⁹. Следующим этапом в развитии административного судопроизводства в Российской Федерации необходимо назвать внесение Пленумом Верховного Суда РФ проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Проект Кодекса административного судопроизводства РФ устанавливает порядок производства в суде первой инстанции, а именно закрепляет порядок подачи и обеспечения жалобы, подготовки дела к судебному

⁶ О Программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года: постановление Президиума Совета судей РФ от 26.12.2007 № 133. URL: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/jl-pravo/u6n.htm>

⁷ См.: Яшманов Б. Когда создадут административный суд // Рос. газета. 2003. 1 апр.

⁸ Законопроект «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская юстиция. 2004. № 3. С. 6–45.

⁹ См.: Радченко В. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. 2004. № 3. С. 4–5.

разбирательству, саму процедуру судебного разбирательства и вынесение постановления суда, порядок пересмотра судебных постановлений (кассационное производство, надзорная жалоба) и исполнения судебных решений. Несмотря на то, что данный акт обладает высоким профессиональным уровнем и значительной степенью готовности, некоторые положения проекта Кодекса административного судопроизводства РФ требуют дальнейшего совершенствования.

Так, предлагается исключить пункт «р» ч. 1 ст. 18 проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предусматривающий подсудность межрайонному административному суду административных дел о назначении физическим и юридическим лицам наказаний за административные правонарушения, так как административное судопроизводство осуществляется по делам, возникающим из спорных административно-правовых отношений. Оно направлено на разрешение именно спорных дел, в которых спор о субъективном публичном праве гражданина является предметом судебного рассмотрения. Дела об административных правонарушениях не следует включать в подсудность специально учреждаемых административных судов, так как они являются делами о применении административной ответственности (административного наказания), которые возникают в результате совершенного административного правонарушения, т.е. они, как правило, формируются вне спорных отношений.

Положение ч. 2 п. 2 ст. 29 проекта Кодекса о том, что «вопрос о вызове в судебное заседание заявителя и административного ответчика суд решает по своему усмотрению», является нарушением прав граждан и юридических лиц на защиту своих интересов в суде, поскольку извещение сторон о месте и времени судебного заседания представляется *обязательным*. Спорен также и п. 4 ст. 29 проекта Кодекса: «Решение по модельному делу является основанием для рассмотрения последующих дел в сокращенном порядке только в том суде, который вынес решение по модельному делу», так как при такой постановке вопроса в каждом суде будут свои модельные дела, что может привести к нарушению единообразия судебной практики.

Статьей 33 проекта Кодекса предусмотрено, что «представителями физических лиц в административных судах, кроме случаев, установленных настоящим Кодексом, выступают адвокаты». Представляется, что круг субъектов, к которым стороны, участвующие в деле, могут обратиться за защитой своих интересов в административном суде, неоправданно ограничен. Гражданин должен иметь право доверить любому лицу представлять свои интересы в административном суде, в противном случае нарушается его конституционное право на защиту.

Согласно ст. 74 проекта Кодекса, «заявитель, полагающий, что его права, свободы и охраняемые законом интересы нарушены неправомерным решением, действием (бездействием) административного ответчика,

вправе обратиться в суд с жалобой...». Употребление формы жалобы, а не заявления порождает нелогичность терминов, очевидно, данное несоответствие должно быть преодолено. Вместе с тем, требует должного дополнения глава 17 проекта Кодекса административного судопроизводства РФ «Производство по пересмотру судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам» (ст. 174–178) из-за отсутствия норм, устанавливающих сроки подачи заявления о пересмотре судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам¹⁰.

В декабре 2008 г. на VII Всероссийском съезде судей было установлено, что качество правосудия во многом зависит от уровня обеспечения права каждого на справедливое публичное судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Также акцентировано внимание на отсутствии в правовой системе Российской Федерации законов о Верховном Суде Российской Федерации, об административных судах, кодекса административного судопроизводства¹¹. Такое положение не позволяет завершить формирование в России судебной системы в соответствии с положениями ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации об осуществлении судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

На очередном Съезде судей председатель Верховного Суда РФ отметил, что для уравнивания перед лицом правосудия чиновников с обычными гражданами будут введены особые процедуры для споров гражданина с государством. Однако несмотря на продолжительную, плодотворную работу по разработке процессуального закона об административном судопроизводстве, в 2009 г. предлагалось принять совершенно иной законопроект, который должен дополнить новыми главами Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы¹². К сожалению, в настоящее время многие авторы также придерживаются данной точки зрения и считают целесообразным внесение в действующие АПК РФ и ГПК РФ специального раздела «Административное судопроизводство»¹³. Таким образом, многолетний процесс обсуждения проблем формирования административного судопроизводства.

¹⁰ См.: *Заряева Н. П.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 17–18.

¹¹ О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования : постановление VII Всероссийского съезда судей от 4 декабря 2008 года // Официальный сайт Совета судей Российской Федерации. URL: <http://www.ssrf.ru>

¹² См.: *Куликов В.* Уравнение с неизвестными : Верховный Суд проверит все коррумпированные дела против высоких персон // Рос. газета. 2009. 20 мая.

¹³ См.: *Попова Ю. А.* Процессуальная форма разрешения споров, возникающих из публичных и административных правоотношений // Рос. судья. 2011. № 4. С. 7.

производства в Российской Федерации не привел к оптимально правильному итоговому решению.

Вместе с тем не стоит ставить точку в решении вопроса об установлении особых процедур рассмотрения административно-правовых споров, так как необходимость принятия нового процессуального Кодекса административного судопроизводства обусловлена отсутствием правильного и единообразного применения законодательства при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Так в 2007 и 2009 г. в целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства Верховным Судом РФ были приняты Постановления «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹⁴ и «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»¹⁵.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 2 от 10 февраля 2009 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» судьи получили указания по рассмотрению споров, когда на одной стороне гражданин, на другой – представитель государственного аппарата или ведомства¹⁶.

На сегодняшний день, изучив научные публикации, посвященные проблемам административного судопроизводства, можно прийти к выводу, что формирование административного судопроизводства возможно в двух направлениях: создание как специализированных административных судов, так и специальных коллегий по административным делам в судах общей юрисдикции. Формирование самостоятельной системы административных судов по осуществлению административного судопроизводства можно назвать достаточно сложным явлением, однако можно с уверенностью полагать, что в настоящее время назрела проблема формирования административного судопроизводства по разрешению административно-правовых споров в специализированных административных су-

¹⁴ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 // Рос. газета. 2007. 8 дек.

¹⁵ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 // Рос. газета. 2009. 18 февр.

¹⁶ См.: Орлов П. Произвол подсуден : Верховный Суд разрешил обжаловать даже устные приказы чиновников // Рос. газета. 2009. 18 февр.

дебных структурах. Следует также признать необходимость создания и принятия кодифицированного акта, в котором будут содержаться процессуальные правила деятельности административных судов по рассмотрению административных дел.

Вместе с тем, для решения проблемы единства в понимании административного судопроизводства предлагается принять рамочный закон о судопроизводстве, который четко установит понятия и виды судопроизводств, осуществляемых в Российской Федерации. Необходимость принятия такого нормативного акта обусловлена противоречивостью взглядов на виды судопроизводств в теории и практике (наличие арбитражного и отсутствие целостного административного судопроизводства, установленного Конституцией РФ).

Из-за отсутствия федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и Кодекса об административном судопроизводстве в настоящее время мы не имеем ни четкого законодательного разграничения компетенции по рассмотрению административных дел, ни четких процессуальных процедур, обусловленных спецификой их рассмотрения. Полагаем, что преодоление негативных тенденций в рассмотрении административных дел возможно посредством создания в системе судов общей юрисдикции самостоятельных административных судов.

Административное судопроизводство в Российской Федерации должно строиться с учетом исторического развития нашей страны, а также традиций формирования российской правовой системы. Институт административного судопроизводства должен стать полноценным судебным контролем за действиями и решениями исполнительной власти (органов государственного управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) и обеспечивать права и свободы человека и гражданина. Кроме того, административное судопроизводство должно быть выделено в самостоятельную ветвь судопроизводства, занимающуюся рассмотрением возникающих в сфере управления правовых споров и направленную на обеспечение субъективных публичных прав и свобод граждан, а также других субъектов права. Развитие процессуального законодательства об административном судопроизводстве будет способствовать появлению нового взгляда на административный процесс и, следовательно, созданию «новой» отрасли российского процессуального права – административного процесса (административно-процессуального права).

Таким образом, проанализировав основные вопросы формирования совершенствования административного судопроизводства в Российской Федерации, следует отметить, что в целях осуществления должного административного правосудия в нашей стране необходимо, как минимум: 1) завершить реформу судебной системы; 2) привести судебную систему РФ в соответствие с международными правовыми стандартами; 3) выде-

лить судебскую специализацию по административным делам (формирование новой ветви правосудия и административных судов); 4) принять федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства РФ.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Уткин Д. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

E-mail: dut@mail.ru

Тел.: 8-910-349-70-88

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh branch)

Utkin D. V. Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: dut@mail.ru

Tel.: 8-910-349-70-88