

УДК 342.9

О ПОНИМАНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

А. В. Глодина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 13 января 2016 г.

Аннотация: рассмотрены подходы к определению понятия административного судопроизводства, особенности данного вида судопроизводства, определены перспективы его развития. Высказано мнение о возможности в перспективе единого процессуального кодекса, включающего две части, посвященные административному публичному судопроизводству и административному юрисдикционному судопроизводству.

Ключевые слова: судебная власть, судопроизводство, административное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях.

Abstract: in article approaches to definition of concept of administrative procedure, the peculiarities of this type of proceedings, determined the prospects of its development. Suggested the possibility of a single procedure code that includes two parts dealing with administrative proceedings public administrative and jurisdictional proceedings.

Key words: judicial power, judicial proceedings, administrative proceedings, proceedings on cases of administrative offences.

Самостоятельная и авторитетная судебная власть осуществляет правосудие как одну из приоритетных функций государства, связанную с защитой прав и свобод личности.

Судебная власть в XXI в. принципиально иная, она выступает особым гарантом развития общества¹. Роль правосудия существенно возрастает, ибо оно призвано обеспечивать баланс между частными и публичными интересами, способствовать усилению роли права в сознании общества, что является основной предпосылкой становления России как правового государства.

Эффективность осуществления правосудия обуславливает развитие общества и функционирование государства, деятельность которого напрямую связана с обеспечением достойной жизни каждого отдельного человека.

Конституцией РФ установлены четыре формы осуществления судебной власти: конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство.

Понятие «судопроизводство» определяется как форма или способ реализации судебной власти. В узком понимании данный термин – порядок

¹ См.: Лебедев В. М. Проблемы становления и развития судебной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 3.

рассмотрения дел судами, который определяется, исходя из сферы действия конкретного процессуального кодекса (ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ и КАС РФ). Всего действуют пять процессуальных кодексов, а видов судопроизводства – четыре (конституционное, гражданское, административного и уголовное) (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ).

Не углубляясь в дискуссию о соотношении гражданского и арбитражного судопроизводства, поскольку это не является предметом настоящего исследования, отметим лишь, что на конституционном уровне понятие арбитражного судопроизводства отсутствует.

Правосудие в арбитражных судах осуществляется в форме гражданского судопроизводства в широком понимании значения этого юридического термина².

В настоящее время идет процесс сближения гражданского и арбитражного судопроизводства, первый шаг в этом направлении сделан – и арбитражные суды, и суды общей юрисдикции подчиняются единому судебному органу – Верховному Суду Российской Федерации.

Что касается административного судопроизводства, то ситуация здесь иная. Провозглашенный Конституцией РФ 1993 г. данный вид судопроизводства как самостоятельный не существовал. Административные дела рассматривались арбитражными судами и судами общей юрисдикции.

До сентября 2015 г. понятие административного судопроизводства не имело законодательной основы, что порождало многочисленные дискуссии и предложения, вплоть до разработки проектов административно-процессуального кодекса, кодекса административного судопроизводства. Принятие КАС РФ внесло некоторую ясность, однако не решило всех проблем производства по административным делам. Именно поэтому актуализация проблем административного судопроизводства – вполне закономерная и ожидаемая реакция научного сообщества на процессы и явления, происходящие в современном мире.

Казалось бы, принятие КАС РФ законодательно обособило административное судопроизводство от остальных его видов, и в этой части проблема дифференциации видов производства решена. Однако ставить точку в этом деле преждевременно.

Для того чтобы понять суть проблемы, следует рассмотреть сложившиеся подходы к пониманию термина «административное судопроизводство». В отношении данного понятия наблюдается большая вариантность суждений.

Первый подход сводится к отождествлению административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях. Сторонники этого направления считают, что административное судопроизводство – это только производство по делам об административных правонарушениях (за рубежом именуемых исками в связи с применением репрессии либо карательными исками).

² См.: Арбитражный процесс : учеб. для студентов юридических вузов и факультетов / под ред. М. К. Треушникова. 3-е изд., испр. и доп. М., 2007. С. 269.

Так, по убеждению И. В. Пановой, административное судопроизводство в собственном смысле слова включает в себя привлечение к административной ответственности в судебном порядке за административные правонарушения³.

М. В. Баглай делает вывод о том, что административное судопроизводство – это комплекс установленных процессуальных правил, закрепленных в КоАП РФ⁴.

Некоторые авторы под административным судопроизводством понимают «только производство по делам об административных правонарушениях»⁵.

По данному вопросу С. В. Щепалов категорично заявляет о необходимости считать административным судопроизводством производство в суде по делам об административных правонарушениях. Дела, возникающие из публичных правоотношений, ныне охватываются гражданской процессуальной формой, которая традиционно применяется для их рассмотрения⁶.

Справедливо заметить, что все эти точки зрения высказаны до принятия КАС РФ.

Авторы научных комментариев к ст. 118 Конституции РФ, изданных до введения в действие КАС РФ, отождествляли «административное судопроизводство» исключительно с процедурами, предусмотренными для судебного производства по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами. С момента принятия Конституции РФ в науке сложилось твердое убеждение, что гражданское судопроизводство определяется Гражданским процессуальным кодексом, уголовное – Уголовно-процессуальным кодексом, административное – Кодексом об административных правонарушениях⁷.

Е. Ю. Бархатова в авторском комментарии к Конституции РФ называет нормативные основы: конституционного судопроизводства (Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конститу-

³ См.: *Панова И. В.* Административному судопроизводству в России быть // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 182.

⁴ См.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. М., 2011. С. 256.

⁵ Правосудие в современном мире : монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 504.

⁶ См.: *Щепалов С. В.* К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2014. № 8. С. 30.

⁷ Конституция Российской Федерации : комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 501 ; Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. Л. А. Окунькова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2010 ; Конституция Российской Федерации : доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю. И. Скуратова. Изд. 2-е, изм. и доп. М., 2013. С. 127.

ционном Суде Российской Федерации»), гражданского судопроизводства (Гражданский процессуальный кодекс), уголовного судопроизводства (Уголовно-процессуальный кодекс)⁸. Об административном судопроизводстве (каким же законом или кодексом оно регулируется) автор предпочла умолчать.

Сторонники другого подхода понятием «административное судопроизводство» охватывают производство по делам об административных правонарушениях и производство по рассмотрению административных споров.

Так, по мнению М. С. Студеникиной, административное судопроизводство включает в себя как деятельность суда по осуществлению контрольных полномочий относительно законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц, так и деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях⁹.

Д. И. Захарова считает, что понятие «административное судопроизводство» означает рассмотрение судом дел об административных правонарушениях и дел об административных спорах¹⁰.

А. Б. Зеленцов рассматривает и административное правонарушение, и административные споры в качестве предмета административного судопроизводства¹¹.

Тенденцию к объединению в рамках административного судопроизводства производства по делам об административных правонарушениях и производства по рассмотрению административных споров можно наблюдать и в работах других авторов¹².

Следует отметить, что в ряде стран ближнего зарубежья приняты кодексы административного судопроизводства, и законодатель пошел по пути включения в них правил судебного производства по делам об административных правонарушениях. Так, Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 10 декабря 2007 г. № ЗР-269¹³ устанавливает порядок рассмотрения:

⁸ См.: *Бархатова Е. Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Цит. по: *Серков П. П.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9.

¹⁰ См.: *Захарова Д. И.* Административная юстиция и административное судопроизводство : вопросы соотношения // Мировой судья. 2011. № 4. С. 7.

¹¹ См.: *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2009. С. 507–508.

¹² См., например: *Андреева Т. К.* Административная юстиция в России : проблемы теории и практики // Рос. судья. 2012. № 12. С. 9 ; *Васильева Е. С., Нехайчик В. К.* Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // Административное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 39.

¹³ Кодекс административного судопроизводства Республики Армения // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. 2-е изд. Алматы, 2013. С. 61.

– исков физических и юридических лиц о нарушении их прав административными и нормативными актами, действиями или бездействиями органов государственного управления и местного самоуправления и их должностных лиц;

– исков, подаваемых в суд публичной администрацией, к гражданам о применении к ним тех или иных мер принуждения.

Согласно следующему подходу административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях не являются единым правовым институтом.

Некоторые специалисты относят административное правосудие лишь к «спорному гражданскому производству» либо «правосудию по делам из административных правоотношений в рамках гражданского судопроизводства». В России административное правосудие традиционно формировалось на базе гражданского права и процесса. От Устава гражданского судопроизводства 1864 г. до современных кодексов защита гражданских прав в административном порядке осуществлялась по правилам гражданского процесса со схожими изъятиями¹⁴.

В советское время категорически была не приемлема возможность разрешения административно-правового спора в судебном порядке, поэтому ряд административных дел законодателем был отнесен к категории гражданских, при этом они лишились искового характера. В связи с этим разбирательство в судебном порядке споров, традиционно относящихся в зарубежных правовых системах к административной юстиции, в России обозначалось как «административное правосудие в рамках гражданского судопроизводства».

О. В. Панкова указывала на то, что не следует относить к предмету административного судопроизводства дела об административных правонарушениях и дела о пересмотре судебных постановлений по этой категории дел¹⁵.

Ю. Н. Стариков полагает, что «законодатель целенаправленно (сознательно) сформулировал ч. 2 ст. 118 Конституции РФ таким образом, что под административным судопроизводством нужно понимать рассмотрение судом дел, возникающих из административно-правовых и иных публично-правовых отношений»¹⁶.

Справедливо заметить, что все эти разногласия имели место до принятия КАС РФ. С вступлением в силу КАС РФ отмеченные разногласия утрачивают свою актуальность, поскольку в нем об административных

¹⁴ См.: Лусегенова З. С. Современная модель административного правосудия // Судья. 2015. № 6. С. 18.

¹⁵ См.: Панкова О. В. Правонарушения в области дорожного движения : судебная практика применения КоАП РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации : реальность и перспективы // Рос. судья. 2012. № 12. С. 21.

правонарушениях не упоминается, и в число административных дел они не включены.

КАС РФ под административным судопроизводством однозначно понимает деятельность суда по рассмотрению и разрешению административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ст. 1).

Административное судопроизводство заключается в защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от незаконных действий органов власти. В современном правовом государстве посредством административного судопроизводства граждане имеют возможность обжаловать в суд действия (бездействие) и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц.

С учетом положений КАС РФ специфика административного судопроизводства состоит в следующем:

1. Предмет рассмотрения и разрешения – споры граждан, организаций с органами государственной власти, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. В КАС РФ термин «административное дело» применяется исключительно по делам, рассматриваемым в рамках административного судопроизводства, а дела об административных правонарушениях из круга административных дел исключены (ч. 5 ст. 1 КАС РФ).

2. Основной функцией административного судопроизводства выступает судебный контроль за деятельностью органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими.

3. Особый субъектный состав, к которому отнесены частные лица и лица публичного права.

С одной стороны, административным истцом выступает: 1) частное лицо (гражданин (организация)), которое обратилось в суд за защитой своих прав, свобод, законных интересов; 2) лицо, в интересах которого такое заявление подано прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином; 3) прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, должностное лицо, обратившиеся в суд в связи с реализацией возложенных на них контрольных или иных публичных функций.

С другой стороны, административный ответчик – орган государственной власти, орган местного самоуправления, избирательная комиссия, комиссия референдума, иной орган и организация, наделенные отдель-

ными государственными или иными публичными полномочиями, должностное лицо, государственный и муниципальный служащий.

4. Особый процессуальный порядок, который позволяет совмещать частные и публичные интересы при соблюдении основных правил и принципов осуществления правосудия.

5. Цель и основное назначение административного судопроизводства состоят в защите прав, свобод и законных интересов частных лиц от незаконных действий, решений со стороны органов публичной администрации.

Таким образом, административное судопроизводство – это самостоятельная форма правосудия по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров между гражданами, организациями, общественными объединениями и органами публичной власти в целях защиты прав, свобод и законных интересов частных лиц от нарушений со стороны лиц публичного права.

По вопросу о судьбе административного судопроизводства высказываются различные предположения.

Так, И. И. Стрелкова не исключает, что в перспективе положения КАС РФ будут распространены на все дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений, кроме тех дел, которые подлежат рассмотрению в порядке конституционного судопроизводства. При таком подходе, как предполагает автор, правила подведомственности и подсудности гражданских дел, возникающих из публичных правоотношений, могут быть унифицированы в КАС РФ¹⁷.

Т. Т. Алиев допускает, что в результате проводимой реформы гражданского и административного судопроизводства появится суперотрасль судебного процессуального права, которая одновременно будет регулировать процедуру в гражданском, арбитражном и административном процессах¹⁸.

Еще в начале XX в. высказывались подобные мнения представителями российской процессуальной науки. Так, в 1920 г. В. А. Рязановский указывал на появление новой, малоразработанной доктрины, связавшей три (главных) процесса в одно целое и провозгласившей, что наука процесса едина, что отдельные процессы представляют собой только отдельные отрасли единой науки процессуального или судебного права¹⁹.

Таким образом, концепция административного судопроизводства не носит заверщенного характера. Одна из причин – место судебного производства об административных правонарушениях в системе самостоятельных видов судопроизводства. Оставление его за рамками действия Кодекса административного судопроизводства вполне понятно, однако

¹⁷ См.: *Стрелкова И. И.* Территориальная подсудность гражданских дел (проблемы совершенствования законодательства) // Рос. судья. 2015. № 6. С. 18.

¹⁸ См.: *Алиев Т. Т.* Единый цивилистический процессуальный кодекс : за и против // Рос. юстиция. 2015. № 7. С. 2–4.

¹⁹ См.: *Рязановский В. А.* Единство процесса. М., 2005. С. 47.

оно не совсем вписывается и в рамки гражданского судопроизводства. По нашему мнению, учитывая публичную природу административных дел и дел об административных правонарушениях, следует относить их к административному судопроизводству в широком смысле, которое в настоящее время регламентируется двумя процессуальными кодексами. В связи с этим допустима концепция единого процессуального кодекса, состоящего из двух частей, посвященных административному публично-му судопроизводству и административному юрисдикционному судопроизводству.

Воронежский государственный университет

Глодина А. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: nansy_2000@rambler.ru

Тел.: 8-920-229-23-14

Voronezh State University

Glodina A. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: nansy_2000@rambler.ru

Tel.: 8-920-229-23-14