Lex russica (Русский закон), 2016, №1, P. 21-33
Published: Nov. 1, 2016

Административная юстиция в России

Старилов Юрий Николаевич
Профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права, декан юридического факультета Воронежского государственного университета

Abstract
Административная юстиция в России
Keywords: юстиция, административная

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИИ ПОСЛЕ 1917 г.

Сразу после Октябрьской революции 1917 г. институт административной юстиции не получил практически никакого развития ни в теории права, ни в практике государственноправового строительства. В те годы на фоне политических речей о необходимости предоставления каждому гражданину права преследования любого чиновника в суде[7], а не в административном порядке научные изыскания в области административной юстиции начали сворачиваться, если не считать изданной в Москве в 1925 г. книги М. Д. Загряцкова «Административная юстиция и право жалобы (в теории и законодательстве)» и некоторых других работ[8] Однако тезис о целесообразности разработки советских законов об административных судах поддерживался рядом ученых. По сведениям М. Д. Чечот, в специальной литературе отмечалось, что создание административных судов в РСФСР не противоречило основным принципам, на которых строилась советская юстиция[9]

Что касается фактического содержания законодательства первых лет советской власти в области административной юстиции, то следует сказать о существовании в нем так называемого административного иска. Административный иск, по сообщению известного русского уче- ного-административиста Н. Караджe-Искрова, появился в законодательстве уже в 1917 г., т.е. в рамках советского права[10]. Правда, действие его было ограничено: после введения НЭПа административный иск применялся лишь в сфере аграрных отношений, а сами административные споры рассматривались не судами, а специальными волостными, уездными и губернскими земельными комиссиями; при этом разбирательство дел основывалась в определенной степени на принципе состязательности[11].

В системе контрольных органов, или органов административного надзора, возникшей сразу после Революции 1917 г., можно выделить:

- административный надзор, осуществляемый в порядке подчиненности вышестоящими должностными лицами;

- административный надзор, осуществляемый созданным 4 мая 1919 г. Центральным бюро жалоб[12];
- возможность обжалования гражданами различных злоупотреблений чиновников по службе, нецелесообразности и несогласованности с декретами, распоряжениями и общими направлениями центральной власти действий и решений органов управления;

— административный надзор, осуществляемый прокуратурой, которая имела право приносить протесты на незаконные действия управления, его органов и должностных лиц.

В 1922 г. прокуратуре было поручено осуществлять контроль за административными правовыми актами. Таким образом «административная юстиция» стала формироваться как институт прокурорского надзора.

В конце 40-х гг. прошлого века проблемы административной юстиции, а именно вопросы о судебном контроле в области функционирования администрации, снова привлекли внимание ученых в связи с разработкой проекта Гражданского процессуального кодекса РСФСР[13]. Предпринимавшиеся в тот период времени попытки кодификации законодательства о судоустройстве и судопроизводстве привели к практическому выделению в структуре гражданско-процессуального законодательства определенной категории дел, при рассмотрении которых суд осуществлял контроль за действиями и решениями органов управления и должностных лиц. К ним относились: дела по жалобам на неправильности в списках избирателей; дела, связанные с проверкой законности наложения на граждан административных взысканий за правонарушения; дела о взыскании в государственный бюджет с граждан и колхозов недоимок по налоговым, страховым и другим платежам. В 50-е гг. ученые высказывали идеи о необходимости дальнейшего расширения судебного порядка разрешения жалоб в сфере жилищных, земельных, финансовых и иных правоотношений[14]. Ц. Я. Ямпольская отмечала, что чем больше будет путей устранения беззакония в сфере управления, тем демократичнее станет сама система обжалования[15]. Однако и в указанный период административная юстиция не получила практической реализации в системе судебной власти страны.

Наиболее плодотворно в научном отношении проблема административной юстиции в России (Советском Союзе) исследовалась в 70-90-е гг. XX столетия. Одной из главных

научных работ, посвященных проблеме административной юстиции, стала книга Д. М. Чечота «Административная юстиция (теоретические проблемы)», вышедшая в 1973 г. в издательстве Ленинградского государственного университета. Д. М. Чечот обосновывал необходимость расширения судебно-правовой защиты в области государственного управления. По его мнению, число административно-правовых споров, подведомственных суду, должно быть увеличено, а рассмотрение жалоб в административных органах следовало ввести в рамки административного процесса, осуществляемого органами по рассмотрению и разрешению жалоб[16].

Ученые высказывали мнение и о тех больших возможностях, которые заложены «в расширении сферы судебного контроля за административными актами и иными действиями администрации»[17]. Вместе с тем тогда же утверждалось, что правосудие включает в себя административный процесс, а право судов на рассмотрение административных дел способствует укреплению законности в деятельности органов государственного управления[18]. На необходимость расширения полномочий судов в области рассмотрения жалоб граждан на действия органов государственного управления обращали внимание в середине 1970-х гг. А. Т. Боннер и Д. Н. Бахрах[19]. В. И. Ремнев неоднократно подчеркивал в своих исследованиях актуальность усиления судебного контроля в области административно-правовых отношений[20].

Именно в это время проблемы административной юстиции стали напрямую рассматриваться в контексте теории административного процесса. В пользу самодостаточности административного процесса и его равного статуса по отношению к двум другим видам юридического процесса — гражданского и уголовного — приводились следующие аргументы:

- специфика административных споров между гражданами и органами управления, которая характеризуется возникающими при этом административно-правовыми отношениями;
- равноправное процессуальное положение истца (гражданина) и ответчика в административном процессе (орган управления, должностное лицо);

- необходимость распространения на административный процесс многих принципов процессуального права, например состязательности, материальной истины, равенства сторон, устности процесса.

Дискуссия о сущности административной юстиции в принципе возвращалась в одному и тому же вопросу: к какому процессу — гражданскому или административному — относятся рассмотрение общими (обычными) судами споров граждан с органами управления и проверка законности их действий (решений)? Отнесение к гражданскому процессу было возможным потому, что ГПК РСФСР содержал специальную главу, посвященную рассмотрению дел, вытекающих из административноправовых отношений, нормы которой и применялись при исследовании обстоятельств дела и вынесении судебного решения. Отнесение же к административному процессу было оправдано тем, что суд проверял законность действий или решений административных органов и их должностных лиц. Таким образом, процедура рассмотрения административных споров об административном праве (о нарушении субъективных публичных прав) между гражданами и органами управления являлась в тот исторический период времени гражданско-процессуальной. Такой вид гражданско-процессуального судебного производства был назван неисковым производством (в отличие от другого вида судебного производства — искового). Тем самым даже и не предполагалось, что гражданин может быть истцом в суде по отношению к органам государственного управления и их должностным лицам; соответственно, исключалось и то, что данное производство будет исковым, т.е. таким, в котором торжествует принцип активности суда в сборе, исследовании и оценке доказательств, что принципиально, поскольку у гражданина имеется в распоряжении заведомо меньше процессуальных возможностей и ему весьма трудно получить необходимые сведения в органах управления, тем более если речь идет о неправомерном поведении (действии) государственных или муниципальных служащих, должностных лиц.

Советская Конституция 1977 г. предусматривала возможность судебного обжалования действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан. В рамках гражданского процесса суд мог осуществлять некоторые контрольные функции в отношении отдельных управленческих решений. Первый

советский Закон от 30 июня 1987 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий и решений должностных лиц, ущемляющих права граждан»[21] распространял юрисдикцию суда только на деятельность должностных лиц, исключая действия коллективных субъектов права. Обязательной процессуальной предпосылкой для обращения в суд стало рассмотрение жалобы вышестоящей управленческой инстанции (вышестоящим в порядке подчиненности органом управления). Спустя некоторое время законодатель ввел альтернативную подведомственность по делам данной категории, т.е. обеспечил заинтересованное лицо правом непосредственного обращения в суд, минуя соответствующую административную процедуру, другими словами — вне зависимости от предварительного рассмотрения жалобы в административном порядке. Впервые была установлена возможность кассационного обжалования судебных решений. Однако и указанный советский Закон, и внесенные в него изменения от 20 октября 1987 г. вряд ли можно было признать достижением демократии и верховенства права, так как в нем допускалось обжалование только единоличных действий должностных лиц, что исключало возможность обжалования действий или решений государственных органов как коллегиальных субъектов права.

2 ноября 1989 г. был принят новый акт — Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан», который внес ряд существенных изменений в порядок рассмотрения административных дел. Отныне стало возможным обжаловать в суд решения самих органов государственного управления. Вместе с тем гражданину можно было обжаловать в суд только индивидуальные административные правовые акты; при этом из сферы судебного обжалования были исключены любые действия представительных органов государственной власти, в том числе местных Советов народных депутатов; вновь было определено условие предварительного обжалования действий в порядке подчиненности (правило так называемой административной преюдиции). Ныне действующий российский Закон от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в очередной раз ввел правило об альтернативной подведомственности административных дел (споров гражданина с органами управления, исполнительной властью).

Если попытаться выявить какую-то закономерность в развитии «практической» советской административной юстиции, то можно говорить о медленном, но неуклонном расширении компетенции судов общей юрисдикции по рассмотрению индивидуальных жалоб граждан на действия (решения) публичной администрации и должностных лиц. Указанные советские законодательные акты создали основы для осуществления судом функции контроля за деятельностью органов управления с целью защиты субъективных публичных прав граждан и юридических лиц. Однако существовавшие в те годы правовые нормы не могли считаться полноценным правовым институтом административной юстиции.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ УДОПРОИЗВОДСТВО ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РФ

Итогом первой дискуссии в России о сущности и перспективах развития административной юстиции (конец XIX — начало XX в.) явилось принятие 30 мая 1917 г. Временным правительством Положения о судах по административным делам.

Результатами второй масштабной научной дискуссии о содержании российской административной юстиции и перспективах ее развития (конец XX — начало XXI в.) являются:

- принятие Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;
- разработка проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (2000 г.) и проекта Кодекса РФ об административном судопроизводстве (2003—2004 гг.);
- новое поручение Президента РФ от 22 декабря 2012 г. о необходимости представить до 1 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта Кодекса административного судопроизводства РФ, а также поручение о формировании в системе судов общей юрисдикции судебных коллегий по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на

решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц (срок — до 1 марта 2013 г.).

Как указывалось ранее, 27 апреля 1993 г. был принят Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в настоящее время этот закон действует в России с некоторыми изменениями и дополнениями)[22]. Данный Закон устанавливает, что каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ст. 4, 15 и 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». На муниципальных служащих также может распространяться действие статей Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», касающихся государственных служащих, в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим.

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая- либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Гражданин вправе обжаловать также бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой перечисленные выше три вида негативных для гражданина последствий.

Жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства. При этом необходимо учитывать особенности рассмотрения жалоб граждан, которые установлены Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Важной процессуальной обязанностью, которая возлагается на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений); гражданин обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод. В случае установления судом обоснованности жалобы гражданина суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным. При этом суд обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Важную роль в обеспечении судебной защиты прав и свобод граждан в тот период времени играли и постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ[23]. Повышению эффективности деятельности судов по разрешению жалоб граждан способствовало постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан»[24]; в нем разъяснены многие вопросы, которые возникали в правоприменительной практике, а также изменено принятое Пленумом Верховного Суда РФ постановление от 18 ноября 1992 г. «О судебной защите прав военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц»[25].

Деятельность Верховного Суда РФ и в последующие годы (2000-2010 гг.) была направлена на создание еще более цельной концепции административного судопроизводства и на установление за ним качества специального вида правосудия. Известно, что в судебной практике в течение последних лет неопределенными и противоречивыми оставались вопросы рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов. 29 ноября 2007 г. было принято постановление Пленума Верховного Суда РФ № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Теперь судьи судов общей юрисдикции имеют единые требования и рекомендации для обеспечения правильного и единообразного применения законодательства при производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Другим важнейшим решением стало принятие постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»[26].

Таким образом, судьи судов общей юрисдикции имеют рекомендации по обеспечению правильного и единообразного применения законодательства по делам, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений:

а) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;

б) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО: СПОРЫ 0 ПОНЯТИЯХ, СООТНОШЕНИИ, ЮРИДИЧЕСКОМ ЗНАЧЕНИИ

На протяжении последних 15 лет развитие теории административной юстиции и законодательства об административном правосудии непременно сопровождается

дискуссией о содержании и назначении административного процесса. Необходимо отметить, что административный процесс, доктринально не развивавшийся в России в течение практически всего XX в., остановился на уровне его понимания в качестве процессуальной деятельности, приспособленной для рассмотрения возникающих в сфере публичного управления индивидуальных конкретных дел. Если и далее данный подход в понимании административного процесса останется доминирующим, если и впредь многие исследователи будут оставаться в плену иллюзий, сформировавших одностороннее и в принципе непонятное представление о российском административном процессе, то эта важнейшая процессуальная правовая отрасль в России может быть лишена всякой позитивной перспективы и надлежащего будущего.

Административное судопроизводство, являясь важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, до настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры и двусмысленности в теории. Развитие в течение последних лет в России процессуального права и законодательства заставляет ученых вновь задуматься над термином «административное судопроизводство», который содержится в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Если проанализировать все основные российские федеральные законы, устанавливающие процессуальные формы осуществления судебной власти в России, т.е. конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство, то можно сделать вывод о соответствии указанной в Конституции РФ терминологии основным процессуальным категориям, содержащимся в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (принят Государственной Думой 24 июня 1994 г.), Гражданском процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 23 октября 2002 г. и вступил в силу с 1 февраля 2003 г.), Арбитражном процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 14 июня 2002 г. и вступил в силу 1 сентября 2002 г.), Кодексе РФ об административных правонарушениях (принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. и вступил в силу 1 июля 2002 г.) и Уголовнопроцессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 22 ноября 2001 г. и вступил в силу 1 июля 2002 г.).

Сравнение конституционных положений о формах осуществления судебной власти в России необходимо главным

образом для установления тождества понятий «конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство» терминологии, содержащейся в самих законах, определяющих порядок такого судопроизводства. Посредством сравнения этих понятий можно прийти к выводу о том, что, например, уголовным процессом считается «уголовное судопроизводство», гражданским процессом — «гражданское судопроизводство», конституционной юстицией — «конституционное правосудие»
или «конституционное судопроизводство», а административным процессом должно считаться именно «административное судопроизводство».

Главный смысл заключается в том, что Конституция РФ должна устанавливать понятия, которые определены и конкретизированы в других законодательных актах. Например, конституционное правосудие осуществляется Конституционным Судом РФ как судебным органом конституционного контроля. Термин «конституционное судопроизводство» используется законодателем очень часто в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 1, 29, 30, 53). Иногда в этом Законе обнаруживаются понятия «процесс» или «участники процесса» (ст. 52). Таким образом, посредством конституционного судопроизводства осуществляется судебный конституционный контроль[27].

Термин «уголовное судопроизводство» содержится в п. 56 ст. 5 УПК РФ: это досудебное и судебное производство по уголовному делу. Следовательно, законодатель под этим термином понимает не только непосредственное судебное разбирательство или судебное производство по уголовному делу, но и уголовное судопроизводство с момента получения сообщения о преступлении до направления прокурором уголовного дела в суд для рассмотрения по существу. Однако главной частью — с точки зрения непосредственного осуществления правосудия — является все же рассмотрение уголовного дела судом. Значит, юридическая процедура, начавшись с момента сообщения о преступлении и закончившись вынесением приговора по делу, связывается с понятием «уголовное судопроизводство». При этом главным и обязательным субъектом рассмотрения уголовного дела являются суд и судья. Такая государственная деятельность и называется уголовным процессом.

Гражданский процессуальный кодекс РФ, как и Конституция РФ, использует такие термины, как гражданское

судопроизводство, порядок гражданского судопроизводства, правосудие по гражданским делам, судебное разбирательство, в рамках которого и осуществляется гражданский процесс, т.е. сущность гражданского процесса заключается также в осуществления судами (например, судами общей юрисдикции) правосудия, в том числе и по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

ГПК РФ не содержит понятия «административное судопроизводство». Заметим, что практически одинаковые нормы, относящиеся, например, к предмету оспаривания административных актов, в арбитражном процессе (в соответствии с нормами АПК РФ) называются административным судопроизводством, а в гражданском процессе таковыми не считаются. Статья 5 ГПК РФ определяет, что правосудие по гражданским делам, подведомственным судам общей юрисдикции, осуществляется только этими судами по правилам, установленным законодательством о гражданском судопроизводстве. В соответствии с п. 2. ст. 11 ГПК РФ суд, установив при разрешении гражданского дела, что нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу.

Кодекс РФ об административных правонарушениях использует во многих статьях термин «производство по делам об административных правонарушениях» (разд. 4); здесь, напротив, мы нигде не найдем термина «административное судопроизводство». Да и задачи как законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ), так и производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ) существенно отличаются от задач судопроизводства и сводятся в основном к всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешению его в точном соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также к выявлению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Ученые традиционно подчеркивают, что законодатель не определяет содержание и пределы административного судопроизводства[28]. Можно поставить вопрос о том, что имел в виду законодатель в 1993 г., когда принималась Конституция РФ, под термином «административное судопроизводство»? Может

быть, это делалось в соответствии с его далеко идущими планами и он уже тогда понимал необходимость судебного рассмотрения административно-правовых споров? Получается, что в 1993 г. авторы Конституции РФ предвидели полезность административно-процессуальной формы, которой в России до того времени не существовало? Анализируя специальную литературу, можно констатировать, что «новая» теория административной юстиции и административного судопроизводства в постсоветской России стала складываться лишь 10-15 лет назад, т.е. именно тогда специалисты актуализировали эту терминологию.

Следовательно, в начале 90-х гг. прошлого столетия под «административным судопроизводством» понимали либо производство по делам об административных правонарушениях, либо иной процессуальный институт, определяющий правосудие по административным делам, хотя сам термин «административные дела» вовсе не устанавливался. Точнее говоря, в ст. 126 Конституции РФ содержится термин «административные дела, подсудные судам общей юрисдикции». Однако и в данном случае, с моей точки зрения, под ним понимаются дела об административных правонарушениях. Хотя в конечном счете весьма трудно предполагать, что имел в виду законодатель, закрепляя в конституционно-правовых нормах термины «административное судопроизводство» и «административные дела».

Думается, что российский законодатель 20 лет назад в ст. 118 Конституции РФ назвал административным судопроизводством все же производство по делам об административных правонарушениях. Но поскольку отраслевое административно-процессуальное законодательство не содержало такого термина (следовательно, тогда было трудно понять его содержание), можно предположить и то, что законодатель имел в виду под термином «административное судопроизводство» производство по делам, возникающим из административно-правовых споров (из публичноправовых отношений). Впрочем, не исключено и двоякое объяснение данного понятия.

В целях преодоления противоречивости и сложности конституционно-правовых «формулировок», а также пробелов законодательного регулирования Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии федеральных законов и иных нормативных правовых актов Конституции РФ, споры о компетенции, проверяет конституционность закона и в итоге

принимает постановления. По вопросу о правовом содержании понятия «административное судопроизводство» Конституционный Суд РФ в постановлении от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан ...» указал: законодательство об административных правонарушениях предусматривает, что суды (судьи) в рамках осуществления административного судопроизводства наделены как полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий, выносимых другими уполномоченными на это органами (должностными лицами)[29]. Таким образом, в данном случае Конституционный Суд РФ подтвердил предположение о том, что конституционная норма об административном судопроизводстве, содержащаяся ст. 118, заключает в себе административно-принуждающий (деликтный) потенциал, т.е. оно (административное судопроизводство) понималось законодателем в 1993 г. как производство по делам об административном правонарушении.

Напомним, что действующее законодательство об административных правонарушениях никаким образом «не предусматривает» и не использует термин «административное судопроизводство». Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. по делу о роверке конституционности отдельных положений Закона РФ от 18 июня 1993 г. «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» определяет, что «судопроизводство по делам, связанным с рассмотрением деяний, предусмотренных оспариваемыми положениями, должно быть административным судопроизводством независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом»[30]. Обратим внимание на термин «деяние», т.е. именно с деликтом (деянием) Конституционный Суд РФ связывает административное судопроизводство по делам о таком правонарушении. В связи с этим в литературе предлагается весьма интересная дифференциация административного судопроизводства на две формы:

а) административно-тяжебная юрисдикция (административная юстиция);

б) административно-деликтная юрисдикция[31].

НОВЕЙШИЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МОДЕЛИ РОССИЙСКОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Как известно, вряд ли без теоретических обоснований необходимости установления или учреждения того или иного административно-правового института возможна разработка и принятие эффективного нормативного правового акта, который регулировал бы систему отношений в соответствующей области административного права. Поэтому проблема разработки специального процессуального закона — Кодекса РФ об административном судопроизводстве — непременно увязывается в настоящее время с созданной теоретической концепцией административного судопроизводства.

В марте 2003 г. Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия обсудил проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации». Этот законопроект включает в себя 6 разделов:

1. Общие положения (предмет регулирования; задачи и принципы административного судопроизводства; состав суда, отводы, компетенция судов по рассмотрению административных дел; доказательства и процессуальные сроки; судебные извещения, расходы и вызовы).
2. Производство в суде первой инстанции (подача и обеспечение жалобы; подготовка дела к судебному разбирательству и судебное разбирательство; постановление суда).
3. Пересмотр судебных постановлений (кассационное производство; надзорная жалоба).
4. Особое производство (восстановление утраченного судебного производства).
5. Исполнительное производство (исполнение судебных решений).

6. Особенности рассмотрения и разрешения споров по отдельным категориям дел (особенности производства по делам, связанным с осуществлением избирательного права и права на участие в референдуме; особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов; особенности производства по делам об обжаловании решений и действий (бездействия) по вопросам предоставления или лишения статуса беженца или вынужденного переселенца; особенности производства по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях; рассмотрение дел об обжаловании решений и действий, вытекающих из налоговых правоотношений с участием физических лиц и некоммерческих организаций; особенности производства по делам об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий, общественных движений, фондов, органов общественной самодеятельности, а также решений о ликвидации, запрете, приостановлении и об ином ограничении их деятельности).

Один из основных авторов проекта Кодекса административного судопроизводства Н. Г. Салищева отмечает, что наличие процессуальных отношений, связанных с судебным контролем за законностью решений и действий органов (должностных лиц) публичной власти, обусловливает необходимость введения на уровне закона таких, например, понятий и принципов, как административное дело, административный иск (административная жалоба), административный истец (заявитель), административный ответчик, принцип диспозитивности, возложение основного бремени доказывания на орган публичной власти[32].

Таким образом, мы возвращаемся к терминологии, которая использовалась еще 100 лет назад российскими учеными-администрати- вистами в разработке собственных концепций административной юстиции. Например, В. Л. Кобалевский писал, что «административный иск служит отличительным признаком административной юстиции. Иск выражается в требовании чего-либо в соответствии с нормами права»[33]. В ходе судебного разбирательства административного иска, проведенного

административным судьей, выясняются и оцениваются правовые требования[34].

В числе основных задач административного судопроизводства называется правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел, хотя, к сожалению, нет определения понятия «административное дело». Данное понятие законодателем формально никогда не определялось. Поэтому велись в прошлом и в настоящее время ведутся споры по существу этой категории. Сейчас целесообразно, оставляя уже сложившиеся понятия в административно-деликтном законодательстве, создавать новые[35]. Например, КоАП РФ использует термин «дела об административных правонарушениях». Иногда в литературе предлагают вместо этого термина говорить о «делах об административной ответственности». Но почему же тогда мы не говорим о «делах об уголовной ответственности»? Потому что это было бы, с правовой точки зрения, неграмотно. Ведь речь идет о правонарушении, точнее о деле, посвященном конкретному правонарушению (уголовному или административному). Поэтому и теория, и практика уже выработали соответствующие категории: дела о преступлении (уголовные дела), дела об административном правонарушении, которые можно было бы назвать административными делами. Однако законодатель использует термин «дела об административных правонарушениях». Такова логика: уголовные дела рассматриваются в порядке уголовного судопроизводства; гражданские дела — в порядке гражданского судопроизводства; арбитражные дела — в порядке арбитражного судопроизводства; конституционные дела (споры) — в порядке конституционного судопроизводства; административные дела — в порядке административного судопроизводства.

Следовательно, при разработке Кодекса административного судопроизводства целесообразно использовать новую терминологию, характеризующую формальные процессуальные порядки рассмотрения административных дел. Не нужно привносить в него положения из КоАП РФ, устанавливающего порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Таким образом, на протяжении последних 15 лет в России ведется дискуссия о необходимости формирования в стране специализированных судов — административных судов, которые рассматривали бы споры граждан с административными

органами, исполнительной властью, публичным управлением, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими.

Несмотря на наличие множества аргументов в пользу существования в России административных судов, проводимая с 1992 г. судебная реформа пока не привела к их образованию. Российская судебная система, развиваясь в течение последних 20 лет в соответствии с программой реформирования судебной власти, может включить в свою структуру и административные суды.

В заключение данной дискуссии об административной юстиции в России целесообразно вновь вернуться к новейшей дискуссии о формировании в России специализированных административных судов. В 2012 г. в практике обсуждения основополагающих тем и современных проблем государственно-правового строительства высшими должностными лицами страны и видными политическими деятелями обнаружилась новая тематика — качество государства, обеспечивающего демократическое развитие страны и режим законности функционирования государственно-властных институтов.

Качество российского государства непременно повысится, если на практике будет реализована конституционно-правовая норма об административном судопроизводстве. Иногда говорят, что данная норма уже реализована: в процессуальных нормах ГПК РФ и АПК РФ содержатся нормы об административном судопроизводстве. С нашей точки зрения, такая позиция демонстрирует неправильное представление, во-первых, о теории и практике разделения властей, во-вторых, о структуре судебной власти в современных политико-правовых условиях, в-третьих, о правовой природе споров, которые рассматриваются в судах. Далее, в-четвертых, назвать гражданское (или арбитражное) процессуальное законодательство административным — значит фактически пренебрежительно отнестись к теории частного и публичного права, к их разделению, к частным и публичным интересам. Наконец, в-пятых, развивающееся административное законодательство и административное право невозможно сегодня представлять без административного процесса (административного судопроизводства), так как само развитие административного права, новые его институты, административные процедуры, административные органы требуют соответствующего развития судебной власти для

полноценного и адекватного контроля со стороны судебной власти.

В Российской Федерации всегда определяющее значение для начала широкой общественной дискуссии имеют высказываемые высшими должностными лицами страны и политическими деятелями идеи по различным вопросам государственно-правового строительства и совершенствования правовой системы.

Именно поэтому в данной статье, в последующих рассуждениях о будущем российской административной юстиции, я буду приводить высказывания Президента России, а также председателей Конституционного Суда и Верховного Суда РФ.

Начало (и одновременно возобновление) дискуссии по вопросу о необходимости развития системы административного судопроизводства определено мнением В. В. Путина, которое было высказано в статье «Демократия и качество государства». В разделе этой статьи «О развитии судебной системы» В. В. Путин написал: «Мы сделаем правосудие доступным для граждан. В том числе введем практику административного судопроизводства не только для бизнеса, но и для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками. Дух и смысл практики административного судопроизводства исходят из того, что гражданин уязвимее чиновника, с которым он спорит. Что бремя доказывания возлагается на административный орган, а не на человека. И потому практика административного судопроизводства изначально ориентирована на защиту прав граждан»[36]. Центральным моментом в данном высказывании является желание ввести практику административного судопроизводства. Когда так говорят, значит, подчеркивают, что до этого момента данного института не было или он действовал усеченно. В целом для специалистов каких-то принципиально новых суждений о роли административного судопроизводства не высказано. Но ведь главным является сама актуализация проблемы административного правосудия; говорится о роли административного правосудия в деле защиты прав и свобод граждан. Именно поэтому можно надеяться, что институт административного судопроизводства ожидает привлекательное будущее, в котором оно будет осуществляться специализированными судами по специально разработанным административно-процессуальным правилам. С этих политико-правовых позиций и интересно высказанное В. В. Путиным мнение. Всем понятно, что в указанной статье не написано об

учреждении административных судов (более того, в последующих выступлениях всегда говорится о необходимости создания судебных коллегий по административным делам). Однако нельзя не заметить, как делается акцент на «распространении практики административного судопроизводства» «для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками». Если высшие должностные лица страны говорят, что мы только собираемся вводить «практику административного судопроизводства», то, как минимум, есть определенные сомнения в том, что действующие в этой сфере отношений нормативные правовые акты соответствуют новому качеству судебной власти и самого государства. В этом, с моей точки зрения, и заключен главный смысл Анализируемых слов В. В. Путина. Данную идею поддержали также известные государственные деятели и должностные лица. Например, Генеральный прокурор РФ Ю. Я. Чайка сообщил журналистам: «Двумя руками поддерживаю это, поскольку, безусловно, для рассмотрения споров между государством и гражданами должны быть специальные суды. Этот вопрос давно назрел»[37].

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. говорится о необходимости создания «в самое ближайшее время» законодательной базы для административного судопроизводства. Президент России отметил, что до настоящего времени остается неразрешенной важнейшая задача по формированию «в судах судебных составов, разрешающих споры граждан с органами власти всех уровней». Этими словами может определяться будущее административного судопроизводства в системе судов общей юрисдикции.

На VIII Всероссийском съезде судей 18 декабря 2012 г. Президент РФ В. В. Путин наметил главные ориентиры в развитии современной российской судебной системы, в том числе и в аспекте совершенствования административной юстиции: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления. Смысл, философия административного судопроизводства всем нам хорошо известны. Изначально это ориентировано на защиту граждан, в том числе бремя доказывания здесь возлагается на госорган, а не на самого человека»[38].

Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев высоко оценил внимание Президента России к проблеме формирования эффективной административной юстиции и его предложение о скорейшем создании законодательства об административном судопроизводстве в России. При этом он напомнил, что «необходимость совершенствования административного судопроизводства содержится в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г.»[39].

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей, проанализировал ситуацию с нормативным правовым обеспечением осуществления в России административного правосудия в современных условиях. Он исходил из положения о том, что «создание административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса — требование Конституции. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»[40].

Наконец, в утвержденном Президентом России 22 декабря 2012 г. Перечне поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. указано: представить до 1 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект Кодекса административного судопроизводства РФ (п. 1, ч. 2); «сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц (срок — до 1 марта 2013 г.)» (п. 2)[41].

Здесь уместна достаточно объемная цитата из выступления Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина на VIII Всероссийском съезде судей: «В настоящее время дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках их компетенции, в основном по правилам Гражданского процессуального кодекса и Арбитражного процессуального кодекса (исключение составляют дела об административных правонарушениях, рассматриваемые судами общей юрисдикции). В дискуссиях о том, какой из существующих судов должен рассматривать административные споры, остался в стороне главный вопрос — на основе какой

нормативной базы их рассматривать. Конституция выделяет в качестве самостоятельного вида судопроизводства административное судопроизводство, которое, соответственно, осуществляется на основе специального, а именно административно-процессуального законодательства (статья 118, часть 2; статья 72, часть 1, пункт «к»). Между тем, такие дела рассматриваются на основе гражданско-процессуального или арбитражно-процессуального законодательства. В этом смысле административного судопроизводства в нашей стране не существует. Поэтому необходимо создание административного процессуального кодекса, т.е. полноценной нормативно-правовой базы административного судопроизводства»[42]. В. Д. Зорькин также отметил, что при разработке административного процессуального кодекса нужно определить «порядок осуществления административного судопроизводства, юридически точно разграничить компетенцию судов по административным и другим делам, обеспечить процессуальное взаимодействие между судами». Именно последние слова — «обеспечить процессуальное взаимодействие между судами» — дают основание для разного рода спекуляций относительно разграничения компетенции между различными судами по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Это наиважнейший и наисложнейший вопрос будущих организационных изменений в структуре судебной системы России, которые неминуемо должны произойти после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства РФ.

В заключение необходимо выразить уверенность, что конституционно-правовая норма об административном судопроизводстве не останется на периферии как правового сознания, так и правовой политики и правового реформирования в России. Одновременно можно сделать вывод и о том, что ученые страны не напрасно потратили усилия на научную аргументацию необходимости осуществления специализированного административного правосудия по специальным правовым процессуальным правилам.

[7] Ленин В. И. ПСС. Т. 2. С. 85; Т. 4. С. 224–225

[8] См., например: Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922 ; Он же. Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. 1922. No 1 ; Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права. М.; Л., 1924

[9] Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973. С. 60

[10] Karadshe-Iskrow N. Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917 // Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 23/1936. Tübingen, 1936. S. 191–192.

[11] Кобалевский В. Л. Административная юстиция в положительном советском праве // Вестн. сов. юстиции. 1923. No 8

[12] СУ. 1919. No 23. Ст. 271

[13] Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой //Соц. законность. 1946. № 9. С. 11-14.

[14] См., например: Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958.

[15] Вопросы советского государственного права. М., 1958. С. 220.

[16] Чечот Д. М. Указ. соч. С. 63.

[17] Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 130.

[18] Клейнман А. Ф. Указ. соч. С. 11-14.

[19] Боннер А. Т., Бахрах Д. Н. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования //Сов. гос. и право. 1975. № 8. С. 13-21.

[20] Ремнев В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Сов. гос. и право. 1986. № 6.

[21] Фактически 10 лет конституционно-правовая норма о судебном обжаловании действий должностных лиц оставалась нереализованной в советском законодательстве.

[22] ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

[23] См., например: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

[24] Сборник постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. 1961-1993. М. : Юридическая литература, 1994. С. 161-167.

[25] Сборник постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. 1961-1993. С. 132-133.

[26] Российская газета. 2009. 18 февраля.

[27] О компетенции Конституционного Суда РФ в области нормоконтроля см., например: Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2001. № 2. С. 8-11;Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М. : Юнити-Дана, 2002. С. 569-599 ; Невинский В. В. Совершенствование нормоконтроля — задача российских судов // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 22-26.

[28] См., например: Вицин С. От формирования судебной системы к ее реформированию // Российская юстиция. 2001. № 4. С. 3.

[29] СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2890.

[30] СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

[31] Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 70.

О двух видах административного судопроизводства (по делам об административных правонарушениях и в связи с проверкой законности актов субъектов публичной власти) говорит Д. Н. Бахрах (см.: Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 10).

[32] Салищева Н. Г. Административное судопроизводство требует кодификации // ЭЖ-Юрист. 2003. № 12.

[33] Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права. С. 245.

[34] Бельский К. С. Ученый-административист В. Л. Кобалевский: жизнь, труды, основные научные положения (к 110-летию со дня рождения) // Государство и право. 2002. № 12. С. 86.

[35] См., например: Игнатенко В. В. Административно-деликтное законотворчество: понятие и функции // Административное право на рубеже веков : межвузов, сб. науч, трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал, унта, 2003. С. 196-209.

[36] Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 20/П.

[37] URL: http://www.km.ru/v-rossii/2012/01/20/sudebnaya-sistema-v-rossii/genprokuror-yurii-chaika-podderzhal- ideyu-sozdaniya-a.

[38] URL: http://pravo.ru/doc/view/291/.

[39] URL: http://www.ssrf.ru/page/9096/detail/.

[40] URL: http://www.ssrf.ru/page/9098/detail/.

[41] URL: http://news.kremlin.ru/assignments/17248.
[42] URL: http://www.ssrf.ru/page/9098/detail/.