

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

А.В. Михелькевич

10.7256/2222-1964.2013.01.7

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС — БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

Административно-процессуальная деятельность не исчерпывается только привлечением к административной ответственности и рассмотрением дел об административных правонарушениях. Демократические завоевания начала 90-х гг. XX в. породили возникновение нового блока общественных отношений, которые в силу своей правовой природы, сущности и содержания также довлеют к административному процессу — это рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений в судах.

Высокий уровень защиты прав человека и гражданина в административной сфере предусмотрен в настоящее время Гражданско-процессуальным кодексом РФ — это производством по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части, а также производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Более того, в настоящее время ведутся серьезные дискуссии по вопросу образования нового для России ответвления судебной системы: административного судопроизводства.

Кодекс административного судопроизводства РФ в качестве законопроекта внесен в Государственную Думу Верховным Судом РФ в 2006 г. В 2007 г. он был рассмотрен Советом Государственной Думы и до настоящего времени пока оставлен без движения.

Основанием для разработки данного законопроекта является положение ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, согласно которому судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Помимо этого акта, был разработан и внесен в Государственную Думу еще в 2000 г. проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», который в том же 2000 г. был принят в первом чтении.

Как следует из ст. 1 проекта Кодекса административного судопроизводства РФ, административное судопроизводство представляет собой «порядок защиты в административных судах общей юрисдикции прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений».

В то же время ст. 1 проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» к административным делам, наряду с делами, рассматриваемым по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и делами об административных правонарушениях, относит также дела об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой. Кроме того, к компетенции адми-

нистративных судов относятся дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений.

Сравнительный анализ данных положений показывает существенную разногласию между предметом ведения административных судов, которые предполагаются проектом кодекса и проектом федерального конституционного закона. Это говорит о том, что разработчики данных законопроектов по тем или иным причинам упустили самое основное — место административных судов в судебной системе российского государства, то есть их юрисдикцию.

По мнению автора, подобное обусловлено попыткой решить существенную правовую проблему половинчатыми мерами.

Действительно, административные суды являются довольно распространенным звеном в судебной системе развитых европейских государств. Во всяком случае, они образуют вполне стройную систему во Франции и в Германии. Задача этих судов — разрешение споров между гражданами и публичной администрацией, а также защита граждан от произвола властей. Причем, не только собственно граждан, но и их объединений.

В российской судебной системе ситуация существенно иная. Появившиеся в начале 90-х гг. XX в. на базе Государственного арбитража суды практически сразу взяли на себя задачу разрешения споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений субъектов, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Таким образом судебная защита в спорах между гражданами и публичной администрацией стала дуалистичной: споры граждан как индивидуальных субъектов остались в ведении судов общей юрисдикции, а в случае объединения граждан для осуществления предпринимательской деятельности, либо приобретения ими статуса индивидуального предпринимателя, разрешение подобных споров переходит в ведение арбитражных судов.

Рассматриваемая редакция проекта кодекса административного судопроизводства предусматривает изъятие публичных споров из ведения судов общей юрисдикции без осуществления аналогичного изъятия из ведения арбитражных судов. В таком виде система административных судов эффективной не будет, потому что, прежде всего, неизбежно возникнет путаница в во-

просах, касающихся отнесения таких правовых конфликтов к конкретной судебной юрисдикции. Кроме того, гражданам и их представителям при обращении в суды придется учитывать многочисленные особенности как административно-процессуального, так и арбитражно-процессуального регулирования и т.п.

Относительно обозначенной проблемы в литературе присутствуют и более жесткие суждения. Например, Ю.Н. Стариков справедливо полагает, что безудержное развитие системы арбитражных судов чревато опасностью того, что вскоре арбитражные суды могут заменить все остальные действующие суды. Иначе, как абсурдным, по его мнению, такой подход к реформе судебной власти назвать нельзя¹.

Пока в России идут споры о юрисдикционных полномочиях административных судов, другие государства-участники СНГ перевели данную проблему в практическую плоскость, приняв соответствующие законодательные акты, либо подготовившись к их принятию. Так, на Украине с 2005 г. действует кодекс административного судопроизводства (кодекс адміністративного судочинства)², в соответствии с которым рассматриваются дела, связанные с защитой прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений.

Достаточно однозначно решает проблему сферы действия административно-процессуального законодательства и проект административного процессуального кодекса Республики Казахстан³, согласно которому «административное процессуальное законодательство Республики Казахстан регулирует общественные отношения, возникающие при отправлении судами правосудия во время рассмотрения и разрешения административных споров, а также общественные отношения, возникающие при производстве по делам об административных правонарушениях.

Основными категориями производств, подведомственных судам при рассмотрении административных дел согласно данному законопроекту, являются:

¹ См.: Стариков Ю.Н. Принцип законности и административная юстиция в правовом поле России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2002. – № 2 (3). – С. 124.

² Официальный сайт Министерства юстиции Украины. 2011 г.

³ Официальный сайт Министерства юстиции Республики Казахстан. 2011 г.

- производство по заявлениям о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, референдумах;
- производство по заявлениям об оспаривании решений, действий (бездействия) исполнительных местных органов, нарушающих права граждан на участие в уголовном судопроизводстве в качестве присяжного заседателя;
- производство по делам об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- производство по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих;
- производство по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов;
- производство по приостановлению и прекращению деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя без образо-

вания юридического лица, отзыву лицензии.

Прямо скажем, что в данном законопроекте компетенция административных судов выглядит основательно, а долгие споры о «широком» и «узком» понимании категории «административный процесс» при подобном подходе становятся неуместными. Что же касается отечественной юридической науки, то застарелый спор, в рамках которого приверженцы «широкого» понимания административного процесса не воспринимают никаких аргументов со стороны последователей иных точек зрения, *со всей очевидностью мешает развитию административно-процессуального законодательства*.

Таким образом, нужно отметить, что у автора нет сомнений в необходимости принятия Административно-процессуального кодекса РФ, что позволит преодолеть неопределенность в процессуальном законодательстве и обеспечить гарантии соблюдения прав и законных интересов субъектов публично-правовых отношений. А для этого, как отмечает А.С. Дугенец, нужно немного: чтобы каждый правоприменитель был «вооружен» надежным стабильным законом⁴.

Библиографический список:

1. Дугенец А.С. Подготовлен и опубликован проект российского Административно-процессуального кодекса // Административное право и процесс. — 2008. — № 5.
2. Стариков Ю.Н. Принцип законности и административная юстиция в правовом поле России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». — 2002. — № 2 (3).

References (transliteration):

1. Dugenev A.S. Podgotovlen i opublikovan proekt rossiyskogo Administrativno-protsessual'nogo kodeksa // Administrativnoe pravo i protsess. — 2008. — № 5.
2. Starikov Yu.N. Printsip zakonnosti i administrativnaya yustitsiya v pravovom pole Rossii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo». — 2002. — № 2 (3).

⁴ См.: Дугенец А.С. Подготовлен и опубликован проект российского Административно-процессуального кодекса // Административное право и процесс. — 2008. — № 5.