

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Н.Г. Канунникова*

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

Ключевые слова. Административное судопроизводство, административный акт, спор о праве, спор о фактах, суд.

Kanunnikova N.G. Problems and future of Russian administrative procedures

Russia was declared a Rechtsstaat, where the supremacy of law and the separation of powers considers great legal evolution in a lot of different policies. The modern society develops quickly. Economical reforms and profound changes in state and social life bring legislators such problems as human rights guarantee, keeping and protecting the Constitution, reforming state administration, creating an entire legal base for the judicial system and bodies of justice, to protect any person against state diktat.

The article was written as the author's try to show some problems to discuss on administrative procedures in their entity and difference. There are some conclusions there that the administrative process is a separate part of justice on administrative cases, the subject of the administrative process is an administrative dispute; administrative procedures have important differences comparing with other procedures; and those differences shall be contained by the Administrative procedural code of the Russian Federation; what about the rules of the administrative procedures that are currently being divided in procedural codes, the situation is not reasoned by the theory of law, furthermore it interferes law services.

На протяжении всего существования государств, в праве возникают практические проблемы, как в его теории, так и в их практическом приме-

© Канунникова Н.Г., 2012.

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры организации правоохранительной деятельности, Северо-Кавказский институт повышения квалификации сотрудников МВД России (филиал) Краснодарского университета МВД России (natali6977@yandex.ru).

нении. Связаны они, в основном, с отсутствием технологичности правовой деятельности в сфере реализации норм права, когда цель правовой деятельности, поставленная законодателем при проекции государственно-правовой реальности через норму права, не соответствует результату.

Согласно положениям Конституции РФ (ч. 2 ст. 118), судебная власть в нашем государстве осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Вместе с тем отсутствует конкретизация правовой деятельности административного судопроизводства, так как Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации устанавливает понятие «производство по делам об административных правонарушениях», задачи которого существенно отличаются от задач административного судопроизводства.

Конституцией РФ административное судопроизводство предусмотрено в качестве самостоятельной формы отправления судебной власти, однако до сих пор оно не только не урегулировано унифицированным нормативным правовым актом (Административно-процессуальным кодексом), но и остается предметом многолетних острых дискуссий, интенсивных научных исследований. Можно выделить ряд направлений: о понятии административного процесса (его трактовки в узком и широком смысле), о предмете административного судопроизводства, его особенностях по сравнению с другими видами судопроизводства, его дифференциации и другим вопросам.

Не приводят к единству мнений доктринальные суждения о смысле и понимании ст. 118 Конституции Российской Федерации. В настоящее время назрела острая необходимость в толковании Конституционным Судом Российской Федерации ч. 2 ст. 118 Основного закона страны в части, касающейся административного судопроизводства, на аутентичность этого словосочетания терминологическому ряду «судебное производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений».

Конституционный Суд РФ, в **Постановлении** по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» отметил, что судопроизводство по делам о привлечении к административной ответственности должно быть административным судопроизводством, независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом¹.

Тем не менее следует признать, что вопрос о кодификации административного судопроизводства сложен и неоднозначен. Разрешение данного вопроса ставит в зависимость определение направлений научного поиска,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14–П // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

целесообразность создания административных судов, необходимых для завершения судебной реформы, распределения подсудности дел между судами всей судебной системы. Очевидно, что нормативное закрепление содержания административного судопроизводства возможно только при объединении его процессуальных норм, содержащихся в разрозненных нормативно-правовых актах, в единый закон, который послужит системообразующим фактором для административного судопроизводства.

Наиболее полно административная юстиция, с ее проблемами и новеллами, разработана в научных трудах Ю.Н. Старилова, одним из которых является монография «Административная юстиция». В данной работе ученым-административистом представлен обширнейший список специальной литературы по рассматриваемому вопросу².

Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений, довольно сложная часть правоприменительного процесса. Это обстоятельство обусловлено как множественностью материально-правовых оснований для возникновения административных правоотношений, так и большим количеством нормативно-правовых актов, регламентирующих названные правоотношения и регулирующих порядок их реализации.

Дела указанной категории в различных регионах распределены неоднородно и составляют 3% – 9% от числа дел, рассматриваемых судами в порядке гражданского судопроизводства. Лишь по некоторым категориям подобных дел Пленум Верховного Суда Российской Федерации дал разъяснения, остальные дела остались не освещены³.

² См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция: Проблемы теории. М.: НОРМА, 2001; Административное судопроизводство в России: перспективы развития // *Российская юстиция.* 1998. № 8. С. 35–37 (в соавт.); Административная юстиция: судебный контроль, административный иск или административное судопроизводство (правосудие)? // *Правовая наука и реформа юридического образования: сборник научных трудов.* Вып. 7. Воронеж, 1999. С. 65–90; Современные проблемы российского административного процесса // *Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы* / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 633–650; Российская административная юстиция в системе административного права: процессуальный аспект // Там же. С. 650–664; К вопросу о новом понимании административной юстиции // *Правоведение.* 2000. № 2. С. 101–114; О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // *Государство и право.* 2000. № 5. С. 18–19 (в соавт.); Административные суды: какими им быть? // *Российская юстиция.* 2001. №1. С. 18–20; Управленческий процесс, административные процедуры и административное судопроизводство в системе современного административного права // *Правовая наука и реформа юридического образования: сб. научных трудов. Актуальные проблемы современного российского права.* Вып. 14. Воронеж, 2002. С. 220–246.

³ См.: *Масленников М.Я.* Административная юстиция и административное судопроизводство: Трудности становления и перспективы развития // *Формирование новых отраслей и институтов российского права.* Вып. 16. Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 2004. С.4.

Создание административной юстиции и реформирование судебной системы широко обсуждается учеными-административистами, а также на страницах центральных газет и журналов⁴. Председатель Верховного Суда РФ дал оценку созданию административного судопроизводства как концептуальному, системообразующему вопросу, «без решения которого реформирование судебной системы сведется к бесконечному латанию дыр»⁵. «Верховный Суд последователен в своей позиции о том, что административно-правовые споры надлежит рассматривать специализированными административными судами в системе судов общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства, что прямо закреплено в **Конституции РФ**»⁶.

Конституционный Суд также неоднократно отмечал, что «необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»⁷.

Одним из шагов в этом направлении стало принятие Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1–ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», сменившего доставшийся в наследство от Союза и функционировавший три десятилетия Закон РСФСР от 08.07.81 «О судостроительстве РСФСР». Законом предусмотрен принципиально новый подход к формированию системы судов общей юрисдикции и закреплены принципы их деятельности. Кроме того, в Верховном Суде РФ образуются две новые коллегии – судебная коллегия по административным делам и апелляционная коллегия, это принципиально новый подход к формированию судов общей юрисдикции. При этом следует отметить, что новый Закон базируется на принципах, которые использовались в работе судов общей юрисдикции и доказали свою эффективность.

Логическим продолжением реформы стало принятие Пленумом ВС нового регламента Верховного Суда, прежний регламент 2009-го года утра-

⁴ См., напр.: *Старилов Ю.* Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1; *Фоков А.* Административные суды повысят доступность правосудия // Российская юстиция. 2001. № 6; *Радченко В.* Пospорили гражданин и государство // Российская газета. 2003. 13 февр.; *Серков П.* Введение административного судопроизводства – конституционный долг законодателей // Российская юстиция. 2003. № 12; *Ямшианов Б.* Когда создадут административный суд // Российская газета. 2003. 1 апр.; *Куликов В.* Бюрократам готовят специальный суд // Российская газета. 2004. 16 марта; *Он же.* Чиновников посадят по-английски // Российская газета. 2005. 13 дек.; *Владимиров Д.* Спецсуд для чиновника // Российская газета. 2006. 11 марта и др.

⁵ *Ямшианов Б.* Особый суд для чиновников // Российская газета. 2008. 18 нояб.

⁶ *Куликов В.* Бюрократам готовят специальный суд // Российская газета. 2004. 16 марта.

⁷ *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция. М.: НОРМА, 2010. С. 359.

тил силу. Документ пополнился новыми деталями, многие формулировки были скорректированы в связи с законодательными и организационными изменениями, коснувшимися ВС за последние два года.

Порядок формирования судебных коллегий ВС в целом не изменился. В нем лишь появилось отдельное упоминание о Судебной коллегии по административным делам, которая была выделена из состава Коллегии по гражданским делам. Также появилось отдельное упоминание о том, что состав Гражданской, Уголовной, Административной и Военной коллегий утверждается Пленумом ВС из числа судей ВС «по представлению председателя Верховного Суда». Кроме того, председатель может своим распоряжением привлекать судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в составе другой.

В России второй половины XIX в. административно-правовые споры были отнесены к рассмотрению специально создаваемыми органами – смешанными губернскими присутствиями (считались первой инстанцией), в состав которых входили представители дворянского и чиновничьего, земского и городского самоуправления. Данные органы функционировали при отсутствии процессуальных основ, не отличались регулярностью и постоянством.

Первый департамент Сената, будучи второй инстанцией и не являясь судебным органом как таковым, разбирал определенные дела (споры), в некоторых случаях даже без их первоначального рассмотрения в присутствиях.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о том, что и в царской России административная юстиция не смогла сложиться в эффективный и демократический правовой институт, который бы обеспечивал привлечение чиновников к судебной ответственности за их незаконные действия по службе. В специальной литературе того времени широко шло обсуждение вопросов о сущности, значении, правовых формах и организации административной юстиции в России⁸.

Считаем необходимым обратить внимание на то, что как в конце прошлого – начале нынешнего века, так и сегодня ученые видят в основном два пути развития административной юстиции: первый – создание обособленных от общих судов административных судов и второй – образование административных коллегий (отделений) при общих судах.

В научной литературе нет единого взгляда на этапы становления в России административной юстиции после революции 1917 г. А.В. Абсалья-

⁸ См.: *Хомяков Г.А.* Административный суд в Российской Федерации. Казань, 2001. С.187.

мов, к примеру, выделяет следующие этапы в развитии законодательства в области рассмотрения споров, возникающих из публично-правовых отношений⁹:

1) 1917–1959 гг. – создание специальных юрисдикционных органов для рассмотрения административных споров и установление их компетенции;

2) 1959–1987 гг. – конституционное закрепление права на обжалование в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права и свободы граждан; а также расширение подведомственности судов по рассмотрению административно-правовых споров;

3) 1987–1991 гг. – установление на законодательном уровне порядка обжалования в суд неправомερных действий и решений государственных органов и должностных лиц;

4) с 1991 г. – начало проведения судебной реформы, нормативное закрепление права гражданина на судебную защиту, установление права на судебную защиту в Конституции РФ 1993 г.

Административное судопроизводство, как и конституционное, является новеллой конституционного регулирования судебной власти (**ч. 2 ст. 118** Конституции РФ). В СССР существовал Комитет конституционного надзора СССР¹⁰, который не являлся органом правосудия. В постсоветский период он пережил трансформацию, в результате которой стал Конституционным Судом РФ – органом судебной власти, деятельность которого регулируется **ФКЗ** «О Конституционном Суде РФ»¹¹. Для урегулирования хозяйственных споров в СССР действовал государственный арбитраж¹² – орган государственного управления, который в постсоветский период был трансформирован в арбитражный суд, деятельность которого в настоящее время регулируется **ФКЗ** «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹³. Следовательно, мы наблюдаем видоизменение органов государственного управления в органы правосудия, что закономерно, так как новые общественные отношения требуют судебной защиты. Закономерна постановка вопроса: если несудебные органы защиты прав стали судебными органами, то почему производство по делам, возникающим из административных и

⁹ См.: *Абсалямов А.В.* Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С.12–13.

¹⁰ Закон СССР от 23 декабря 1989 г. «О Конституционном надзоре в СССР» // ВСНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст. 572.

¹¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹² Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О Государственном арбитраже в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 844.

¹³ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

иных публичных правоотношений, существующее как вид в гражданском, и арбитражном судопроизводстве, не может преобразоваться в самостоятельное административное судопроизводство?

Практика советской юриспруденции не воспользовалась существенным заделом, внесенным в теорию административной юстиции русскими учеными. Вновь интерес к административной юстиции проявился лишь через 30 лет. С 60-х гг. XX в. появляются работы Г.И. Петрова¹⁴, Ю.М. Козлова¹⁵. В 60–70-х гг. административная юстиция увеличила число своих сторонников, появились исследования Н.Г. Салищевой¹⁶, В.Д. Сорокина¹⁷, Д.М. Чечота¹⁸. Тем не менее, несмотря на широкую теоретическую базу, институт административной юстиции не продвинулся далее его включения в деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению дел, возникающих из административных правоотношений. Вплоть до 1989 года практически не существовало законодательства о судебной защите прав человека от произвола представителей исполнительной власти, за исключением Положения «О судах по административным делам» от 30 мая 1917 г., которым структурирована система органов административной юстиции. Конституция СССР 1977 г. в ст. 58, предоставила гражданам право обжаловать в суд неправомерные действия должностных лиц исполнительно-распорядительных органов. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., в целом сохранила составные части советской судебной системы. Признавая роль административного судопроизводства наравне с уголовным и гражданским, создала дополнительную нормативную основу для законодательного оформления административной юстиции. Очевидно, что для формирования полноценной системы административного законодательства одних конституционных норм недостаточно.

Историческая перспектива рассматриваемой в статье проблемы, по мнению автора, такова: некоторые государства, переживая процесс перерождения полицейского государства в государство правовое, гипертрофированно развили и усилили свою администрацию, вследствие чего, для окончательного перехода на положение государства правового, практичнее всего

¹⁴ *Петров Г.И.* Сущность советского административного права. Л., 1959.

¹⁵ *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967.

¹⁶ *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964; Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970; Гражданин и административный порядок в СССР. М., 1970.

¹⁷ *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968; Административно-процессуальное право. М., 1972; Административно-процессуальные нормы. Л., 1971.

¹⁸ *Чечот Д.М.* Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973.

было бы создать специальные административные суды; другие государства сумели обойти этот факт чрезмерного усиления администрации и, вследствие этого, могут обходиться и без специальных административных судов. В этой связи представляется полезным изучить опыт реализации функций административной юстиции за рубежом, например Англии и США, там, где административную юстицию осуществляют суды общей юрисдикции по общим правилам судопроизводства «за некоторыми изъятиями, обусловленными особенностями управленческих дел»¹⁹.

Дискуссионным остается вопрос о том, что является предметом административного судопроизводства, критерием его выделения в качестве самостоятельной формы отправления правосудия. Одни авторы придерживаются мнения, согласно которому в качестве предмета административного судопроизводства выступает административное правонарушение²⁰, другие – административно-правовой спор²¹.

Законодательная и судебная практика все же дают основания полагать, что предметом административного судопроизводства являются и административные правонарушения, и административно-правовые споры, возникающие из административных правоотношений.

Наиболее убедительной представляется позиция тех авторов, которые считают предметом административного судопроизводства административно-правовой спор.

Следовательно, мы можем говорить о том, что ни формальный критерий (наличие административного суда или особой процедуры), ни субъектный критерий (выступление в качестве стороны спора органа управления) не являются достаточными критериями выделения административного судопроизводства. Подобным критерием выступает предметный критерий, четко указывающий на связь административного судопроизводства с административным правом. Такое правопонимание административно-правового спора и административного судопроизводства, как процессуальной формы его разрешения, позволяет с полным основанием ставить вопрос об объединении процессуальных норм, составляющих административное судопроизводство.

¹⁹ Соловьева А.К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход // Правоведение. 2000. № 5. С. 69.

²⁰ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 35; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 114–115.

²¹ См.: Бойцова В. Нужна ли нам административная юстиция // Советская юстиция. 1993. № 7. С. 12–13; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68–79; Лунарев Е.Б. Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 44–51.

производство в единый кодифицированный акт – Административный процессуальный кодекс РФ, для принятия которого имеются все необходимые условия.

На семинаре-совещании руководителей судов общей юрисдикции, прошедшем в начале 2012 года в Москве, председатель Верховного Суда РФ Вячеслав Лебедев подвел итоги деятельности судов в 2011 году. Одной из наиболее интересных проблем, до сих пор не разрешенных законодателем, он назвал невыполнение той части Конституции, в которой говорится об административном судопроизводстве. В. Лебедев напомнил, что в 2000 году Верховный Суд направил в Госдуму законопроект о федеральных административных судах. В 2006 году был направлен проект соответствующего кодекса. Однако до сих пор эти документы не рассмотрены, что является затруднением для граждан в их судебных спорах с государством и чиновниками²².

Как известно, законопроект предполагает создание межрайонных административных судов. Такая постановка вопроса, хотя и сопряжена с организационно-техническими сложностями, но вполне понятна и может быть объяснима целесообразностью рационального использования судебных кадров, что в первую очередь связывается с финансовыми и материально-техническими возможностями. Межрайонные административные суды, согласно законопроекту, будут создаваться внутри области, края и т.п., географически и пространственно, при этом будут учитываться возможности транспортного сообщения и устоявшиеся внутриобластные системы телеграфной и телефонной связи. Однако предлагаемая законопроектом схема федеральных окружных административных судов для многих граждан делает судебную защиту нереальной.

Предполагается создать федеральные окружные административные суды по сложившимся федеральным округам, но наряду с этим должен быть создан 21 центр для дислокации названных судов.

Перспектива создания административных судов безусловно обнадеживает, но приведет ли она к стабилизации сложившейся ситуации в обществе и государстве?

Как отмечалось выше, число дел, возникающих из административно-правовых отношений, в том числе и дел об административных правонарушениях, в разных районах различно. Данное обстоятельство не позволит обеспечить выравнивание нагрузки на судей и создание проектируемых межрайонных административных судов. В основном такие суды будут неудобны населению в той мере, в какой неудобны и окружные суды. Основная про-

²² См.: Внешние проблемы судебной системы // Независимая газета. 2012. 15 февраля.

блема – расстояние, транспортное сообщение, что в российских условиях является немаловажным фактором.

Судебная работа в административных судах сложна и трудна, требует высокой профессиональной подготовки, опыта, смелости в проведении линии правосудия и, наконец, некоей житейской мудрости.

На кадровой проблеме акцентировал внимание и В. Лебедев. Давно бытует мнение о том, что в судах работают сотрудники, привыкшие подчиняться своей вертикали, а если в эти органы придут адвокаты, нотариусы или следователи и прокуроры, ситуация изменится. Председатель Верховного Суда РФ призвал идти в судебные органы всех, кто считает, что с данной работой справится. Однако отметил, что из почти 66 тыс. российских адвокатов за два года попытались сдать квалификационный экзамен 144 человека (из них лишь 40 успешно). Подобная ситуация имела место быть и с другими категориями кандидатов²³.

Очевидно, что прямое копирование любой из моделей административного производства в российскую правовую систему вряд ли будет успешным. В настоящее время в России имеются зачатки нового вида судопроизводства – административного, которое по своему объему не совпадает с принятыми в развитых странах концепциями в силу специфики функционирования, как государственного аппарата, так и органов местного самоуправления.

Резюмируя, можно сказать о том, что реализация перспективных проектов о принятии Административного процессуального кодекса РФ, формализация процедуры судопроизводства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, вовсе не свидетельствуют о необходимости создания специальных административных судов. По нашему мнению, решение проблемы видится в том, чтобы дела, возникающие из административно-правовых отношений, оставались в ведении судов общей юрисдикции при рациональной специализации судей.

²³ См.: Внешние проблемы судебной системы // Независимая газета. 2012. 15 февраля.