

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.9

№ 2 (13) / 2017, с. 6-10

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ СЕГОДНЯ (КАТЕГОРИАЛЬНО-ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ)

Инна Викторовна Панова

доктор юридических наук, профессор,

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,

г. Москва, Российской Федерации

E-mail: ipanova@hse.ru

Рассматриваются актуальные вопросы административной и судебной реформы, раскрываются ряд важных для понимания вопроса терминов (юридический процесс, административный процесс, административно-процессуальная деятельность, административная юстиция, административная юрисдикция, административное судопроизводство и др.), затрагиваются различные проблемы рассмотрения административных дел как в судах, так и в досудебном (внесудебном) порядке. Анализируется также и новый Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ). Большое внимание уделено также проблеме досудебного возмещения убытков.

Ключевые слова: административная реформа, административная юстиция, административное судопроизводство, административный порядок рассмотрения дел, административная юрисдикция, административный процесс, административные дела, возмещение вреда, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, правоприменение, судебная практика, судебная реформа.

ADMINISTRATIVE JUSTICE TODAY (CATEGORICAL AND CONCEPTUAL APPARATUS)

Inna Panova

Doctor of Law, Professor,

National Research University «Higher School of Economics», Moscow, Russian Federation

E-mail: ipanova@hse.ru

The article is about actual issues of administrative and judicial reforms, a number of important for understanding of the issue terms (legal process, the administrative process, administrative and procedural activities, administrative justice, administrative jurisdiction, administrative court proceedings, etc.) are revealed, various problems of administrative cases in the courts, and in pre-trial (court) order are considered. The new procedural act (the Code of Administrative Court Procedure) is also analyzed. A lot of attention is also paid to the issue of pre-trial damages.

Keywords: administrative reform, administrative justice, administrative court proceedings, administrative procedure for consideration of cases, administrative jurisdiction, administrative procedure, administrative cases, The Civil Procedural Code of the Russian Federation, redress, The Administrative Court Proceedings Code of the Russian Federation, Code of Administrative Offences of the Russian Federation, enforcement, court practice, judicial reform.

В нашей стране идут административная и судебная реформы. В условиях формирования российской государственности в новых экономических условиях институт административного судопроизводства представляет весьма значительный интерес. Несомненно, что в последние годы в России

к данной проблеме, как институту правового государства, в основе которого лежит идея правовой защиты невластных субъектов (гражданина, индивидуального предпринимателя, предприятия) в его отношениях с публичной властью, внимание усилилось [1-12].

Актуальность теоретико-правового исследования вопросов административно-процессуальной деятельности обусловлена многими факторами, например: 1) идет увеличение рассмотрения административных дел как административно-юрисдикционными органами, так и судьями арбитражной системы и судов общей юрисдикции; 2) институт административной юстиции остается в России на законодательном уровне не установленным, а в теории весьма дискуссионным; 3) принят новый КАС РФ; 4) подготовлен законопроект № 703192-6 нового КоАП РФ (общая часть).

Один из актуальных вопросов, рассматриваемых нами сегодня, – повышение эффективности российского судопроизводства за счет унификации гражданского процессуального, арбитражного процессуального и административного процессуального законодательства.

Но для начала хотелось бы определиться с некоторыми терминами.

Юридический процесс – разновидность социального процесса, который является нормативно установленной формой упорядочивания юридической деятельности (действий) и правовых документов (актов), включающих в себя судебные процессы (судопроизводства) и правовые процедуры.

Административный процесс – вид юридического процесса, обладающий всеми признаками, присущими последнему (властный характер деятельности; ее регламентация процессуальными нормами; деятельность целевая, сознательная, направленная на достижение определенных юридических результатов и оформленная в документах). Административный процесс представляет собой часть управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности, подлежащей правовой регламентации.

Считаем, что административный процесс публичных органов исполнительной власти состоит из трех частей:

1) административно-нормотворческая часть регламентирует нормотворческие производства по созданию (изменению, приостановлению, отмене) подзаконных нормативных актов исполнительных органов публичной власти в целях создания правовой базы для реализации законов;

2) административно-правонаделительная часть включает производства, регламентирующие правоприменительную, неюрисдикционную деятельность широкого круга исполнительных органов публичной власти по реализации прав и обязанностей индиви-

дуальных и коллективных субъектов в сфере управления, осуществляющую в административно-процессуальной форме;

3) административно-юрисдикционная часть состоит из правоприменительных производств юрисдикционного, принудительного характера широкого круга субъектов исполнительных органов публичной власти по разрешению споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного), осуществляемых в административно-процессуальной форме.

Административно-процессуальная деятельность – вид юридического процесса, обладающий всеми признаками, присущими последнему (властный характер деятельности; регламентация деятельности юридическими процессуальными нормами; деятельность целевая, сознательная, направленная на достижение определенных юридических результатов и оформляемая в документах).

В настоящее время в российском законодательстве понятия «административная юстиция» и «административное судопроизводство» не совпадают.

Термин «административная юстиция» в России на законодательном уровне не установлен и употребляется юристами только в теории.

Административная юстиция включает в себя рассмотрение административных споров в особом (административном) порядке как судебными, так и внесудебными (квазисудебными) административно-юрисдикционными органами.

Административная юрисдикция – установленная законом совокупность правомочий судов, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по рассмотрению административно-правовых дел и исполнению принятых при рассмотрении дел решений.

Административное судопроизводство – это не деятельность администрации, а вид судопроизводства по рассмотрению административных дел в особом порядке, регламентированном нормами административно-процессуального права.

Отметим, что административное судопроизводство в арбитражных судах существует. Это: свое судоустройство, специализация судей и особый процесс.

Для эффективного рассмотрения административных дел ранее предлагалось четыре варианта реформирования:

1) создание самостоятельных административных судов;

2) одновременное функционирование административных судов в рамках существующей судебной системы (как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах);

3) принятие единого федерального конституционного закона, регулирующего процедуру рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений, как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах;

4) реформирование (усовершенствование) административного судопроизводства в рамках существующих судебных систем путем внесения соответствующих изменений в АПК РФ и ГПК РФ.

Новый КАС РФ вступил в силу 15 сентября 2015 г. (однако части 2 и 4 статьи 45, часть 8 статьи 125, часть 2 статьи 126, часть 7 статьи 299, часть 3 статьи 319, часть 4 статьи 347, части 4, 5 и 9 статьи 353 КАС РФ введены в действие с 15 сентября 2016 года, а пункт 14 статьи 21 КАС РФ – с 1 января 2017 года).

КАС РФ по аналогии с ГПК РФ регламентирует всю процедуру рассмотрения административных дел в судах, начиная от подачи административного искового заявления и заканчивая исполнением судебных актов.

Новый кодекс никак не затрагивает и не регулирует вопросы производства по делам об административных правонарушениях (ни в судах, ни в досудебном (внесудебном) порядке), данный порядок остался прежним.

КАС РФ также не регулирует вопросы внесудебного производства по административным делам. Его сфера регулирования охватывает только вопросы судопроизводства в судах общей юрисдикции. Арбитражное судопроизводство кодекс также не регулирует. Арбитражные суды будут рассматривать соответствующие административные дела в прежнем порядке.

В то же время некоторые нормы кодекса заимствованы из АПК РФ, например правила освобождения от доказывания обстоятельств, признанных сторонами (ст. 65 КАС РФ), или положение, согласно которому можно приложить к административному исковому заявлению документы в электронной форме (ч. 8 ст. 125 КАС РФ). Внедрение подобных норм позволит сблизить порядок рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции с порядком рассмотрения таких дел в арбитражных судах.

Подавляющее большинство норм кодекса аналогичны соответствующим нормам ГПК РФ. Таким образом, процедура рассмотрения административных дел осталась в основном неизменной.

Административные дела, рассматриваемые по новому кодексу, следующие (ч. 2 ст. 1 КАС РФ):

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

2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;

4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее также – экзаменационные комиссии);

6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок (ранее такие дела рассматривались в порядке искового производства (гл. 22.1 ГПК РФ)).

Суды общей юрисдикции согласно новому кодексу также рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административныхластных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела:

1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерации иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации (далее – иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии), в предназначеннное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации (далее – специальное учреждение), и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении (далее – административные дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении);

5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (далее также – административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы);

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

Положения кодекса не распространяются на производство по делам об администра-

тивных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Это связано с тем, что в делах о наложении административных взысканий и их обжаловании реализуется уголовно-правовой тип охранительных отношений (по мнению некоторых правоведов). Ввиду чего законодатель не соединил в рамках одного процесса деятельность суда по рассмотрению дел о наложении административных взысканий по КоАП РФ и, к примеру, дел по оспариванию действий, актов, решений государственных органов и должностных лиц, где различия типов охранительных правоотношений требуют принципиально по-разному построенных процессов.

КАС РФ построен на основе правосудных и «управленческих» (охранительных) функций суда с возможностью рассмотрения им не только споров, но и требующих судебного участия бесспорных вопросов. Это будет широкая административная юстиция. Произошла дифференциация административного судопроизводства на исковое (спорное) и особое (бесспорное) с разработкой единого раздела с общими правилами для всех видов; подразделов с общими правилами для искового и особого производств; отдельных положений с особенностями рассмотрения каждой категории дел внутри искового и особого производств. При таком подходе особое производство в административном судопроизводстве будет составлять достаточно весомую часть кодекса, т. к. большинство сегодняшних дел особого производства в гражданском процессе с материально-правовой точки зрения включают в себя «административный элемент».

Помимо заимствований норм из АПК РФ и ГПК РФ в КАС РФ содержатся положения, которые предлагается установить впервые. Например, для инициирования судебного разбирательства по правилам кодекса необходимо будет обращаться в суд с административным исковым заявлением (в настоящее время в процессуальном законодательстве существуют лишь такие институты, как «исковое заявление» и «заявление»). Также впервые на законодательном уровне будет закреплена норма, позволяющая направлять лицу, участвующему в деле, судебные извещения и вызовы посредством СМС-сообщений либо по электронной почте, если у суда имеется расписка от такого лица с указанием, соответственно, телефона или адреса электронной почты (ч. 1 ст. 96 КАС РФ).

Примечания

1. Административно-правовой спор: вопросы теории : монограф. / А.Б. Зеленцов. – М. : Изд-во РУДН. 2005. – 732 с.
2. Административная юстиция в России (история и современность) : учеб. пособие для судей / А.Б. Зеленцов, В.И. Радченко. – М. : Изд-во Рос. акад. правосудия, 2001. – 119 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс// Государство и право. – 2005. – № 2. – С.19-25.
4. Бахрах Д. Н Административно-процессуальная деятельность администрации // Административное право и процесс. – 2009. – № 3. – С. 2-6.
5. Гаджиев Г. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. – М. : Институт права и публичной политики. 2005. № 3 (52). С. 163-167.
6. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. – СПб., 2004. 332 с.
7. Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц. – М., Норма, 2013. – 193 с.
8. Панова И. В. Административная юстиция : моногр. – М. : – Норма: ИНФРА-М, 2014. – 464 с.
9. Панова И. В. Порядок разрешения споров о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями государственных органов и должностных лиц // Право. – 2015. – № 4. – С. 91-102.
10. Панова И. В. Административно-процессуальное право России. Учебник. 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма : ИНФРА. 2016. – 288 с.
11. Скитович В. В. Административная юстиция в России: исторический обзор // Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития : пособие для судей. – М. : Российская академия правосудия, 2002. – С. 9-34
12. Старилов Ю. Н. [и др.] Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. – Воронеж, 2013. – 1060 с.