

КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ - СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ, ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЯТИЯ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDING OF THE RUSSIAN FEDERATION - COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS, THE IMPORTANCE OF ADOPTING THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM

I. Strukhmanchuk

Annotation

The article deals with the relation of the Code of administrative proceeding to the previously existing order of consideration of cases, arising from public relation and value of its adoption in the Russian legal system.

Keywords: administrative proceeding, cases arising from public relation, courts of general jurisdiction, administrative justice.

Струхманчук Иванна Владимировна
Соискатель,
Российский университет
дружбы народов, Москва

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы соотношения положений Кодекса административного судопроизводства к ранее существующему порядку рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений и его значение для российской правовой системы.

Ключевые слова:

Административное судопроизводство, дела, вытекающие из публичных правоотношений, суды общей юрисдикции, административная юстиция.

На протяжении последнего десятилетия в российской правовой науке активно обсуждается тема административной юстиции, как необходимой составляющей правового государства, выражающейся в контроле над публичной администрацией посредством особого порядка рассмотрения судами административно-правовых споров.

До недавнего времени (до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее КАС РФ, Кодекс) основополагающим нормативно-правовым актом, устанавливающим возможность судебного обжалования нарушенных прав и свобод граждан со стороны публичной администрации являлся Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27.04.1993 г.

Процессуальный же порядок рассмотрения споров регламентировался соответствующими подразделами, главами Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ (когда речь идет о правах и интересах юридических лиц), определяющими порядок производства по делам, вытекающих из административных правоотношений. То есть, административные дела рассматривались по правилам гражданского и арбитражного судопроизводства. При этом для дел, вытекающих из административных правоотношений

был предусмотрен более короткий срок рассмотрения, так называемый сокращенный срок.

Так, Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 г. содержал подраздел III "Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений", главу 22.1. "Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок", главу 35. "Госпитализация гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и психиатрическое освидетельствование в недобровольном порядке", которые утратили свою силу с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ, который был принят 08 марта, а вступил в силу с 15 сентября 2015 года и регулирует порядок рассмотрения подобной категории дел.

Помимо приведенных выше правоотношений Кодекс административного судопроизводства предусматривает рассмотрение иных административных дел, в частности, о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий органов государственной власти,

органов местного самоуправления, избирательных комиссий, некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций, о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц.

Кроме того, под данную категорию попадают дела: о приостановлении деятельности или о ликвидации политической партии, другого общественного объединения, религиозной или иной некоммерческой организации; о прекращении деятельности СМИ; о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в спецучреждение; о госпитализации в психиатрический противотуберкулезный стационар в недобровольном порядке.

Кодекс административного судопроизводства регулирует порядок рассмотрения вышеперечисленных административных дел Верховным судом и судами общей юрисдикции.

Судопроизводство в судах общей юрисдикции во главе с Верховным судом осуществляется по общим принципам судопроизводства: независимость судей, равенство всех перед законом и судом, законность справедливости, разумные сроки осуществления судопроизводства и исполнения решений по административным делам, гласность, открытость, непосредственность судебного разбирательства, состязательность сторон. При этом законодатель впервые вводит такое понятие как "активная роль суда". (ст.6 КАС РФ). Подробнее в чем выражается активная роль суда при рассмотрении административных дел законодатель не расшифровывает. Очевидно, что подобная формулировка будет давать судьям большей инициативности (по сравнению с гражданским и административным судопроизводством) в получении доказательств по делу, запросе необходимых документов для более полного и всестороннего разбирательства и соответственно вынесения справедливого решения.

Такой подход законодателя, предоставляющий больше возможности судьям при рассмотрении административных дел безусловно в дальнейшем только положительно скажется на качестве самого административного процесса, даст возможность соблюсти высокую степень защиты конституционных прав и гарантий субъектов административных правоотношений. Не смотря на провозглашенный в КАС РФ принцип равенства сторон, на практике не всегда административный истец (к примеру, гражданин, который считает что его права нарушены) может быть на равных по обладанию соответствующими знаниями и информацией, доступам к нормативно-правовым актам и т.п. с административным ответчиком, ко-

торым является субъект публичного права, носитель административных полномочий, крупная структурная единица аппарата управления. Хотя обязанность доказывания правомерности действий (бездействий), принятия оспариваемых актов лежит на органе, принявшем этот акт, то что судья не будет ограничен доводами административного истца и сможет по собственной инициативе расширить круг доказательств несомненно способствует более полному всестороннему рассмотрению и вынесению справедливого решения. И как следствие – повышение качества администрирования, высокая степень соблюдения конституционных прав, гарантии истинного правосудия в государстве.

Не случайно в странах с развитой системой специализированных административных судов, к примеру в Германии, административное судопроизводство носит инквизиционный характер. То есть судебным процессом полностью управляет суд, он не связан доводами сторон, по своей инициативе определяет круг рассматриваемых вопросов, доказательств по делу и т.д. [1]

Кроме того, впервые в КАС РФ законодатель вводит понятие "административное исковое заявление", с которым вправе обратиться за защитой своих прав, свобод и законных интересов, а также в том случае если по мнению заявителя созданы препятствия для осуществления его прав или незаконно возложены обязанности.

Нововведением для российского процессуального законодательства также является предусмотренная КАС РФ возможность подачи административного искового заявления электронным способом путем заполнения специальной формы, размещенной на специальной странице в сети "Интернет" (ч.8 ст.125 КАС РФ).

В свете разговоров о доступности административного судопроизводства для простого гражданина (собственно гарантия судебной защиты прав и является одной из основных задач административного судопроизводства) хотелось бы обратить внимание на финансовую составляющую подачи административного искового заявления в суд. Для этого следует обратиться к положениям Налогового кодекса Российской Федерации, которым регламентируется размер и порядок уплаты госпошлины. Так статей 333.19 Налогового кодекса Российской Федерации госпошлина для физических лиц во всех случаях подачи административного искового заявления составляет 300 рублей. Для организаций эта сумма колеблется от 2 000 рублей (при оспаривании ненормативного правового акта) до 6 000 рублей (когда речь идет о выплате компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и исполнения судебного акта в разумный срок).

Как уже было отмечено выше, КАС РФ распространяет свою юрисдикцию на рассмотрение административных дел только судами общей юрисдикции и Верховным судом РФ.

Не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренным КАС РФ дела, возникающие из публичных правоотношений, рассмотрение которых отнесено законом к Конституционному суду Российской Федерации, конституционным (уставным судам) субъектов, арбитражным судам, а также дела, для которых установлен иной порядок рассмотрения Верховным судом и судами общей юрисдикции. Помимо этого, положения Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также по делам об обращении взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации. (ч.4, ч.5 ст.1 КАС РФ).

Таким образом, экономические споры и другие дела с участием субъектов предпринимательской деятельности, возникающие из административных и иных публичных правоотношений подлежат рассмотрению в прежнем порядке, предусмотренном соответствующими главами Раздела III Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее АПК РФ) "Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений". Это следующие категории дел: об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами если рассмотрение таких дел в соответствии с АПК РФ отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам, об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Следовательно, в случае если у субъекта предпринимательской деятельности встанет вопрос о защите своих прав и законных интересов в административных правоотношениях, он обратится с соответствующим заявлением в арбитражный суд и дело будет рассматриваться в порядке, предусмотренном положениями АПК РФ, регла-

ментирующим порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Если необходимость судебной защиты прав и интересов возникнет у гражданина либо некоммерческой организации, то эти субъекты права должны будут обратиться с административным иском заявлением в суд общей юрисдикции, который будет рассматривать их заявление в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Справедливости ради нужно отметить, что каких – либо принципиальных различий по существу порядка рассмотрения (задачи, принципы, сроки и пр.) эти кодексы не имеют. КАС РФ основывается на базовых принципах и задачах осуществления правосудия, присущих гражданскому и арбитражному судопроизводству с учетом особенностей специфики административных и иных публичных правоотношений, дела, вытекающие из которых рассматриваются в порядке административного судопроизводства. При этом, КАС РФ предполагает подачу административного искового заявления. В связи с этим изменений в главу АПК РФ, регламентирующую рассмотрение дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений не внесено, поэтому субъект предпринимательской деятельности, для рассмотрения его вопроса в порядке административного судопроизводства, обратиться в арбитражный суд с заявлением.

В этой связи особо следует выделить тот факт, что в случае оспаривания нормативных правовых актов, независимо от того чьи интересы ими затронуты вопрос о признании их недействительности будет рассматриваться судом общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства, предусмотренного КАС РФ. (ст. 208 КАС РФ). Исключение составляют случаи, когда рассмотрение вопроса об оспаривании нормативного акта в соответствии с АПК РФ отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (ст.29 АПК РФ). [2]

К сожалению, вышеперечисленное, не дает нам возможности утверждать, что КАС РФ стал единым кодифицированным документом, охватывающим весь спектр судебного рассмотрения дел, вытекающих из всех сфер проявления административно-правовых отношений. Кодекс придал законодательную форму судопроизводству по административным делам в наиболее объемной и основной ветви судебной системы в РФ – судах общей юрисдикции во главе с Верховным судом РФ. В настоящее время, исходя из реалий судебной системы в РФ представляется проблематичным создать единый кодифицированный акт, поскольку о таком кодексе, который охватит все судопроизводство по административным делам может идти речь только в случае создания единой системы специализированных административных судов. Но позиция, проявленная законодателем надолго отбро-

сила подобные идеи и теоритические разработки в сторону. Россия в своем развитии административного судопроизводства пошла по наиболее дешевому и распространенному пути, когда рассмотрение административно-правовых споров осуществляется судами общей юрисдикции в качестве одной из форм общей судебной юрисдикции. [3]

Тем не менее необходимо констатировать, что и в научной среде вопрос об учреждении специализированных административных судов все еще актуален. Ученые и практические юристы не перестают утверждать, что специализация судей и судов значительно повышает уровень осуществления правосудия.

Вопрос о специализации судей в судах общей юрисдикции по вопросам разрешения административно-правовых споров КАС РФ не затрагивает.

В этой связи следует особо учесть те экономические и социально-политические реалии, в которых принимался КАС РФ. Учреждение специализированной судебной системы административных судов очень долгий, сложный и финансово затратный для государства процесс. И если бы законодатель пошел по этому пути до принятия КАС РФ, то административному судопроизводству в пришлось бы ждать своего законодательного закрепления еще долгие годы.

Хочется надеяться, что в России все таки сложиться стройная, логичная, эффективная система административной юстиции во главе с системой специализированных административных судов с четким единым регламентированным порядком административного судопроизводства пускай и в далекой перспективе не одного десятка лет.

Тем не менее значение принятия КАС РФ для правовой системы Российской Федерации переоценить невозможно.

Прежде всего КАС РФ законодательно закрепил существование административного судопроизводства, рассмотрение административно-правовых споров облек в правовую форму-административное судопроизводство со своими принципами, правилами особенностями и прочее, что регламентируется по большей части единым кодифицированным нормативно-правовым актом.

Необходимость установления административного судопроизводства, была предусмотрена прежде всего Конституцией Российской Федерации, в соответствии с положениями которой судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопро-

изводства. Административное судопроизводство в отличие от остальных форм судебной власти ждало своей правовой регламентации более двадцати лет. С принятием КАС РФ это пробел в правовой системе ликвидирован.

Конечно, сам по себе факт принятия КАС РФ не может свидетельствовать о наличии в России полноценной системы административной юстиции как надежного и эффективно функционирующего механизма защиты прав и законных интересов участников административных правоотношений, тем не менее это надлежщая платформа для формирования в стране новой административно-процессуальной формы и развития административного процессуального права.

КАС РФ явился началом нового этапа развития и совершенствования административного процесса в Российской Федерации.

Принятие КАС РФ позволит прекратить существующие в науке дискуссии о слиянии гражданского, арбитражного и административного судопроизводства. Что в первую очередь было обусловлено законодательным закрепление норм административного судопроизводства в гражданском процессуальном законодательстве. Не смотря на то, что частично административно-процессуальные нормы сохранились в АПК РФ между арбитражным и административным судопроизводством есть существенные различия, обусловленные ролью в государственно-правовой системе.

С принятием КАС РФ наступает период теоритических исследований и разработок, комментариев к нему.[4] Что позволит значительно усовершенствовать его дальнейшую реализацию равно как и административное судопроизводство в порядке, регламентированном Кодексом, позволит в дальнейшем развивать и совершенствовать административный процесс в стране.

В этой связи предполагается, что законодательство об административном судопроизводстве будет способствовать принятию давно назревшего закона об административных процедурах в качестве необходимой законодательной регламентации самого управленческого процесса. В последнее время имеется значительное количество научных трудов по данной проблематике, начиная от диссертационных исследований и заканчивая проектами законов об административных процедурах. [5]

По мнению профессора Ю.Н. Старилова после принятия КАС РФ единственным нерешенной законодательной проблемой это приятие закона об административных процедурах. Практика административного судопроизводства с принятием КАС поставит вопрос о скорейшем

придании формы осуществлению публичной власти и государственному управлению в виде административных процедур, принятию соответствующего закона об административных процедурах.

Значительному совершенствованию административной деятельности способствует принятие административных регламентов в тех или иных сферах публичной деятельности, тем не менее вопрос о единой правовой регламентации административной процедуры стоит остро и требует законодательного разрешения.

Сложно не согласиться с позицией Ю.Н. Старилова, что с принятием закона об административных процедурах будет установлен надлежащий порядок осуществления административных действий в рамках одной из важнейших правовых форм публичного управления – принятия административных актов, административно-правовое регулирование управленческих отношений приобретет должную системность и полноценную структурирован-

ность, будет создана надлежащая основа для обеспечения прав и свобод граждан и организаций, взаимодействующих с публичной властью, будет обеспечено более правильное разрешение судами административных споров, будет достигнуто решение установленных в КАС РФ задач административного судопроизводства. [6]

Задачами административного судопроизводства в соответствии со ст. 3 КАС РФ являются:

1. обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
2. защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
3. правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
4. укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зоммерман К.П., Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: Истории развития и основные черты // Государство и право. 1999. №7. Синаевская М.С. Административная юстиция в Германии // Российский судья. 2013г. №1.
2. М.А. Филатова. О некоторых вопросах подведомственности и процессуальной формы рассмотрения дел административной природы // Журнал административного судопроизводства. Воронежский государственный университет. 2016. №1.
3. Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция". – М.: 2015. С.62–63.
4. Комментарий к кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В.В. Яркова. М., 2016.
5. Дягтерева Е.А. Административные процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007; Зюзин В.А. Административные процедуры : теория, практика и проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Проект федерального закона "Об административных процедурах" депутата ГД РФ В.В. Похмелкина.
6. Ю.Н. Старилов. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. Воронежский государственный университет. 2016. №1.

© И.В. Струханчук, [4992333@gmail.com], Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики».

