

Попова Юлия Александровна**Popova Yulia Aleksandrovna**

доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой гражданского
и административного судопроизводства
Северо-Кавказского филиала Российского
государственного университета правосудия

LL.D, Professor,
Head of the Civil and Administrative
Proceedings Department,
North Caucasus branch of
Russian State University of Justice

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В СИСТЕМЕ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN GENERAL JURISDICTION COURTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: A HISTORICAL AND LEGAL RESEARCH

Аннотация:

В статье дана подробная характеристика основных этапов формирования законодательства, регулирующего судопроизводство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Раскрыты правовые, политические предпосылки, определяющие как нецелесообразные и даже вредные судебные споры граждан с органами публичной власти по вопросам законности актов, действий (бездействия) должностных лиц, властных структур. Показана динамика развития и становления судопроизводства из публичных правоотношений. Проанализированы различные точки зрения ученых по вопросам формирования законодательства об административном судопроизводстве. Обозначено явное отличие между гражданским производством и производством из административно-правовых отношений, которое заключается в различных предметах судебного разбирательства. Уточнено определение понятия «административный иск». Подчеркивается целесообразность принятия действующего с 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Ключевые слова:

административный иск, административное судопроизводство, гражданское судопроизводство, административные правоотношения, публичные правоотношения, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Summary:

The study gives a detailed description of the main development stages of legislation governing the proceedings arising from administrative and other public legal relations. The research reveals the legal and political prerequisites being the determinants of inexpediency and harmfulness of judicial disputes between citizens and public authorities over the legality of acts, actions (inactions) of officials and government agencies. It demonstrates the dynamic development of legal proceedings emerging from public legal relations. The paper analyzes the different viewpoints of scientists on the establishment of legislation on administrative proceedings. The author draws a distinction between civil and administrative proceedings consisting in a focus of the trial. The concept of administrative claim is clarified as well. The researcher emphasizes the feasibility of the Administrative Procedure Code of the Russian Federation effective from September 15, 2015.

Keywords:

administrative claim, administrative proceedings, civil proceedings, administrative legal relations, public legal relations, Administrative Procedure Code of the Russian Federation.

Проблема административной юстиции не нова. С различной степенью активности ученые-юристы в разное время рассматривали этот вопрос.

Профессор А.Ф. Клейнман еще в 1946 г. призвал правоведов к обсуждению вопроса об административном иске и административном судопроизводстве [1]. Это предложение было подвергнуто резкой критике С.Н. Абрамовым, полагавшим, что оснований для возникновения споров гражданина с органами власти нет и быть не может, а потому нет необходимости в создании соответствующих органов [2, с. 8].

Однако прогрессивные процессы в развитии институтов демократизации прав и свобод граждан и их судебной защиты имели место, итогом чего явилось включение в раздел II ГПК РСФСР 1964 г. подраздела 2 – «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений». В ст. 231 означенного ГПК предусмотрен исчерпывающий перечень дел по рассмотрению судами споров из административных правоотношений.

Коренное изменение судебной подведомственности споров граждан с органами публичной власти произошло в связи с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Часть 2 ст. 46 Основного Закона практически позволила каждому обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Это положение закона стало возможным бла-

годаря последовательным, аргументированным предложениям ведущих ученых советского периода о необходимости широкого доступа граждан к судебной защите своих нарушенных прав и свобод со стороны публичной власти и ее должностных лиц [3].

Прямое действие Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. фактически «открыло шлюзы» для всех граждан, считавших нарушенными их гражданские, жилищные, пенсионные, земельные, избирательные и другие субъективные материальные, публичные права неправомерными действиями (бездействием), решениями органов государственной власти, общественных объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Это повлекло значительное увеличение дел в судах из административно-правовых отношений не только в количественном отношении. На рассмотрении судов оказались дела, ранее неизвестные гражданскому судопроизводству: споры из налоговых, таможенных, финансовых, пенсионных отношений и др. Споры о защите избирательных прав, с учетом совершенно нового для страны избирательного законодательства, также попали в орбиту судебного разбирательства. Не менее сложными оказались дела по оспариванию нормативных и ненормативных правовых актов.

Судебная практика оказалась не готовой к такой ситуации. В значительной степени это объяснялось (и пока еще объясняется) отставанием, и весьма существенным, гражданского процессуального законодательства от материального, регулятивного законодательства. Отсутствие разработанных процессуальных средств судебной защиты прав, свобод, охраняемых законом интересов граждан от неправомерных действий и решений публичной власти отрицательно сказывается на работе судов. Такая же неготовность проявилась и в правовой науке. Это повлекло дискуссию о месте производства дел из административно-правовых отношений. Некоторые ученые отрицали их процессуальную самостоятельность и полагали, что никаких существенных различий между судопроизводством из административно-правовых отношений и исковым производством нет. В качестве всеобщих, объединяющих признаков дел искового производства и дел из административно-правовых отношений указывалось наличие спора о праве и сторон с противоположными интересами. Внешне так вроде все и обстоит.

Однако в спорах граждан с органами публичной власти и их должностными лицами различий с исковым производством гораздо больше, чем сходства.

Гражданское судопроизводство предназначено и обеспечивает в полной мере разрешение гражданско-правовых исков, суть которых в том, что предметом судебного разбирательства является спор о праве гражданском (в широком смысле) между равноправными субъектами гражданско-правовых отношений. Равенство субъектов обеспечивает и специфическое проявление принципов состязательности, диспозитивности.

В производстве из административно-правовых отношений предметом судебного разбирательства являются споры о праве административном (в широком смысле) между неравноправными субъектами властеотношений, одним из субъектов которых всегда является орган власти, управления или их должностные лица. Представляется, что в последнем случае имеются основания утверждать о наличии административного иска, который неоднозначно представлен в правовой науке.

Определить существенные черты административного иска и обосновать необходимость самостоятельной процессуальной формы его разрешения в порядке административного судопроизводства возможно только исходя из общей теории иска как универсального процессуального средства защиты нарушенных прав и свобод и охраняемых законом интересов граждан и организаций.

Его определение практически дублирует позицию М.А. Гурвича об универсальности иска как процессуальной формы защиты права, высказанную им еще в 1949 г. [4, с. 18].

Последовательную позицию универсальности иска отстаивает известный современный ученый-процессуалист Г.Л. Осокина. Она отмечает, что любой иск (гражданский, уголовный, административный) – это требование о защите права или интереса [5, с. 15].

Административный иск, по мнению Г.Л. Осокиной, есть требование о защите установленного правопорядка, прав, свобод граждан, организаций и государства от административных правонарушений, т. е. в сфере административно-правовых (публичных) отношений [6, с. 15–17].

В данное определение могут быть внесены некоторые уточнения.

Во-первых, поскольку иск – это процессуальное требование, то оно адресовано суду.

Во-вторых, это требования лица, чьи права, свободы предполагаются нарушенными решениями, действиями (бездействием) органов публичной власти или их должностными лицами.

В-третьих, защита нарушенных прав и свобод граждан осуществляется судом путем проверки законности действий, решений органов публичной власти и их должностных лиц.

В-четвертых, предметом защиты могут быть: гражданские, земельные, пенсионные, налоговые, финансовые, избирательные, а также другие публичные права, свободы граждан.

Административные иски имеют сложную правовую характеристику. Она определяется особенностями предмета судебного разбирательства, предмета судебной защиты, предмета судебного доказывания, определения субъектов спорных отношений до процесса и в судопроизводстве непосредственно. Имеются особенности в определении бремени доказывания, процессуальных средств доказывания. По-особому проявляется действие принципов состязательности и

диспозитивности. Отличаются содержанием мотивировочной и резолютивной частей решений по делам из административно-правовых отношений, законной силы в части объективных и субъективных пределов, а также исполнение решений по этим делам.

Административный иск с учетом изложенных уточнений может быть определен как процессуальное требование к суду, предъявленное гражданином (группой граждан), прокурором о проверке законности актов, решений, действий, которыми, по мнению лица, обращающегося в суд, нарушены его субъективные материальные права и интересы либо публично-правовые интересы, не связанные со спором о субъективном праве в сфере публично-правовых отношений.

Рассмотрение и разрешение административных исков должно быть урегулировано соответствующей процессуальной формой, определяющей и закрепляющей особенности тех процессуальных средств, которые способны адекватно характеру публично-правовых отношений обеспечить эффективное судебное разбирательство и постановление законного и обоснованного решения в целях защиты прав, свобод граждан и правопорядка в целом.

Вопрос о принятии такого акта, как административно-процессуальный кодекс, ставился учеными-процессуалистами и учеными-административистами давно. При этом точки зрения о месте и содержании норм, регулирующих судопроизводство по административным делам, весьма неоднозначно представлены в юридической науке.

По мнению В.В. Скитовича, понятие «административный иск», как и «административный спор», может быть легализовано лишь при том неременном условии, когда административная юстиция обретет все необходимые черты самостоятельной ветви судебной власти, поскольку в этом случае данный термин будет функционировать в рамках собственной системы процессуальных координат [7, с. 36–37].

Необходимость особой процессуальной формы проверки законности административных актов в области гражданских, семейных, жилищных, земельных и других правоотношений отмечали Д.М. Чечот [8, с. 10–12], Б.Н. Юрков [9, с. 16–17].

Н.Г. Салищева считала, что отсутствие административно-процессуального кодекса негативно сказывается на отношениях гражданина с органами исполнительной власти, затрудняет защиту прав и интересов граждан [10, с. 304]. Из такой посылки следует, что предмет регулирования кодекса предусматривает правоотношения только в сфере исполнительной власти.

Некоторые ученые-административисты дают широкое определение понятию административного процесса и предлагают в связи с этим соответствующую модель административно-процессуального кодекса, предназначенную как для упорядочения организационно-исполнительной деятельности, так и для разрешения споров в сфере управления между гражданами и органами власти. Предлагается в этих же кодексах предусмотреть разрешение споров как в порядке подчиненности, так и судебными органами (суды общей юрисдикции, административные суды) [11].

А.А. Демин, широко трактуя понятие административного процесса, полагал, что предметом регулирования административно-процессуального кодекса должны быть структура, принципы органов по разрешению административных споров, а также особенности разрешения тех или иных категорий административных споров (дисциплинарные, налоговые, земельные, строительные, медицинские и др.). В качестве органов, правомочных разрешать споры в сфере управления, А.А. Демин называет должностных лиц административных органов, административные суды, суды общей юрисдикции [12, с. 10–11].

Ю.А. Тихомиров с последовательной настойчивостью предлагал поэтапное формирование современной административной юстиции, не допуская излишней поспешности в такой важной сфере, как создание административных судов, которые и будут осуществлять судебную власть посредством административного судопроизводства.

Сторонники создания четвертой ветви судебной власти – системы административных судов – полагают, что «в отличие от правил гражданского процесса нормы административного судопроизводства должны содержать иные правила о процессуальных правах и обязанностях сторон, особые сроки рассмотрения дела, вынесения решения по делу и его исполнения. Следует учесть и специфику бремени доказывания: оно должно возлагаться в основном на орган администрации, на решение или действие которого подана жалоба» [13, с. 10]. Авторы заключают: существует потребность в таком едином нормативном акте; следует обратить внимание ученых-административистов на необходимость его создания. Правильнее, видимо, говорить в данном случае о совместном сотрудничестве с учеными-процессуалистами. Тем более что в заключение авторы (уже неоднократно) ставят вопрос о создании административных судов, о разработке и принятии Кодекса РФ об административном судопроизводстве [14, с. 11].

Имеются и другие суждения о месте административного судопроизводства в судебной системе.

Н.А. Чечина полагала целесообразным сохранение в новом ГПК РФ производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, и предлагала проект раздела 2

ГПК [15, с. 117]. Она подчеркивала, что дело не в количестве процессуальных особенностей, а в качестве тех правоотношений, которые поступают на рассмотрение суда по жалобе гражданина на действия, решения органов власти и управления [16, с. 118].

Специализированные суды как одна из форм реализации судебной власти предусмотрены частью 3 ст. 4 и статьей 26 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». В соответствии с этой нормой, «специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел... учреждаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный конституционный закон».

Данное положение закона ориентирует на создание специализированных судов по административным делам в системе судов общей юрисдикции. Полагаем на этом основании считать целесообразным такое решение вопроса. Оно не вносит диссонанс в решение проблемы совершенствования судебной защиты прав и свобод граждан, но напротив, позволяет через специализацию судебной формы более детально определить специфику процессуальных средств судебной защиты.

Представляется, что предметное обсуждение проблемы административного судопроизводства в сегодняшней правовой реальности напрямую связано с реализацией идеи создания административных судов в Российской Федерации.

Продолжительные дискуссии ученых о выработке специальной процессуальной формы для разрешения споров, возникающих из публичных правоотношений, дали положительный результат: 15 сентября 2015 г. введен в действие принятый Государственной думой Кодекс административного судопроизводства РФ.

Таким образом, полностью реализовано положение ч. 2 ст. 118 Конституции РФ: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства».

Ссылки:

1. Клейнман А.Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. 1946. № 9. С. 11–14.
2. Абрамов С.Н. В советском праве не может быть административного иска // Там же. 1947. № 3. С. 8–10.
3. Боннер А.Т., Квиткин В.Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. 109 с.; Коршунов Н.М. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. М., 1987. 30 с.; Николаева Л.А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л., 1973. 64 с.; Чечот Д.М. Административная юстиция. Л., 1973. 132 с.; Его же. Неисковые производства. М., 1973. 164 с.; Юрков Б.Н. Судебное обеспечение законности в деятельности административных органов. Харьков, 1987.
4. Гурвич М.А. Право на иск. М., 1949. 216 с.
5. Осокина Г.Л. Проблемы иска и права на иск : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 1990. 44 с.
6. Там же. С. 15–17.
7. Скитович В.В. Проблемы административной юстиции как формы реализации судебной власти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. 42 с.
8. Чечот Д.М. Неисковые производства. С. 10–12.
9. Юрков Б.Н. Проблемы судебного контроля и надзора в советском государственном управлении : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1988. 27 с.
10. Салищева Н.Г. Механизм защиты прав граждан в сфере исполнительной власти // Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 304.
11. Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1998. 254 с.
12. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства // Государство и право. 2000. № 11. С. 10–11.
13. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // Там же. № 1. С. 5–11.
14. Там же. С. 11.
15. Чечина Н.А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений (к проекту ГПК РФ) // Правоведение. 1994. № 5. С. 115–120.
16. Там же. С. 118.

References:

- Abramov, SN 1947, 'There Can Be No Administrative Claim in Soviet Law', *Sotsialisticheskaya zakonnost'*, no. 3, pp. 8-10, (in Russian).
- Bonner, AT & Kvitkin, VT 1973, *Judicial Control in the Field of Public Administration*, Moscow, 109 p., (in Russian).
- Chechina, NA 1994, 'Consideration by the Courts of Cases Arising from Administrative Legal Relations (to the Project of the Civil Procedure Code of the Russian Federation)', *Pravovedeniye*, no. 5, pp. 115-120, (in Russian).
- Chechot, DM 1973a, *Administrative Justice*, Leningrad, 132 p., (in Russian).
- Chechot, DM 1973b, *Non-Prospecting Production*, Moscow, 164 p., (in Russian).
- Demin, AA 2000, 'The Concept of the Administrative Process and the Codification of Administrative Procedure Law', *Gosudarstvo i pravo*, no. 11, pp. 10-11, (in Russian).
- Gurvich, MA 1949, *The Right to Sue*, Moscow, 216 p., (in Russian).
- Kleinman, AF 1946, 'Issues of Civil Procedure in Connection with Judicial Practice', *Sotsialisticheskaya zakonnost'*, no. 9, pp. 11-14, (in Russian).
- Korshunov, NM 1987, *Proceedings Arising from Administrative and Legal Relations*, Moscow, 30 p., (in Russian).

- Nikolaev, LA 1973, *Judicial Oversight of Legality in Soviet Government*, Leningrad, 64 p., (in Russian).
- Osokina, GL 1990, *Problems of the Claim and the Right to Claim*, D.Phil. thesis abstract, Tomsk, 44 p., (in Russian).
- Panova, IV 1998, *Administrative and Jurisdictional Process*, Saratov, 254 p., (in Russian).
- Salischeva, NG 1996, 'The Mechanism of Protection of the Rights of Citizens in the Field of Executive Power', in EA Lukasheva (ed.), *General Theory of Human Rights*, Moscow, p. 304, (in Russian).
- Salischeva, NG & Hamaneva, NYu 2000, 'Executive and Judicial Branches of Government: Correlation and Interaction', *Gosudarstvo i pravo*, no. 1, pp. 5-11, (in Russian).
- Skitovich, VV 1999, *Problems of Administrative Justice as a Form of Implementation of the Judiciary*, D.Phil. thesis abstract, Moscow, 42 p., (in Russian).
- Yurkov, BN 1987, *Judicial Support of Legality in the Activities of Administrative Bodies*, Kharkov, (in Russian).
- Yurkov, BN 1988, *Problems of Judicial Control and Supervision in the Soviet Public Administration*, D.Phil. thesis abstract, Kharkov, 27 p., (in Russian).