

**Кубанское агентство судебной информации Pro-Sud-123.ru:
Юридический сетевой электронный научный журнал. 2019. № 1 (8).**

ISSN: 2542 – 2014

УДК 342.9

Лупарев Евгений Борисович,
доктор юридических наук, профессор,
академик Евразийской академии административных наук,
заведующий кафедрой административного и финансового права,
Кубанский государственный университет

ИНОСТРАННЫЙ ОПЫТ И ОЧЕРТАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ КВАЗИСУДЕБНОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

*Foreign experience and shape formation of quasi-judicial administrative justice in
Russia*

Аннотация: статья посвящена проблематике вопроса о функционировании и организационных принципах квазисудебной административной юстиции в Российской Федерации. В статье анализируется опыт Франции, Великобритании, США в части функционирования квазисудебных органов административной юстиции и делается попытка почертнуть наиболее рациональное, соответствующее отечественной правовой ментальности

Ключевые слова: квазисудебные органы, административная юстиция, административно-правовые споры

© Лупарев Е. Б. 2019.

Abstract: the article is devoted to the issues of the question of the functioning and organizational principles of quasi-judicial administrative justice in the Russian Federation. This article analyzes the experience of France, Great Britain, United States part of the functioning of the quasi-judicial bodies of administrative justice and attempt to glean the most rational, appropriate domestic legal mentality

Keywords: quasi-judicial bodies, administrative justice, administrative and legal disputes

Качественно возросшее количество административных дел в российских судах и, соответственно, возросшая нагрузка на судей, создают потенциальную опасность снижения качества судебных актов. Гарантии прав участников процесса, предусмотренные КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ и в известных случаях (если административное дело рассматривается в порядке гражданского судопроизводства) ГПК РФ могут быть использованы как инструмент злоупотребления процессуальными правами. Существуют категории административно-правовых споров, требующие быстрого и качественного разрешения при соблюдении минимальных процессуальных формальностей. Это удешевляет процесс, делает его специализированным и в конечном итоге служит целям защиты публичных прав и законных интересов. Мировая практика в качестве одного из таких механизмов разрешения административно-правовых споров знает квазисудебную административную юстицию.

Сразу оговоримся, что термин «юстиция» в данном случае имеет расширительное толкование и должен рассматриваться в неотрывной связи с термином «квазисудебная», то есть «как бы правосудие».

А.В. Воронков, характеризуя административное право Франции, отождествляет его с преторианским правом, и отмечает, помимо прочего, что «деятельность администрации основана прежде всего на административном

праве, создаваемом преимущественно судьёй»¹. Однако данное заявление характеризует источники административного права Франции довольно односторонне. Во-первых, «во французском праве нетипичным проявлением практики судебного прецедента как обязательного источника права является решение Государственного совета»², а не любого административного суда. Во-вторых, само преторское право прошло в своём развитии разные этапы: первоначально, в эпоху «классического» римского права преторы не являлись судьями, а были высшими должностными лицами, хотя и осуществлявшими правосудие; после 150 года до н.э. преторы из пассивных наблюдателей превращаются в судей в подлинном смысле, так как могли снабжать судью формулой-указанием по конкретному делу³. Вплоть до 1953 (то есть, до создания системы административных судов в V Республике) французские общие суды, Государственный Совет и некоторые другие квазисудебные органы рассматривают административные споры в весьма ограниченных рамках. Таким образом, отождествлять французское административное право с преториальным (преторским) вряд ли возможно, хотя некоторые элементы такого права присутствуют.

Внесудебное обжалование действий и бездействий администрации во Франции включает в себя следующие возможности:

1. «протесты согласования» для пересмотра обжалуемого решения к самому органу или лицу, вынесшему его;
2. иерархические протесты к вышестоящей инстанции;
3. обращение в административную комиссию для изложения её мнения о решении администрации;
4. обращение в Арбитраж Республики (если обжалуются административные решения в сфере экономики);

¹ См.: Воронков А.В. Проблемы теории административного права: сравнительно – правовое исследование. СПб., 2001. С. 25.

² См.: Осакве К. Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части: Учеб.-практ. пособие / М.: Дело, 2000. С.48

³ См.: Батыр К.И. Всеобщая история государства и права. Часть I: Манускрипт, 1993. С. 57.; Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1970. С. 105.

5. обращение в квазисудебный специализированный орган (например, в Совет по конкуренции).

Во Франции существует достаточно разветвлённая система специализированных квазисудебных органов, включающих в себя по данным Р. Шапю:

1. Систему комиссий по социальной помощи (декрет – закон 29 ноября 1959 года, включённый в Социальный кодекс и декрет 17 сентября 1990 года);
2. Комиссии по компенсации убытков репатриированным (закон от 15 июля 1970 и декрет 9 марта 1971 года);
3. Высшие советы магистратур (ордонанс 22 декабря 1958 года, дополненный органическим законом от 5 февраля 1994 года);
4. систему Счётных палат (их иногда довольно условно называют специализированными судами, но они сохраняют административные функции), включая региональные;
5. Банковскую комиссию, созданную законом от 13 июня 1941 года (сейчас - закон от 24 января 1984 года с изменениями 31 декабря 1993 г. и 8 августа 1994 г.);
6. Дисциплинарную юрисдикцию учёных и врачей госпитальных центров и университетов (ордонанс от 30 декабря 1958 года с изменениями на 28 января 1991 г.);
7. Дисциплинарные палаты комиссий по индустриальной собственности (закон от 26 ноября 1990 г. и декрет от 1 апреля 1992 г.);
8. Верховную комиссию по членским удостоверениям профессиональных журналистов (декрет от 17 января 1936 г.);
9. Комиссию по делам беженцев (закон от 25 июля 1952 г. в редакции от 30 июля 1992 г.);

10. Юрисдикционные комиссии по привлечению несовершеннолетних к ответственности (закон от 10 июня 1971 г.)⁴.

Несколько иной опыт в Великобритании, где исследователями административной юстиции отмечается, что процессуальная форма квазисудебной процедуры отвечает принципам так называемого естественного правосудия, к которым относятся: гласность, состязательность, непосредственность, право быть выслушанным и некоторые другие.

Порядок рассмотрения административно-правовых споров в Великобритании определяется в конкретном статуте. Так, например, по спорам, связанным с выдачей лицензий на тот или иной вид деятельности «в статуте может специально предусматриваться возможность обжаловать отказ в выдаче лицензии в суд, в административный трибунал, в вышестоящий государственный орган, например министру, а также назначенному им инспектору или трибуналу»⁵. Единообразный процесс рассмотрения административно - правовых споров в административных и квазисудебных органах отсутствует. В то же время, исследователями административной юстиции в Великобритании отмечается, что процессуальная форма квазисудебной процедуры отвечает принципам так называемого естественного правосудия, к которым относятся: гласность, состязательность, непосредственность, право быть выслушанным и некоторые другие⁶. Иными словами, процедуры и правила в трибуналах менее строги, чем те, которые применяются в судах⁷. Вместе с тем, даже некоторые английские авторы с трудом берутся провести разницу между административным судом и административным трибуналом. Д. Гарнер пишет, что «границу, если она и существует, между административными трибуналами и административными

⁴ Chapus R. Droit du contentieux administrative. Paris 2003. P. 83-85.

⁵ Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984. С. 32.

⁶ См.: Тимошенко И.Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 130.

⁷ Апарова Т.В. Суды и судебный процесс в Великобритании: Англия, Уэльс, Шотландия. М., 1996. С. 91.

судами вряд ли можно провести достаточно чётко, и она не имеет определённого юридического значения в английской правовой системе»⁸. В качестве критерия разграничения между трибуналами и судами А.К. Романов называет «отношение данного органа к нормам общего права, предусматривающим ответственность за неуважение к суду. Если нормы об ответственности за неуважение к суду к данному органу применяются, то, как бы этот орган не назывался, он является судом»⁹. А.К. Соловьёва не считает возможным относить квазисудебные органы к органам правосудия, так как они «зависимы от органов управления, в то время как самостоятельность и независимость – основные признаки органов правосудия»¹⁰. А.К. Романов, характеризуя английскую судебную систему, говорит и о Европейском суде справедливости (хотя и не относит его в строгом смысле у английским судам) в функции которого входит, в том числе, рассмотрение апелляционных жалоб от частных лиц (например, в связи с наложением штрафов Еврокомиссией за нарушение правовых норм Евросоюза). Что же касается собственно административных трибуналов, то в литературе отмечается их специализация и объединение в две группы: в социальной и экономической сферах. Кроме того, есть трибуналы, подпадающие под контроль Национального совета административных трибуналов и не подпадающие под таковой контроль, что не влияет на их подконтрольность общим судам. По отношению к общим судам трибуналы выступают в качестве квазисудебного органа специальной юрисдикции¹¹.

В США сложилась специфическая система квазисудебных органов, рассматривающих административные споры. Практика широкого распространения квазисудебного разрешения административных споров обосновывается американскими теоретиками, например М.Д. Фаркошем, тем,

⁸ Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984. С. 35.

⁹ Романов А.К. Правовая система Англии. /А.К. Романов. М.: Дело. 2002. С. 277

¹⁰ Соловьёва А.К. Перспективы развития административной юстиции в России // Правоведение. 1999. № 1. С. 68.

¹¹ См.: Тимошенко И.Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. 1997. №5. С. 133.

что решения администрации не окончательны и могут быть пересмотрены судом по жалобе заинтересованного лица¹².

Даже если жалоба по некоторым категориям дел (в частности, по налоговым) доходит до административного трибунала, судья может назначить посредническую процедуру для заключения мирового соглашения вне суда.

Что касается квазисудебных органов, то в США «в квазисудебном процессе максимально строго применяются конституционное требование о соблюдении надлежащей правовой процедуры, т.е. об оповещении всех заинтересованных по делу лиц и выслушиванием их перед принятием решения». Следует упомянуть также и о праве на представление доказательств, праве на опровержение доказательств путём проведения перекрёстных допросов и иных следственных действий, праве на участие адвоката в рассмотрении дела, возможности получить копии протокола, в котором подробно излагались бы обстоятельства дела. Однако, это правило в полном объёме применяется не для всех категорий административно-правовых споров. Приближение квазисудебного процесса к судебному не могло не повлечь и соответствующих недостатков судебного процесса (прежде всего, длительность).

Органы, осуществляющие квазисудебную деятельность весьма многообразны, каждый функционирует в рамках своей специализации. Н.Ю. Хаманева классифицирует их по основанию квазисудебной деятельности, как функции, на органы, для которых эта функция не основная (административные судьи типа hearing examiners, специальные апелляционные управления по сферам деятельности) и органы, для которых, рассмотрение административно-правовых споров есть единственная функция, и их статус как квазисудебного органа не зависит от присвоенного им названия (налоговый суд, претензионный суд, Федеральный суд по делам международной торговли).

¹² См.: Никеров Г.И. Административное право США. М.: Наука, 1977. С. 94.

Как и для многих других стран для Швейцарии характерен и внесудебный и судебный порядок разрешения административно-правовых споров. Причём, весьма разветвлённая система квазисудебных органов (комиссий) создана в областях, требующих специальных познаний (например, в области судоходства) и часто подменяет собой судебные органы для обращения в которые необходимо пройти все инстанции административного обжалования. Данный порядок подвергается критике со стороны Европейского суда по правам человека.

Отечественная система внесудебного оспаривания административных актов (рассмотрения административно-правовых споров) базируется на положениях статьи 33 Конституции РФ, предусматривающей право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, и статей 19 соответственно Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах. С точки зрения административного оспаривания следует выделить из всей совокупности обращений, предусмотренных Федеральным законом от 2 мая 2006 г. (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹³ лишь те, которые по своей форме являются жалобами и по объекту относятся к публичному, а точнее, к государственному управлению.

Внесудебное оспаривание государственных административных актов – это комплексное правоотношение со всеми присущими правоотношению элементами структуры и содержания.

Итак, структурно внесудебное оспаривание характеризуется наличием оспаривающей стороны и стороны, акты которой оспариваются. Конституционный Суд РФ в своих постановлениях подтвердил расширительное толкование положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», включив в круг

¹³ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.; <http://www.pravo.gov.ru> - 28.12.2018

субъектов оспаривания объединения граждан, в том числе имеющие статус юридических лиц¹⁴.

Действующее законодательство о порядке рассмотрения обращений в Российской Федерации не оговаривает возраст, с которого лицо получает право на внесудебное оспаривание. Даже не акцентируя внимание на материально-правовых аспектах административной правосубъектности, обратимся к статье 7 Федерального закона от 2 мая 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», где предъявляются требования к письменному обращению и не говорится о том, что лицо должно указать свой возраст или дату рождения. То же касается и дееспособности лица, то. технически проверить при внесудебной форме рассмотрения обращений, дееспособность лица невозможно, да и закон не связывает право на внесудебное обращение с дееспособностью лица. Некоторые законодательные акты, впрочем, прямо оговаривают право на обжалование административных актов несовершеннолетними. В частности, п. 19 части 1 статьи 34 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁵ предоставляет право учащимся на обжалование актов образовательной организации в установленном законодательством Российской Федерации порядке, не оговаривая при этом возраст учащегося.

Существенным отличием внесудебного оспаривания является возможность оспаривания любых действий и бездействий субъектов, наделенных, как говорится в п. 4 статьи 1 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» публично значимыми функциями за исключением тех действий и бездействий для рассмотрения которых установлен особый процессуальный порядок, например судебных актов. Эта, казалось бы, малозаметная особенность таит в себе во многом нераскрытий потенциал внесудебного оспаривания по сравнению с

¹⁴ См.: По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012, № 31, Ст. 4470.

¹⁵ Российская газета. 2012. 31 января.

судебным порядком, предусматривающим в рамках сложившейся судебной практики рассмотрение лишь так называемых итоговых актов.

В связи с наличием, помимо общего федерального закона о порядке рассмотрения обращений в Российской Федерации, иных и законодательных, и подзаконных актов по вопросам административного (внесудебного) оспаривания встает вопрос об особенностях рассмотрения административно-правовых споров конкретными субъектами, выполняющими государственно-властные управленческие функции.

Все нормативные акты, регламентирующие отношения по административному оспариванию разделяются на 2 группы:

1. Нормативные акты, посредством которых регламентируется общий внесудебный порядок рассмотрения административно-правовых споров;
2. Нормативные акты, регламентирующие специальные внесудебные процедуры рассмотрения административно-правовых споров.

Если говорить о конкретизации подзаконными актами порядка рассмотрения «общих» жалоб, то все особенности предмета их правового регулирования по сравнению с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» касаются процессуальных особенностей, не затрагивая и не ограничивая предмет административного обжалования. Процессуальные особенности связаны с правилами делопроизводства и внутренним служебным, и (или) трудовым распорядком организации в которую направляется жалоба.

Однако, присутствует существенная, на наш взгляд, проблема ограничения права на внесудебное оспаривание в антимонопольном законодательстве: статья 52 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27 декабря 2018 г.) «О защите конкуренции»¹⁶ предполагает только судебный порядок оспаривания решений и (или) предписаний антимонопольного органа. Внесудебный

¹⁶ Российская газета. 2006. 27 июля; 2014. 25 июля.

пересмотр дела возможен лишь по вновь открывшимся или новым обстоятельствам. Представляется, что в тех случаях, когда речь идет о решениях и (или) предписаниях территориальных подразделений федерального антимонопольного органа, следует оставить возможность обжалования такого рода актов вышестоящему должностному лицу антимонопольного органа.

«Нишней» актов, регламентирующих специальные внесудебные производства, являются предусмотренные п. 2 ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» случаи обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. На момент проведения данного исследования к таким случаям относятся:

1. Внесудебный порядок оспаривания актов административных органов по делам об административных правонарушениях, предусмотренное Кодексом РФ об административных правонарушениях;
2. Обязательное досудебное обжалование в соответствии с Налоговым кодексом РФ¹⁷;
3. Досудебное рассмотрение споров в сферах регулирования тарифов естественных монополий, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, осуществляемое в рамках контрольной деятельности в соответствии с п. 2 ст. 11 Федерального закона «О естественных монополиях»¹⁸ в соответствии с которым принято Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2018 N 533 «Об утверждении Правил рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов), о внесении изменений в постановление Правительства

¹⁷ Подробнее о теоретических проблемах досудебного рассмотрения налоговых споров см.: Хаванова И.А. Правовое регулирование досудебного обжалования в налоговых правоотношениях. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.; Миронова С.М. Механизм разрешения налоговых споров в Российской Федерации (финансово-правовой аспект). Волгоград, 2007. С. 124-148.

¹⁸ Российская газета. 1995. 24 августа; 2013. 11 января

Российской Федерации от 9 января 2009 г. № 14 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹⁹ и соответствующий административный регламент контролирующего органа;

4. Внесудебное рассмотрение споров в соответствии с главой 2.1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (глава введена Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)²⁰;
5. Внесудебное рассмотрение таможенных споров в соответствии с главой 3 Федерального закона № 311 – ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»²¹;
6. Внесудебный порядок оспаривания действий (бездействий) должностных лиц службы судебных приставов в соответствии с главой 18 Федерального закона от 2 октября 2007 г № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»²²;
7. Внесудебный порядок обжалования действий медицинских работников, иных специалистов, работников социального обеспечения, врачебных комиссий, при оказании ими психиатрической помощи в соответствии с разделом VI Закона РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (в ред. от 19 июля 2018 г.) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании»²³;
8. Внесудебный порядок рассмотрения служебных споров²⁴.

¹⁹ <http://www.pravo.gov.ru>, (04.05.2018)

²⁰ Российская газета. 2011. 9 декабря

²¹ Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст.6252. <http://www.pravo.gov.ru> - 04.08.2018)

²² Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст.4849.

²³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992, № 33, Ст. 1913; Российская газета. 2004. 31 августа; 2014. 27 июня.

²⁴ Подробнее см.: Добробаба М.Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения. М., «Юрлитинформ» 2017

Если пытаться выявить особенности такого рода специальных «спорных» внесудебных производств в их сравнении с общим внесудебным порядком рассмотрения обращений в Российской Федерации, то выясняются некоторые особенности.

Первая особенность специальных производств по внесудебному административному оспариванию состоит в форме подачи заявления (жалобы). Если Кодекс РФ об административных правонарушениях, Налоговый кодекс РФ знают лишь письменную форму подачи жалобы, то законодательство об организации оказания государственных и муниципальных услуг, а также законодательство о регулировании цен (тарифов) предполагает возможность подачи жалобы в электронной форме через официальный сайт органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, через единый портал государственных и муниципальных услуг либо региональный портал государственных и муниципальных услуг. Причем, в отношении электронной формы заявления, подаваемого в Федеральную антимонопольную службу Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2007 г. № 669 «О Правилах рассмотрения в досудебном порядке споров, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов)» установлены особенности формата заявлений установленные Федеральной антимонопольной службой по согласованию с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Отличительной особенностью таможенных споров является возможность упрощенного порядка обжалования решения, действия (бездействия) должностного лица таможенного органа, если стоимость ввозимого (вывозимого) товара не превышает 1,5 миллиона рублей или речь идет не более, чем об одном транспортном средстве (составе транспортных средств). Такой упрощенный порядок предполагает устную форму подачи жалобы.

Подача внесудебной административной жалобы, как правило не приостанавливает действия обжалуемого акта, за исключением предусмотренных законодательством случаев

Подытоживая, высажем мнение о том, что для создания полноценных квазисудебных органов административной юстиции необходимо создать вневедомственные специализированные комиссии, в состав которых будут входить как представители специализированных государственных органов, так и представители юридической общественности, имеющие стаж работы (службы) по направлению деятельности вневедомственной комиссии. Система этих комиссий должна быть унифицирована и закреплена федеральным законом. Процессуально деятельность таких комиссий может иметь свои особенности, которые не должны противоречить общему порядку рассмотрения обращений в Российской Федерации.

Список цитируемой литературы:

1. Апарова Т.В. Суды и судебный процесс в Великобритании: Англия, Уэльс, Шотландия. М., 1996.
2. Батыр К.И. Всеобщая история государства и права. Часть I: Манускрипт, 1993.
3. Воронков А.В. Проблемы теории административного права: сравнительно – правовое исследование. СПб., 2001
4. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984.
5. Добробаба М.Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения. М., «Юрлитинформ» 2017
6. Тимошенко И.Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. 1997. № 7.
7. Никеров Г.И. Административное право США. М.: Наука, 1977.

8. Осакве К. Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части: Учеб.-практ. пособие / М.: Дело, 2000.
9. Романов А.К. Правовая система Англии. /А.К. Романов. М.: Дело. 2002.
- 10.Соловьёва А.К. Перспективы развития административной юстиции в России // Правоведение. 1999. № 1.
- 11.Тимошенко И.Г. Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. 1997. №5.
- 12.Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1970.
- 13.Хаванова И.А. Правовое регулирование досудебного обжалования в налоговых правоотношениях. Автореф. дисс. канд юрид. наук. М., 2011.
- 14.Chapus R. Droit du contentieux administrative. Paris 2003.