pro-sud-123.ru

Кубанское агентство судебной информации Pro-Sud-123.ru:

Юридический сетевой электронный научный журнал. 2022. №1 (13).

ISSN: 2542 – 2014

УДК 347.9

Иваненко Игорь Николаевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры

гражданского процесса и международного права,

Кубанский государственный университет

Леонова Екатерина Николаевна

магистрант юридического факультета им. А. А. Хмырова,

Кубанский государственный университет

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ В РОССИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ СОЗДАНИЯ

Administrative courts: prospects and expediency of creation

Аннотация: Рассматриваются подходы, сложившиеся в российской доктрине, к понимаю и определению административного судопроизводства. Выявлены и установлены основные предпосылки к созданию и принятию Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Проанализированы позиции научных деятелей о необходимости создания административных судов в Российской Федерации.

© Иваненко И.Н., Леонова Е.Н. 2022.

Выявлены негативные аспекты, препятствующие на сегодняшний день созданию системы таких судебных органов. Приведены основные аргументы в пользу необходимости учреждения данных судебных органов.

Ключевые слова: административные суды; судебная система; административная юстиция; административное судопроизводство; административные дела.

Abstract: The approaches developed in the Russian doctrine to the understanding and definition of administrative proceedings are considered. The main prerequisites for the creation and adoption of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation on 15.09.2015 have been identified and established. The positions of scientists on the need to create administrative courts in the Russian Federation are analyzed. The negative aspects that currently hinder the creation of a system of such judicial bodies have been identified. The main arguments in favor of the need to establish these judicial bodies are given.

Keywords: administrative courts; judicial system; administrative justice; administrative proceedings; administrative cases.

Конституция Российской Федерации, а именно ст. 118, провозглашает, что судебная власть на территории нашей страны осуществляется в том числе посредством административного судопроизводства[1]. Ранее данный вид судопроизводства рассматривался судами по правилам подраздела III Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», который с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) утратил силу[2].

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 01.07.2020. № 31. Ст. 4398.

[2] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 08.03.2015 № 23-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // СЗ РФ. 09.03.2015. №10. Ст. 1393.

Важно отметить, что как и до вступления в силу КАС РФ так и после мнения научных деятелей не имели единого подхода к определению дефиниции «административное судопроизводство», в силу чего сложилось как минимум три концепции к ее пониманию.

В соответствии с первой точкой зрения административное судопроизводство — это производство по делам об административных правонарушениях (И. В. Панова) [3]. Второй подход данную дефиницию рассматривает как сочетание судопроизводства по делам об административных правонарушениях и по делам, возникающим из публичных правоотношений (А. Б. Зеленцов) [4]. Третья точка зрения исходит из того, что административное судопроизводство базируется исключительно на производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, в содержании которых нет места производству по делам об административных правонарушениях. Следует отметить, что именно данная позиция находит свое отражение в ныне действующем КАС РФ (ст.1)[5]. На наш взгляд, именно данный подход является наиболее приемлемым и соответствует действительности.

Итак, в самом общем виде административное судопроизводство правомерно понимать как определенный процессуальный порядок рассмотрения и разрешения административного дела судом общей юрисдикции или арбитражным судом.

Необходимость принятия КАС РФ аргументирована множеством причин, к числу которых следует отнести следующие основные положения:

1. Обеспечение равенства между «не равными по своему статусу» субъектами (гражданами и публичными органами власти, их должностными лицами, вступающими в спорное правоотношение). Данное обстоятельство

---

[3] Панова И. В. Административному судопроизводству в России быть // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003. С. 182.

[4] Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1 (228). С.69.

[5] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

вызвано необходимостью повышения уровня доступности физических и юридических лиц во взаимоотношениях с властными органами.

2. Расширение перечня рассматриваемых судом дел, ранее содержавшихся в ныне упраздненных нормах ГПК РФ. К числу административных споров в настоящий момент относятся положения о принудительной госпитализации в противотуберкулезную организацию, о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц, о прекращении деятельности средств массовой информации, общественных объединений, об оспаривании решений квалификационной коллегии судей, о признании экстремистскими информационных материалов и ряд других.

3. Приведение на практике в соответствие положений, отраженных в ст. 118 Конституции РФ. Административное судопроизводство отразилось в тексте Основного закона страны еще задолго до принятия КАС РФ. Иные виды судопроизводства, отраженные в положениях Конституции РФ, имели свое должное специальное правовое регулирование, чего нельзя было отметить в отношении административного судопроизводства. В настоящий момент данная коллизия успешно разрешена путем принятия ныне действующего КАС.

4. Расширение средств защиты личности путем судебной специальной процедуры, затрагивающей соответствующие процессуальные особенности по категориям дел, возникающим из публичных правоотношений. Специфика данного вида производства касается самого перечня рассматриваемых дел, состава участников, подсудности, института представительства, активной роли суда, процессуальных сроков и некоторых других институтов.

Как справедливо отметил Ю. Н. Старилов, с позицией которого по данному поводу трудно не согласиться, «принятие КАС РФ является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, в улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий

порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций»[6].

Еще до принятия КАС РФ в доктрине возник вопрос о необходимости создания специализированных административных судов. Так, еще 21.09.2000г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект, предусматривающий учреждение системы административных судов, на которые предполагалось возложить функции по осуществлению правосудия в отношении административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений[7]. Данный проект федерального конституционного закона предусматривал создание федеральных административных судов, состоящих из судебной коллегии по административным делам ВС РФ, окружных административных судов, судебных коллегий судов субъектов РФ, а также межрайонных судов. Текст проекта закона предусматривает определенный набор полномочий для каждой судебной инстанции. Несмотря на то, что законопроект был рассмотрен во втором чтении, он все же был отклонен и снят с дальнейшего рассмотрения.

Следует упомянуть и о Постановлении Президиума Совета Судей РФ от 26.12.2007 г. № 133 которое продолжило и без того бурную дискуссию среди административистов и цивилистов о целесообразности создания специальной административной юстиции[8]. Ряд научных деятелей, в лице А. В. Власова, А. И. Сапожникова, а также председателя ВС РФ В. М. Лебедева, выступают приверженцами позиции создания административных судов, достоверно

---

[6] Старилов Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации - важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 2(21). С.12.

[7] О федеральных административных судах в Российской Федерации: проект федер. конституц. закона от 21.09.2000 №7886-3 / [Электронный ресурс] Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/bill/174451-8 (дата обращения: 27.11.2022).

[8] О программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года: постанов. Президиума Совета Судей Российской Федерации от 26.12.2007 г. № 133 / СПС «КонсультантПлюс».

полагая, что данное обстоятельство положительно отразиться на российской судебной системе.

Действительно, ряд объективных причин указывают на целесообразность данной идеи. Во-первых, сложность административных дел для их правильного разрешения требует должного уровня специализации судьи. Предполагается, что административные споры должен рассматривать судья, обладающий специальными познаниями в данной сфере, имеющий весомый положительный рабочий опыт «за плечами», т. е. специализирующийся исключительно на рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. В данном случае судьи будут более компетентно и обстоятельно рассматривать административные дела по существу, исследовать доказательства по делу. Данное обстоятельство однозначно поспособствует снижению количества судебных ошибок, и, как следствие, снижению количества дел, поступающих в вышестоящие инстанции в качестве объекта пересмотра. Аргументируется данная позиция статистическими данными Судебного Департамента ВС РФ, которые наглядно свидетельствуют о том, что в 2020 г. количество поступивших апелляционных жалоб по административным делам составило 106 186, в то время как данный показатель в 2021 г. увеличился до 121 287[9].

Во-вторых, создание административных судов однозначно позволит снизить чрезвычайную нагрузку на суды общей юрисдикции и арбитражные суды, поспособствует в целом повышению эффективности их работы. Так, в среднем, судья суда общей юрисдикции ежемесячно рассматривает 46,6 дел, в то время как судья арбитражного суда 68 дел. Данные показатели свидетельствуют о колоссальной нагрузке на судей, поскольку судьи «перерабатывают» в два и более раз установленной законом предельной рабочей нагрузки.

---

[9] Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 2021 и 2020 годы // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Электронный ресурс. [Режим доступа] http://www.cdep.ru/ (Дата обращения: 27.11.2022).

В-третьих, существует острая необходимость в осуществлении эффективного судебного контроля за деятельность органов государственной власти и деятельностью органов местного самоуправления, а также их должностными лицами. Решения, постановления, определения, приказы властных органов, действия (бездействия) обозначенных лиц далеко не всегда справедливы и обоснованны. К тому же нельзя не забывать и о коррупционной составляющей, проявляющейся среди представителей государственной и муниципальной власти. Необоснованные и незаконные акты указанный органов и их должностных лиц нарушают, в первую очередь, конституционные права и законные интересы определенных граждан и организаций. С целью предотвращения противоправных деяний со стороны представителей власти необходим контроль именно со стороны судебной ветви власти. В данном случае предполагается, что учреждение административных судов возможно путем несовпадения судебных округов с административно-территориальным делением, о чем справедливо высказывался В. М. Лебедев. Создание специальных административных судов, в данном случае, будет выступать в качестве гарантии независимости административных судов от территориальных органов власти.

В-четвертых, административное судопроизводство выделено в качестве самостоятельного, посредством закрепления в обозначенной раннее ст. 118 Конституции РФ, к тому же принят и действует самостоятельный кодифицированный акт – КАС РФ, содержащий процессуальные особенности рассмотрения и разрешения административных дел в судебном порядке. Поскольку законодательно предусмотрено административное судопроизводство, в рамках которого рассматриваются и разрешаются административные дела в соответствии со специальным процессуальным актом, то логично предположить, что должен быть и соответствующий судебный орган, полномочный рассматривать административные споры. Действующее российское законодательство обязано обеспечить некий «баланс» во всех сферах. Поскольку Основной закон страны гарантирует

своим подданным защиту прав и законных интересов посредством административного судопроизводства, то, соответственно, должен быть учрежден конкретный суд, в котором будет осуществляться такая защита.

В-пятых, нельзя не принять во внимание тот факт, что административное судопроизводство обладает присущими только ему специфическими особенностями, которые проявляются в характере спорных правоотношений, в особенностях субъектного состава участников судебного разбирательства, в специфических сроках подачи административного искового заявления в суд и сроках рассмотрения отдельных категорий дел. Производство по административным спорам вытекает из многочисленных правоотношений, таких как налоговые, конституционные, бюджетные и другие, специфика охватывает также бремя доказывания и другие процессуальные аспекты.

Несмотря на достаточно содержательные аргументы в пользу учреждения административных судов в доктрине сложилась совершенно противоположная точка зрения на данный счет. Так, Д. Н. Бахрах[10], А. Н, Чирнинов[11], М. Я. Масленников[12] не видят данную идею перспективной и положительной, поскольку ее реализация требует огромных финансовых затрат; территориальные пределы Российской Федерации являются значительно большими, что в свою очередь усложняет создание административных судов, повсеместно обеспечивающих доступ к правосудию; привлечение для отправления правосудия огромного количества судей, специализирующихся на данных категориях дел, которых в настоящее время не слишком много; недостаточная ясность в концепции создания административных судов. Кроме того, существует и такая точка зрения, что

---

[10] Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. // Российская юстиция. 2003. № 2. С.12.

[11] Чирнинов А. М. Некоторые проблемы создания административных судов в Российской Федерации // Политика, государство и право. 2012. № 5. С.36.

[12] Масленников М. Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития. // Государство и право. 2002. № 9. С.19.

необходимо изначально усовершенствовать ныне действующую судебную систему, развить ее до идеального уровня, а создание административных судов на практике породит еще большую загруженность судов документацией, материалами дел, и аналогичной «макулатурой», что в свою очередь только негативно отразится на работе и так перегруженных судов.

Принимая во внимание все вышеперечисленные аргументы, следует признать тот факт, что создание системы административных судов, на наш взгляд, видится достаточно перспективным, обоснованным и целесообразным, а их учреждение однозначно положительно отразится на судебной системе в целом. Суды и судебная практика способны изменять и совершенствовать государственное управление именно с помощью административного судопроизводства, административной юстиции, административного процесса, т. е. суды, вынося соответствующий судебный акт, создают правопорядок в сфере организации и функционирования органов исполнительной власти. В то же время представляется весьма сомнительным, что гражданское или арбитражное судопроизводство могут в полной мере улучшить исполнительно-распорядительную деятельность. Для достижения указанной цели необходимо учредить именно специальную систему административной юстиции. Административные суды, в свою очередь, позволят качественно и эффективно дополнить модель российского правосудия, систему государственной власти в общем и целом. Административное правосудие непременно позволит изменить правовую культуру общества в положительное русло, сформировав в ней элементы, концентрирующиеся в сознании граждан на требовательности к власти, стремлению к улучшению результатов их практической деятельности, оказанию на них влияния. К тому же, будет развиваться контроль над властью со стороны общества.

Список цитируемой литературы

1. Панова И. В. Административному судопроизводству в России быть // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003.

2. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1 (228).

3. Старилов Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации - важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 2(21).

4. Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. // Российская юстиция. 2003. № 2.

5. Чирнинов А. М. Некоторые проблемы создания административных судов в Российской Федерации // Политика, государство и право. 2012. № 5.

6. Масленников М. Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития. // Государство и право. 2002. № 9.