



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В.И. Пиунова*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В настоящее время в Российской Федерации является актуальным и широко обсуждаемым вопрос создания системы административных судов. Необходимо отметить, что по поручению Президента РФ в Верховном Суде РФ, судебном и научном сообществах активизировалась работа над проектами федерального конституционного закона о федеральных административных судах и Кодекса административного судопроизводства РФ. В настоящей статье проводится анализ существующего на сегодняшний день законодательства РФ, в котором имеются конституционно-правовые основания для создания административных судов в Российской Федерации.

Ключевые слова: административная юстиция, конституционно-правовые основания, административное судопроизводство, специализированные федеральные суды, административные суды.

Административно-правовые споры граждан с публичной властью в последнее время приобретают массовый характер и касаются различных сторон жизни общества: предоставления жилья, медицинской помощи, назначения пенсий и социальных пособий, регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, выдачи лицензий на отдельные виды деятельности, регистрации прав на недвижимость и т.п.¹

¹ См.: Петухов Н.А., Мамыкин А.С. Теоретические и практические вопросы развития административной юстиции в Российской Федерации // «Российское правосудие». К VIII Всероссийскому съезду судей. Специальный выпуск, 2012. С. 89.

Объем работы по рассмотрению судами дел, связанных с защитой прав и свобод граждан от нарушений, допускаемых представителями и органами публичной власти, с каждым годом увеличивается. Так, в 2008 г. по сравнению с предыдущим годом количество дел, возникающих из публично-правовых отношений, увеличилось на 21,4%, в 2009 г. федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судами было рассмотрено по первой инстанции 132 433 дела, возникающих из публично-правовых отношений, в 2010 г. — 196 668 дел, а за 2011 г. — 237 863 дела².

² Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2009, 2010, 2011 г. Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

© Пиунова Владлена Игоревна

* Аспирант кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности Российской академии правосудия, ведущий специалист Московского окружного военного суда [vladlenapiunova@yandex.ru]
119002, г. Москва, Арбат, каб. 215.



Как отметил Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев, «по существу, сегодня административная юстиция занимает одно из ведущих мест в российском правосудии»³.

В настоящее время создание административной юстиции в Российской Федерации сформулировано в политической повестке дня. В Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и в перечне поручений Председателя Правительства РФ от 24 мая 2012 г. № ДМ-П16-2906 указывается на необходимость повышения доступности правосудия для граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти РФ посредством внесения в законодательство РФ изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства.

В Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. Президент РФ говорил о необходимости создания в самое ближайшее время специальной законодательной базы для административного судопроизводства и о формировании в судах судебных составов, разрешающих споры граждан с органами власти всех уровней⁴.

На VIII Всероссийском съезде судей Президент России В.В. Путин поставил задачу завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления.

Идею создания административной юстиции в России широко поддерживает судейское сообщество. В Постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» отмечается, что для создания действенного механизма, обеспечивающего надлежащую и эффективную защиту прав граждан и организаций в сфере их взаимодействия с органами публичной власти, необходимо сформировать институт административной юстиции и установить в законе процедуры административного судопроизводства для разрешения споров, возникающих в сфере административных правоотношений, и контроль за действиями и решениями органов публичной власти в ходе выполнения ими функций государственного управления и обеспечения прав граждан на местное самоуправление.

В настоящее время имеются конституционно-правовые основания для создания административных судов в Российской Федерации.

Идея учреждения административной юстиции в России получила определенное официальное признание еще в постановлении Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О Концепции судебной реформы в РСФСР»⁵. В качестве одной из основных задач судебной реформы в Концепции указывалось на расширение возможностей обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц⁶. Также Концепция судебной реформы предусматривала в области судебного строительства учреждение административных судов в качестве самостоятельной подсистемы российской судебной системы.

Важной вехой в становлении института административной юстиции явилось принятие Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁷. Данный закон существенно расширил полномочия суда как арбитра между гражданином и аппаратом администрации. Законодатель счел необходимым сделать предметом обжалования по данному Закону не только индивидуальные, но и нормативные правовые акты. Подобной новеллы, касающейся обжалования нормативных правовых актов, наше законодательство ранее не знало.

Согласно ст. 118 и 126 Конституции РФ правосудие в судах общей юрисдикции осуществляется посредством гражданского, уголовного и административного судопроизводства, а Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, Конституционное положение «посредством административного судопроизводства» образует основу для формирования системы административных судов в России, создания эффективного инструмента защиты прав и свобод граждан, разработки соответствующих законодательных актов: федерального закона о системе органов административной юстиции и Кодекса об административном судопроизводстве.

В рамках судебной реформы в 1996 г. был принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»⁸.

⁵ Салищева Надежда Георгиевна, «К проблеме формирования административного судопроизводства в России», Международный экспертный семинар на тему «Роль административной юстиции в защите прав человека». 14-15 декабря 2009 г. М.: Права человека, 2010.

⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

⁷ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

⁸ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ.

³ Лебедев В.М. Теоретические и практические проблемы административного правосудия. В кн.: Теоретические и практические проблемы административного правосудия: Материалы научно-практической конференции. 8-9 декабря 2005 г., Москва. М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006. С. 11.

⁴ Российская газета. № 287, 13.12.2012.



В ч. 3 ст. 4 и ст. 26 этого закона говорится о возможности учреждения специализированных судов. В части первой ст. 26 указано: «...специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный конституционный закон». А согласно п. 5 ч. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» в судебную систему входят специализированные суды, которые относятся к федеральным судам общей юрисдикции⁹.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 10 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» в составе Верховного Суда РФ была создана Судебная коллегия по административным делам. До создания этой коллегии соответствующие полномочия осуществляла Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, в которой наряду с судебными составами по гражданским делам, по трудовым и социальным делам действовал специализированный судебный состав по административным делам¹⁰. Создание такой коллегии позволило выделить дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, из общей массы гражданских дел (пока только на уровне высшего органа в системе судов общей юрисдикции), и сосредоточиться на более качественном их рассмотрении¹¹.

Создание Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ можно рассматривать как начало формирования будущей системы административных судов.

В России административное судопроизводство только начинает приобретать самостоятельные процессуально-правовые черты. Важным шагом на пути развития этого института стало принятие Гражданского процессуального кодекса РФ 2002 г. (далее — ГПК РФ) и Арбитражного процессуального кодекса 2002 г. (АПК РФ). В соответствии с этими нормативными актами рассмотрение дел из публично-правовых споров осуществляется как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами. В основе такого построения системы административной юстиции лежит правовая позиция, согласно которой гражданско-процессуальная форма яв-

ляется универсальной для рассмотрения и разрешения гражданских дел и административно-правовых споров¹². Однако процессуальные нормы гл. 25 ГПК РФ и гл. 22-24 АПК РФ имеют определенные отличия от других норм гражданского процессуального права и по существу представляют собой нормы административно-процессуального права¹³.

Потребность отдельного от искового правового регламента по делам, возникающим из публичных правоотношений, объяснялась традиционно несколькими обстоятельствами: 1) неравноправным положением участников (сторон) в публичных правоотношениях, поскольку в них выступают, с одной стороны, орган государства, должностное лицо, наделенное властными полномочиями, с другой — гражданин, организация, не имеющие таких полномочий; 2) специфической функцией суда при рассмотрении этих дел, состоящей не в разрешении спора о праве, как в исковых делах, а в осуществлении судебного контроля за законностью действий органов государства и организаций по отношению к гражданам. Исковое производство ориентировано на форму рассмотрения и разрешения споров прежде всего имущественного характера равных субъектов в регулятивных правоотношениях.

Следовательно, соответствующие нормы публичного права (административного права) должны быть обеспечены самостоятельным административным процессом и рассматриваться в специализированных административных судах.

Инициатива Верховного Суда РФ по внесению проектов Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» в 2000 г. и Кодекса административного судопроизводства в 2002 г. — важный шаг в формировании правовой базы для функционирования такого нового судебного института, как административные суды.

Председатель Верховного Суда В. Лебедев считает, что для более оперативного и качественного рассмотрения дел судами необходимо принятие Кодекса об административном судопроизводстве и закона об административных судах. Рассмотрение дел, вытекающих из публичных отношений, требует специального регламента, специальной процедуры¹⁴.

⁹ Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011.

¹⁰ Ушаков А.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2011. С. 43.

¹¹ Симонян С.Л. О развитии административного судопроизводства на современном этапе // Российская юстиция. 2011. № 7. С. 27–30.

¹² См.: Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития // Государство и право. 2002. № 9. С. 17; Абсалямов А.В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2000. С. 5.

¹³ Студеникина М.С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // ЖРП. 1997. № 6. С. 19.

¹⁴ Лебедев В. Спецсуд для чиновника // Рос. газета. 2006.



По мнению разработчика ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и проекта Кодекса административного судопроизводства в систему административных судов должны входить:

- 1) межрайонные административные суды (500 судов, чтобы юрисдикция каждого охватывала территорию 7–8 районов);
- 2) федеральные окружные административные суды (21 суд, чтобы юрисдикция каждого распространялась на два — шесть субъектов РФ);
- 3) судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, которая уже создана в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 10 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» в составе Верховного Суда РФ.

В соответствии с этими проектами к административным делам относятся дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также дела по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой, дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений.

Проект Кодекса административного судопроизводства имеет много положительных моментов для правильного функционирования системы административных судов. Так проект кодекса предусмотрел, что система судебных районов, не совпадающая с административно-территориальным делением, является наиболее оптимальной для максимального обеспечения независимости судей при рассмотрении административных дел от должностных лиц органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. В проекте Кодекса административного судопроизводства предусмотрена активная роль суда в процессе, так как стороны располагают далеко не равными возможностями. Для обеспечения подлинной состязательности и равноправия сторон суду дана возможность оказывать граждану содействие в реализации его процессуальных прав. С целью повышения доступности граждан к правосудию в административных судах предусмотрено, что гражданин обращается в данный суд без предварительной уплаты государственной пошлины. Решение об ее уплате и возмещении иных судебных издержек принимается судом вместе с вынесением решения по делу. Только в случае необоснованности обращения гражданина в суд, установленной решением суда, на него могут быть возложены указанные выплаты. Для того чтобы обеспечить равные возможности граждан и государственного органа, в судебном заседании в законопроекте предусмотрено то, что все

дела по второй инстанции, а в окружных судах и в Верховном Суде РФ и по первой инстанции, граждане ведут только через своих представителей — адвокатов. Если гражданин затрудняется пригласить адвоката, участие адвоката обеспечивается судом. С другой стороны, государственный орган может быть представлен либо штатным юристом учреждения, либо адвокатом. Таким образом, исключается появление в суде высоких должностных лиц, которые могут своим авторитетом оказать давление на суд.

Внесенный в Государственную Думу РФ проект Федерального закона РФ «Кодекс административного судопроизводства» является серьезным продвижением вперед на пути становления административного судопроизводства. Однако данный законопроект имеет определенную недоработанность.

Проект кодекса не определяет, какое же место занимает административный суд в судебной системе РФ. Из текста проекта неясно, можно ли его отнести к специализированному суду. В систему административных судов включены мировые судьи, которые являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ и не могут относиться к специализированным судам. Для того чтобы административные суды были признаны специализированными, необходимо внести соответствующие поправки в данные ФКЗ.

Применение проектом Кодекса понятия «гражданин» без разъяснения его содержания сужает круг лиц, которые могут выступать заявителями, в частности, не учитываются иностранные граждане и лица без гражданства.

В проекте Кодекса имеются и другие противоречия с действующим законодательством, в связи с этим необходим внимательный анализ всех статей проекта Кодекса и устранение данных противоречий.

В соответствии с действующим законодательством, а именно ч. 3 ст. 4 и ст. 26 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе РФ» и п. 5, ч. 2, ст. 1 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», административные суды могут быть образованы только как подсистемы федеральных судов общей юрисдикции. Положительной стороной данного положения является, то, что суды общей юрисдикции уже имеют практику рассмотрения публично-правовых споров, хотя и в рамках гражданского судопроизводства. Для предотвращения вмешательства и влияния органов публичной власти на суд положительным был бы шаг по созданию системы административных судов, не связанной с существующим административно-территориальным делением страны. Как представляется, система административных судов может состоять из трех звеньев: межрайонные административные суды, окружные админи-



стративные суды и Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации имеется конституционно-правовая база для создания полноценного института административной юстиции. Верховный Суд РФ, судебское и научное сообщество активизировали работу над проектами федерального конституци-

онного закона о федеральных административных судах и Кодекса административного судопроизводства РФ. Данные нормативные акты будут содержать судоустройственные, компетенционные и процедурно-процессуальные нормы, которые сформируют правовую базу для функционирования такого нового судебного института, как административные суды.

Библиография:

1. Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991 г. — № 44. — Ст. 1435.
2. Абсальямов А.В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2000.
3. Лебедев В. Спецсуд для чиновника // Рос. газета. — 2006.
4. Панкова О.В. Конституция РФ и проблемы административного законодательства. Материалы Всероссийской научной конференции: Конституция РФ и развитие законодательства в современный период. Российская академия правосудия. — М., 2003. Т. 1.
5. Петухов Н.А., Мамыкин А.С. Теоретические и практические вопросы развития административной юстиции в Российской Федерации // «Российское правосудие». К VIII Всероссийскому съезду судей. Спец. выпуск. 2012.
6. Салищева Н.Г. К проблеме формирования административного судопроизводства в России. Международный экспертный семинар на тему «Роль административной юстиции в защите прав человека». 14–15 декабря 2009 г. — М.: Права человека, 2010.
7. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. — М., 2001. — С. 27.
8. Симонян С.Л. О развитии административного судопроизводства на современном этапе // Российская юстиция. — 2011. — № 7.
9. Ушаков А.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

References (transliteration):

10. Absalyamov A.V. Problemy administrativnogo sudoproizvodstva v arbitrazhnom protsesse: avtoref. dis. ... kand. jur. nauk. — Ekaterinburg, 2000.
11. Lebedev V. Spetsud dlya chinovnika // Ros. gazeta. 2006.
12. Pankova O.V. Konstitutsiya RF i problemy administrativnogo zakonodatel'stva. Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii: Konstitutsiya RF i razvitie zakonodatel'stva v sovremennyy period. Rossiyskaya akademiya pravosudiya. — M., 2003. T. 1.
13. Petukhov N.A., Mamykin A.S. Teoreticheskie i prakticheskie voprosy razvitiya administrativnoy yustitsii v Rossiyskoy Federatsii. // «Rossiyskoe pravosudie». K VIII Vserossiyskomu s'ezdu sudey. Spets. vypusk. 2012.
14. Salishcheva N.G. K probleme formirovaniya administrativnogo sudoproizvodstva v Rossii. Mezhdunarodnyy ekspertnyy seminar na temu «Rol' administrativnoy yustitsii v zashchite prav cheloveka». 14–15 dekabrya 2009 g. — M.: Prava cheloveka, 2010.
15. Salishcheva N.G., Khamaneva N.Yu. Administrativnaya yustitsiya i administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii. — M., 2001. — S. 27.
16. Simonyan S.L. O razvitii administrativnogo sudoproizvodstva na sovremennom etape // Rossiyskaya yustitsiya. — 2011. — № 7.
17. Ushakov A.A. Kommentariy k Federal'nomu konstitutsionnomu zakonu ot 7 fevralya 2011 g. N 1-FKZ «O sudakh obshchey yurisdiktсии v Rossiyskoy Federatsii» (postateynny) // SPS «Konsul'tantPlyus», 2011.

Материал получен редакцией 21 марта 2013 г.