

СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

В статье рассмотрено развитие правового регулирования права граждан на обжалование в судебном порядке действий (бездействия) и решений органов власти и их должностных лиц с момента первого конституционного закрепления до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административная юстиция, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Одним из основополагающих в области защиты прав и свобод человека и гражданина является институт административной юстиции. Это обусловлено тем, что в условиях правового государства каждому гражданину должно быть не только гарантировано право на обжалование незаконных действий (бездействие) и решений органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, но также и обеспечена реальная возможность обратиться за защитой своего нарушенного права в компетентные органы.

Основная задача административного судопроизводства заключается в разрешении административных споров – конфликтов между гражданами и организациями, с одной стороны, и органами власти и их должностными лицами – с другой. Таким образом в порядке административного судопроизводства осуществляется в том числе и судебный контроль за органами исполнительной власти.

Развитие административной юстиции в России началось несколько веков назад. В разное время административные споры, возникающие между гражданами и органами власти, рассматривались как в административном, так и в судебном порядке, известна также практика создания специальных квазисудебных органов общей и специальной компетенции для разрешения жалоб граждан.

Отметим также, что в юридической науке долгое время было принято относить административное правосудие лишь к «спорному гражданскому производству» либо «правосудию по делам из административных правоотношений в рамках гражданского судопроизводства». Данную позицию можно объяснить особенностями советской правовой системы. Как известно, в то время большинство ученых категорически не принимали возможность разрешения административно-правового спора в судебном порядке. Кроме того, законодательно ряд административных дел был отнесен к категории гражданских, при этом они

* Давыдова Анастасия Андреевна – магистрант кафедры конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, diogenova.aa@mail.ru.

были лишены искового характера. В связи с этим разбирательство в судебном порядке споров, традиционно относящихся в зарубежных правовых системах к административной юстиции, в России обозначалось как «административное правосудие в рамках гражданского судопроизводства» [4, с. 42].

Впервые конституционное закрепление права граждан на обжалование в судебном порядке административных (управленческих) решений органов власти произошло в 1977 г. Согласно статье 58 Конституции СССР 1977 г. действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд. Аналогичное право было закреплено в статье 56 Конституции РСФСР 1978 г. Вместе с тем следует отметить, что Конституцией был установлен лишь принцип всеобщего обжалования, но не был принят специальный закон, определяющий механизм такого обжалования.

Только 2 ноября 1989 г. был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» [7]. Существенным недостатком данного акта была необходимость исчерпать все административные способы обжалования перед обращением гражданина в суд.

Через несколько лет уже после распада СССР был принят Закон Российской Федерации от 27.04.1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [8], действовавшего вплоть до сентября 2015 года.

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации не только подтвердила право на обжалование в суд действий (бездействия), решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ст. 46), но и закрепила конституционные основы административного судопроизводства (ч. 2 ст. 118).

Вместе с тем, выделение административного судопроизводства в самостоятельную форму осуществления судебной власти вызвало множество дискуссий в научной среде. Как отмечает профессор Бахрах, учеными традиционно подчеркивается, что законодатель не определяет содержание и пределы административного судопроизводства. Можно поставить вопрос о том, что имел в виду законодатель в 1993 г., когда принималась Конституция РФ, под термином «административное судопроизводство»? Может быть, это делалось в соответствии с его далеко идущими планами и он уже тогда понимал необходимость судебного рассмотрения административно-правовых споров? Получается, что в 1993 г. предвидели полезность административно-процессуальной формы, которой в России до того времени не существовало [2, с. 248].

В проводимых дискуссиях административное судопроизводство всегда являлось предметом обсуждения в контексте общей тематики административной юстиции. Было ясно, что административной юстиции необходимо процессуальное право. До какого-то момента кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции Российской Федерации предлагалось проводить в «Административно-процессуальном кодексе». Наряду с этим

обсуждались идеи разработки и принятия Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» или Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве. Были и иные концептуальные предложения по созданию российского административно-процессуального кодекса. Несмотря на различные предложения по наименованию административно-процессуального закона, фактически одинаковыми были представления о содержании и структуре данного законодательного акта [14, с. 10].

По мнению судьи Верховного Суда Российской Федерации Ю. Г. Иваненко, с декабря 1993 года у административного судопроизводства, предусмотренного Конституцией РФ в качестве одной из четырех самостоятельных судебных процедур, было три возможных пути реализации.

Первый путь, который де-факто длился 21 год, не требовал перемен.

Существовавшие в России в указанный период процедуры и особые правила рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, в гражданском процессе, а также дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражном процессе позволяли федеральным судам успешно справляться с задачами судопроизводства по таким делам, адаптируя особенности их разрешения в рамках гражданского судопроизводства. Этот вывод аксиоматичен, поскольку нельзя опровергнуть тот факт, что при отсутствии в России административных судов как специально созданных судебных учреждений, которые непосредственно реализовывали бы компетенцию по рассмотрению «споров с властями» в административном судопроизводстве, их функции фактически исполняют суды общей юрисдикции, арбитражные суды и Верховный Суд Российской Федерации.

Второй путь мог быть связан с непосредственным созданием специализированных судов, а именно административных судов как минимум двух инстанций – первой и апелляционной. Однако такое предложение, оформленное Верховным Судом Российской Федерации в виде соответствующего проекта Федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу Российской Федерации 21 сентября 2000 г., не было принято законодателем.

Наконец, третий путь требовал изменения существующих судебных правил. Это, как и следовало ожидать, выразилось в принятии самостоятельного кодифицированного акта, детально описывающего все необходимые судебные процедуры, задачи, сроки рассмотрения дел и сами дела, подлежащие рассмотрению по правилам административного судопроизводства, и т.д. [3].

Как известно, именно последний из указанных путей решения проблемы был выбран в качестве актуального направления развития законодательства в этой области, однако на это законодателю потребовалось более двадцати лет.

В феврале 1994 г. в Послании Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, говоря о судебной реформе, отметил, что следует принять законы, закрепляющие новые процессуальные принципы, в том числе и в административном судопроизводстве [9].

Кроме того, в Послании указано, что назрела необходимость выделения административной юстиции в качестве самостоятельной подсистемы, которая должна состоять из судов или судебных присутствий общих судов, рассматривающих дела о законности действий государственных и муниципальных органов, должностных лиц.

В марте 1997 г. в очередном Послании Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» президент РФ выступил с предложением об усилении контрольной функции государства [11]. При этом президент отметил, что до сих пор не выполнена поставленная перед законодательной властью задача по разработке основополагающих документов в сфере контроля за деятельностью государственного аппарата – проектов современных Административного и Административно-процессуального кодексов.

В апреле того же года был издан Указ Президента РФ № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» [6], в котором Администрации Президента РФ было дано поручение принять совместно с Правительством РФ в первом полугодии 1997 г. участие в разработке Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов Административного кодекса Российской Федерации и Административно-процессуального кодекса Российской Федерации. Однако данное поручение Президента в указанный срок исполнено не было.

Следует отметить, что Конституционный Суд также неоднократно отмечал необходимость принятия принципиального решения о создании в России полноценного административного судопроизводства.

Так, например, в Постановлении Конституционного суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П [10] в очередной раз было отмечено, что дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе о проверке законности нормативных правовых актов - вне связи с рассмотрением дел об оспаривании вынесенных на основе таких актов правоприменительных решений органов публичной власти и должностных лиц являются по своей природе не гражданско-правовыми, а административными делами и должны рассматриваться в порядке и по правилам административного судопроизводства. При этом Конституционный Суд РФ в указанном Постановлении предписал федеральному законодателю в ходе судебной реформы осуществить необходимое правовое регулирование.

Впервые проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, разработанный под руководством первого заместителя председателя Верховного Суда РФ В.И. Радченко, был опубликован в журнале «Российская юстиция» в 2004 году [13]. Согласно ст. 1 проекта данного Кодекса предметом его регулирования являлся порядок защиты в административных судах общей юрисдикции прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) феде-

ральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений.

Через два года доработанный проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации был внесен Верховным Судом РФ в Государственную Думу. Однако в течение шести с половиной лет работы над проектом Кодексу так и не удалось преодолеть первое чтение. На основании Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 июня 2013 г. № 15 проект Федерального закона № 381232-4 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» был отозван.

Следует отметить, что в феврале 2012 г. В.В. Путин, тогда являвшийся кандидатом в Президенты РФ, в своей статье «Демократия и качество государства», рассуждая о развитии судебной системы России, указал, что необходимо сделать правосудие доступным для граждан, в том числе ввести практику административного судопроизводства для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками [12].

Следующим шагом на пути развития правового регулирования административного судопроизводства в России стало внесение Президентом РФ в Государственную Думу в марте 2013 г. очередного проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. 21 мая 2013 г. проект Кодекса был принят Государственной Думой в первом чтении. Предполагалось, что Кодекс будет введен в действие с 1 января 2014 г., однако дальнейшее рассмотрение проекта затянулось вплоть до 2015 г., что связано в первую очередь с реформированием Верховного Суда Российской Федерации.

В конечном итоге 8 марта 2015 г. был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее по тексту – КАС РФ), который был введен в действие с 15 сентября этого же года. Принятие КАС РФ является важным этапом в развитии процессуального законодательства России, устанавливающего новые правила разрешения административных споров.

Согласно ст. 1 КАС РФ настоящий Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Таким образом, новый Кодекс предусматривает рассмотрение судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства двух категорий дел:

1. Административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений;

2. Административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям.

Кодекс административного судопроизводства РФ содержит основные правила организации административного процесса, во многом схожие с содержащимися в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ, но вместе с тем обладающие своей собственной спецификой. Так, в частности, КАС РФ предусматривает введение упрощенного (письменного) производства, новые правила доказывания, возможность предъявления групповых административных исков и наличия нескольких административных ответчиков одновременно, возможность электронной подачи административного искового заявления и другие нововведения.

Следует отметить, что принятие Кодекса административного судопроизводства РФ было положительно воспринято в юридической литературе.

Так, по мнению Ю.Н. Старилова, 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 [14].

В завершение отметим, что принятие Кодекса административного судопроизводства РФ является лишь первым шагом на пути дальнейшего развития административно-процессуального законодательства. Кроме того, КАС РФ открывает новые возможности для физических и юридических лиц по защите своих нарушенных прав и законных интересов, а также сделает административное судопроизводство открытым и доступным.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации: от 12 дек. 1993 г. (в ред. ФКЗ РФ от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Российская газета. – 1993. – 25 дек. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

2. Бахрах Д.М. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.

3. Иваненко Ю.Г. Административное судопроизводство: новые основы правоприменения / Ю.Г. Иваненко // Судья. – 2015. – № 6.

4. Канунникова Н.Г. О проблеме административного судопроизводства как форме осуществления правосудия в Российской Федерации / Н.Г. Канунни-

кова // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2014. – № 1 (4). – С. 41–43.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. федер. закона от 29.06.2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – №10. – Ст. 1391.

6. О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» : указ Президента РФ от 3 апр. 1997 г. № 278 // Российская газета. – 1997. – 10 апр. – № 71.

7. О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан : закон СССР от 2 нояб. 1989 г. № 4866-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

8. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон РФ от 27 апр. 1993 г. № 719-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1989. – № 22. – Ст. 416.

9. Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики) : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24 фев. 1994 г. // Российская газета. – 1994. – 25 февр. – № 38.

10. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации : постановление Конституционного суда РФ от 27 янв. 2004 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 5. – Ст. 403.

11. Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06 марта 1997 г. // Российская газета. – 1997. – 7 марта. – № 47.

12. Путин В.В. Демократия и качество государства / В.В. Путин // Коммерсантъ. – 2012. – 6 февр.

13. Радченко В. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников / В. Радченко // Российская юстиция. – 2004. – № 3. – С. 2–45.

14. 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. – С. 8–15.