

Тесты кафедры анатомии человека МГМСУ им. А.И. Евдокимова

Правительство Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
"Национальный исследовательский университет
"Высшая школа экономики"
Факультет права
Департамент дисциплин публичного права
Магистерская программа
"Юрист в правосудии и правоохранительной деятельности"
Магистерская диссертация
на тему:
"Административное судопроизводство в России: состояние и перспективы
дальнейшего развития"

Мардон Ираклиевич Модебадзе
Москва, 2020
Содержание

Введение
Глава 1. Теоретические подходы к пониманию административного
судопроизводства: история и современность
1.1 Понятие административного судопроизводства. Место административного
судопроизводства в системе смежных правовых явлений
1.2 Административное судопроизводство: институциональный и процессуальный
подходы
1.3 Нормативные критерии определения границ административного
судопроизводства: подходы законодателя и судебной практики
Глава 2. Дифференциация административного судопроизводства
2.1 Совершенствование особого порядка рассмотрения дел в рамках
административного судопроизводства
2.2 Становление и развитие сокращенных и ускоренных процедур в
административном судопроизводстве
Заключение
Список источников
Введение

Несмотря на разработку и последовательное принятие в 2015 г. Кодекса
административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ)

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г.

№ 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 24.03.2020) // Собрание законодательства РФ. 2015.

№ 10. Ст. 1391., данный шаг не разрешил теоретических и практических проблем существующей модели рассмотрения и разрешения дел из публичных правоотношений.

По мнению некоторых авторов, это связано с тем, что подготовительная работа по разработке КАС РФ носила поверхностный характер, осуществлялась без участия теоретиков-административистов, и потому получившийся в ее результате кодекс явил собой лишь расширенную версию аналогичного раздела Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее - ГПК РФ) Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 02.12.2019, с изм. и доп., вступ. в силу с 30.03.2020) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532., качество регулятивного содержания которого не удовлетворяет ни теоретиков, ни практиков. См.: Кононов П.И. О конституционных основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9-14.. альтернативный судопроизводство законодатель

Так или иначе, по-прежнему актуальными остаются вопросы о сущности и структуре административного судопроизводства, его соотношении со смежными правовыми конструкциями, такими как "административный процесс", "административно-процессуальное законодательство", "административная юстиция", "законодательство об административных правонарушениях". По-прежнему нет единства в теории и практике о необходимости институциональной обособленности системы судов, рассматривающих и разрешающих административные дела, равно как отсутствует четкое понимание того, какие именно категории дел проистекают из публичных правоотношений, и в каком процессуальном порядке они должны разрешаться.

Ни законодатель, ни судебная практика, ни теоретики-процессуалисты не дают однозначного ответа ни на один из перечисленных вопросов. Между тем, они имеют не только теоретическое, но и практическое значение. Таким образом, нам представляется, что, несмотря на достаточную теоретическую разработанность обозначенных дискуссионных проблем, они по-прежнему не теряют своей актуальности.

Кроме того, в свете последних законодательных инициатив Верховного Суда РФ, связанных с развитием примирительных процедур, особых производств, а также разного рода процессуальных регламентов, позволяющих модифицировать ординарную процедуру рассмотрения и разрешения, в том числе, административных дел, особую актуальность приобретают вопросы дифференциации административного судопроизводства.

Появление научной концепции дифференциации форм судопроизводства

традиционно относят к 60 - 80 годам XX столетия, когда были сформулированы само понятие дифференциации и касающиеся ее основные теоретические положения на базе норм уголовно-процессуального законодательства. Отношение к данной идее не было однозначно положительным.

Так, в частности, профессор М.С. Строгович См.: Сычев П.Г. Теория дифференциации уголовного судопроизводства: понятие, задачи, направления // Российский следователь. 2015. № 19. С. 32. был одним из наиболее ярких идеологов принципа единства уголовно-процессуальной формы. Стойкая приверженность данной идее объяснялась негативным историческим опытом установления законодательных изъятий в целях политических репрессий, сопровождавшейся фабрикацией уголовных дел, передачей некоторых вопросов на рассмотрение внесудебных органов, и потому рассматривалась как дополнительная гарантия законности. В то же время уже в советское время высказывались идеи об эффективности построения дифференцированного уголовного процесса. Так, профессор М.Л. Якуб писал, что дифференцированный порядок судопроизводства по делам различных категорий - необходимое условие эффективного и рационального построения процесса См.: Якуб М.Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М.: Юрид. литература, 1981. С. 79..

В настоящее время идея дифференциации широко используется во всех видах судопроизводства. В цивилистических процессах, возможно, даже более успешно, чем в уголовном. Однако нельзя не отметить, что указанные тенденции к упрощению или иные модификации ординарной судебной процедуры урегулированы таким образом в процессуальном законодательстве, что они не вызывают практических проблем. Более того, насущным становится вопрос о возможности распространения дифференцированных процедур на как можно большее количество категорий административных дел, без ущерба, однако, для существующих гарантий, традиционно присущих судебной юрисдикционной деятельности.

Все указанные вопросы мы считаем необходимым рассмотреть в настоящей работе. Стоит сразу оговориться, что при анализе указанных сфер в силу ограниченности данной исследовательской работы мы будем останавливаться лишь на нормах КАС РФ, не разбирая детально аналогичное регулирование, существующее в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее - АПК РФ) Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012..

Таким образом, объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи и по поводу осуществления административного производства судебными органами.

Предмет настоящего исследования составляют теоретико-прикладные проблемы правового регулирования производства по рассмотрению и разрешению административных дел, а также действующее процессуальное законодательство в исследуемой сфере и судебная практика.

В ходе проведенного исследования помимо доктринальных и нормативных источников, автором было изучено более 100 решений судов первой, апелляционной

и кассационной инстанций, вынесенных в порядке административного судопроизводства. Таким образом, значительная часть выдвинутых автором настоящей диссертации тезисов подкрепляется материалами судебной практики или основана на них.

Изучением различных проблем административного судопроизводства и дифференциации процессуальной формы рассмотрения административных дел в разное время занимались такие отечественные ученые, как Н.Г. Салищева, В.М. Манохин, П.И. Кононов, Н.А. Громошина, В.И. Майоров, П.Е. Спиридонов, П.П. Серков, А.Н. Приженникова, И.В. Панова, О.В. Панкова, В.В. Аргунов, С.Ф. Афанасьев, А.Б. Зеленцов и многие другие.

Целью настоящего исследования является анализ существующих теоретических и практических проблем в деятельности судов по рассмотрению административных дел, а также выработка предложений по их устранению, в том числе, путем дифференциации процессуальной формы административного судопроизводства. Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие исследовательские задачи:

1. Выявить природу и сущность административного судопроизводства и его соотношение со смежными правовыми конструкциями.
2. Проанализировать теоретическое обоснование необходимости институциональной обособленности судов, рассматривающих дела из публичных правоотношений.
3. Определить нормативно-правовые границы административного судопроизводства, заложенные в настоящее время КАС РФ и сформулированные в судебной практике.
4. Рассмотреть существующие подходы к дифференциации административно-процессуальной формы путем выделения в ее системе особых, сокращенных (приказного и упрощенного) производств, а также примирительных процедур, как особого вида дифференциации судебного процесса.
5. Обозначить существующие проблемы и возможные пути их разрешения.

Методологическая основа исследования базируется на положениях диалектики, философских знаниях, определяющих основные требования, предъявляемые к научным теориям. В ходе исследования предполагается использовать широкий спектр доступных современной юридической науке методов научного познания: исторический, формально-логический, системный, сравнительно-правовой, логико-юридический, статистический и т.д.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе проведенного правового анализа результаты, сделанные выводы и сформулированные рекомендации могут быть использованы в ходе дальнейшего совершенствования административного или иного процессуального законодательства Российской Федерации, корректировки практики его применения, а также при подготовке монографических, учебных и учебно-методических пособий, в научно-исследовательской работе профессорско-преподавательского состава, аспирантов и соискателей, в правоприменительной практике судей (судов).

Структура исследования предопределена поставленными целями, задачами и

включает в себя введение, две главы, шесть параграфов, заключение и список использованной литературы.

Глава 1. Теоретические подходы к пониманию административного судопроизводства: история и современность

Вопрос о сущности и структуре административного судопроизводства на протяжении значительного периода времени является одним из наиболее актуальных для российской процессуальной юридической науки. Примечательно, что даже принятие специального закона, регулирующего указанную сферу, не снизило остроту градуса теоретических дискуссий по данной проблеме. Сказанное позволяет предположить, что проблема выявления сущности понятия "административного судопроизводства", его соотношения со смежными правовыми терминами представляется по-прежнему актуальной не только с академической точки зрения, но и сугубо утилитарной, как позволяющей более полно определить перспективы дальнейшего совершенствования нормативного регулирования в указанной области.

В первой части настоящей главы мы рассмотрим развитие представлений об административном судопроизводстве в российском праве в исторической ретроспективе, определим современные подходы к определению данного правового явления, предпримем попытку отделить его от смежных правовых конструкций (например, понятия "административный процесс", "административное производство" и т.д.). Во второй части мы обратимся к вопросу об оправданности институционализации российского административного судопроизводства, с опорой на зарубежный опыт и современные российские реалии развития судебной системы. Наконец, третья часть будет посвящена определению нормативных пределов предмета административного судопроизводства: подходам законодателя и выводам, следующим из судебной практики.

1.1 Понятие административного судопроизводства. Место административного судопроизводства в системе смежных правовых явлений

Несмотря на то что генезис и развитие российского административного процесса прошло недолгий путь относительно гражданского и уголовного, тем не менее, на сегодняшний момент трудно найти административиста, который не выразил бы свою точку зрения о сущности данного явления. Не остаются в стороне и представители других юридических дисциплин.

Тем не менее все многообразие позиций по этому вопросу может быть сведено к введущему еще с советских времен спору между двумя концепциями административного процесса. По оценкам некоторых исследователей, подходы большинства современных авторов не приносят в эту дискуссию принципиально новых положений, занимаясь лишь поиском новых аргументов для обоснования уже существующих. См.: Старостин С.А. Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 13-21..

Так, в научной литературе сформировались две основные концепции

административного процесса - "юрисдикционная" См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964., автором которой выступила Н.Г. Салищева, и "управленческая" См.: Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5; Манохин В.М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования). Саратов, 1962., сформулированная и разделяемая, в частности, Г.И. Петровым и В.М. Манохиным (можно также использовать более распространенную в академическом пространстве дихотомию "широкого" и "узкого" подходов к административному процессу).

В основу сущностного разделения указанных концепций был положен компетенционный критерий. Иными словами, в качестве своеобразной демаркационной линии в данном случае выступает вид деятельности органов государственной власти: исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной власти в целом (для "широкого" подхода) и деятельность специальных органов по разрешению споров, возникающих из административно-правовых отношений, и применению мер принуждения (для "узкого" подхода) См.: Старостин С.А. Указ. соч. С. 13-21..

Однако данная точка зрения не является единственной и даже преобладающей в процессуальной теории. Так, говоря о соотношении административного процесса и административного судопроизводства, некоторые исследователи (в частности, П.И. Кононов) утверждают, что они соотносятся как общее и частное. Иными словами, административное судопроизводство есть административный судебный процесс, который наряду с внесудебным исполнительным процессом, осуществляемым органами исполнительной власти, составляет структуру административного процесса См.: Кононов П.И. Указ. соч. С. 9-14..

П.И. Кононов, таким образом, является сторонником интегративного подхода к административному процессу. Обращаясь к ст. 10 Конституции РФ, которая закрепляет концепцию разделения властей, он утверждает, что каждой ветви власти присуща самостоятельная процессуальная форма, в которой она существует: для законодательной - законодательный процесс, для судебной - разные виды судопроизводств, в том числе и административное, а для исполнительной - административный процесс. В подтверждение этой теории он обращает внимание на два самостоятельных термина, используемых в Конституции РФ (п. "к" ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 118), а именно "административно-процессуальное законодательство" и "административное судопроизводство". Причем автор отмечает, что второе отнесено к исключительной компетенции федерации, а первое - находится в совместном ведении федерации и субъектов, что, как минимум, подтверждает, что данные понятия не тождественны, и под "административно-процессуальным законодательством" следует понимать систему процессуальных норм, регламентирующих судебную процессуальную деятельность См.: Кононов П.И. Указ. соч. С. 9-14..

В связи с изложенным особый интерес представляет вопрос о соотношении административного судопроизводства и производства по делам об

административных правонарушениях, т.к. некоторые исследователи толкуют термин "административно-процессуальное законодательство" как исключительно законодательство об административных правонарушениях. Однако едва ли это можно считать правильным, исходя из того, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.04.2020, с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1., регламентирующий данный спектр вопросов на федеральном уровне состоит как из норм материально-правового, так и процессуально-правового свойства, причем последние регулируют особенности юрисдикционной деятельности непосредственно судов, что несколько противоречит п. "о" ст. 71 Конституции РФ. Это позволяет предположить, что "административно-процессуальное законодательство" нормами КоАП РФ и региональных законов аналогичного регулятивного воздействия не ограничивается.

Однако является ли законодательство об административных правонарушениях составной частью административного судопроизводства? С учетом уже прозвучавшего утверждения о том, что КоАП РФ включает в себя как нормы материального, так и процессуального права, и, более того, последние не всегда относятся к процессуальному регламенту судов исключительно, представляется, что утверждение о производстве по делам об административных правонарушениях как составной части административного судопроизводства является некорректным. Модель КАС РФ, построенного в соответствии с внеделиктным пониманием административного судопроизводства, только укрепляет этот тезис См.: Кононов П.И. Указ. соч. С. 9-14..

В то же время сохраняет свою актуальность вопрос, входят ли отдельные нормы КоАП РФ, регламентирующие деятельность исключительно судебных органов, в структуру административного судопроизводства. Некоторые исследователи полагают, что в данном вопросе нельзя слепо полагаться на западную традицию, т.к. в Европе отсутствует понимание административной ответственности в той форме, в которой она существует в России, и отвечают на данный вопрос положительно Там же. С. 9-14..

Интересно, что, например, Н.А. Громошина не разделяет изложенные выше и устоявшиеся среди процессуалистов подходы к толкованию указанных терминов. Обращаясь к общей теории права, автор указывает, что нельзя смешивать материально-правовую процедуру и процессуальную: процессуальная процедура есть только там, где возникает охранительное правоотношение. Таким образом, порядок деятельности различных государственных органов в сфере государственного управления, при всей его важности, не имеет отношения к процессу. Следовательно, не может быть административного процесса в широком смысле, это административные процедуры, причем материально-правовые по своей сути См.: Громошина Н.А. О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права: продолжение дискуссии // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 42-46. .

Таким образом, Н.А. Громошина приходит к выводу, что административный процесс - это не административное судопроизводство, а урегулированная законом деятельность по привлечению к административной ответственности, причем как судами, так и уполномоченными государственными органами.

Это, в свою очередь, позволяет ответить на еще один вопрос, который также сохраняет свою актуальность, а именно, является ли административное судопроизводство самостоятельным видом судопроизводства или подвидом гражданского. Сторонники первого подхода См.: Майоров В.И. Генезис административного судебного права: теоретико-методологические проблемы // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1.

С. 5-9. в поддержку своей позиции апеллируют к ст. 118 Конституции, в которой административное судопроизводство поименовано в качестве самостоятельного, наряду с конституционным, гражданским и уголовным. Напротив, процессуалисты-цивилисты зачастую определяют законодательство, регулирующее административное судопроизводство, как формирующуюся отрасль гражданского процессуального права См.: Административное судопроизводство: Учебник / Под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 29..

Н.А. Громошина полагает, что более справедливой является вторая точка зрения. Так, в доктрине неоднократно отмечалось, что дела об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности и особенно привлечении к административной ответственности чужды цивилистическому процессу См.:

Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб.: Издательство юридического факультета С.-Петербургского государственного университета, 2005. С. 495.. Иными словами, цивилистический тип процесса, предусмотренный АПК РФ, явно отличен от сущностных характеристик производства по привлечению к административной ответственности.

Однако достаточно ли ему этого, чтобы считаться самостоятельной процессуальной отраслью? Автор указывает, что для всех трех процессов, урегулированных ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ, характерно наличие охранительных отношений цивилистического (неуголовного) типа. Однако, как в свое время не возникло самостоятельной отрасли права - арбитражного процессуального права из-за того, что арбитражные суды стали рассматривать арбитражные дела, так и сегодня административные дела не создают нового предмета новой отрасли права См.: Громошина Н.А. Указ. соч. С. 42-46..

Однако в литературе есть и другая точка зрения. Так, П.Е. Спиридонов утверждает, что для ответа о соотношении административного и гражданского судопроизводства необходимо ответить на три вопроса: о категории рассматриваемых дел, об инициаторах возбуждения таких дел в судебных инстанциях, а также о моменте возникновения соответствующего вида процессуальных отношений См.: Спиридонов П.Е. Административное судопроизводство и гражданский процесс: проблемы соотношения // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2.

С. 51-56.. Отвечая на первый вопрос, со ссылкой на ст. 1 КАС РФ, автор приходит к

выводу, что законодатель отнес рассматриваемые дела к публичным, а не гражданским. Кроме того, говоря об участниках административного судопроизводства, П.Е. Спиридонов утверждает, что между противостоящими субъектами отсутствует равноправие. Наконец, рассуждая о моменте начала административного судопроизводства, автор утверждает, что судебно-административный процесс является вторичным видом административного процесса по отношению к исполнительно-административному процессу. Нам представляется, что перечисленные аргументы не имеют под собой теоретического обоснования.

В отношении характера рассматриваемых дел, стоит отметить, что, на наш взгляд, аргумент о том, что дела из публичных правоотношений в настоящее время рассматриваются по самостоятельным процессуальным правилам, не вполне справедлив. Так, до принятия КАС РФ гражданские дела включали в себя разнохарактерные по сути группы дел: исковые, дела особого производства, дела из публичных правоотношений и др. Иными словами, публичные дела (дела из публичных правоотношений) были разновидностью гражданских дел. Относительно субъектного состава процессуальных правоотношений в рамках административного судопроизводства, мы считаем возможным согласиться с П.П. Серковым, опровергающим тезис об отсутствии равенства между гражданином и властным субъектом, действия, решения или акты которого рассматриваются в процессе. Так, П.П. Серков отмечает, что "вопреки распространенному мнению должностные лица выступают носителями, а не обладателями властных полномочий. Разница кардинальная, поскольку должностные лица не имеют полномочий "владевать", но обязаны надлежащим образом, в пределах и объеме своих функциональных правомочий, исполнять обязанности и реализовывать права, принятые государством. Указанная выше родовая обязанность государства изначально уравнивает органы публичной власти и их должностных лиц с каждым отдельно взятым физическим или юридическим лицом в формате административного правоотношения" См.: Серков П.П. Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1.

С. 20..

Что же касается "вторичности" правосудия по отношению к административному процессу, как форме юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти, то с данным тезисом также невозможно согласиться, поскольку он противоречит конституционному принципу разделения властей, а также восприятия судебной формы защиты права как превалирующей над всеми остальными и предоставляющей максимальный объем гарантий лицам, обращающимся за судебной защитой.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время, несмотря (а возможно, отчасти и благодаря) принятию КАС РФ, теоретические дискуссии о сущности административного судопроизводства и его месте в системе иных процессуальных дисциплин по-прежнему не утихают. Проведя анализ существующих подходов к

пониманию термина "административное судопроизводство", в том числе в его соотношении со смежными правовыми понятиями, нам представляется наиболее обоснованной следующая точка зрения:

- "административное судопроизводство" представляет собой деятельность судебных юрисдикционных органов по разрешению споров, возникающих из административно-правовых отношений;
- не вся деятельность судов, урегулированная КАС РФ, осуществляется в порядке "административного судопроизводства", а лишь та, в которой разрешается спор о праве;
- деятельность судов и иных юрисдикционных органов, осуществляемая в порядке КоАП РФ, не входит в структуру административного судопроизводства;
- если принимать за истину сказанное выше, то "административное судопроизводство" в большей степени обоснованно можно считать специализированной ветвью гражданского процесса (аналогично арбитражному), но не самостоятельной процессуальной отраслью.

1.2 Административное судопроизводство: институциональный и процессуальный подходы

Еще одним неоднозначным вопросом при определении места административного судопроизводства в системе иных процессуальных дисциплин является дискуссия о необходимости институциональной обособленности органов, осуществляющих соответствующую юрисдикционную деятельность.

Несмотря на то, что указанный вопрос лежит несколько за рамками заявленной темы, предполагаемой быть посвященной исключительно процессуальным аспектам разрешения административных дел, представляется необходимым рассмотреть существующие точки зрения "за" и "против" институционального становления российской административной юстиции, что позволит определить, достаточно ли с теоретической и практической точки зрения исключительно процессуальной дифференциации административного процесса, или обособление процессуальных институтов неизбежно требует и появления специальных юрисдикционных органов, непосредственно "заточенных" под практическую имплементацию указанных процедур. Актуальным представляется и вопрос о необходимости судостроительной автономии соответствующих судебных учреждений для того, чтобы сформировать самостоятельную форму отправления правосудия.

Итак, сторонники идеи институциональной дифференциации административных судебных процедур в поддержку своей точки зрения апеллируют к Конституции РФ, ст. 118 которой закрепляет административное судопроизводство как самостоятельную форму осуществления правосудия. Смысл такого законодательного регулирования, согласно этому подходу, в том, чтобы определить необходимость дальнейшего развития данного процессуального института, которое, в свою очередь, невозможно без развитой системы специализированных судебных учреждений См., напр.: Лапина М.А. Объединенная концепция системы административного процесса // Юридический мир. 2012. № 3. С. 42; Приженникова А.Н. Создание административных судов - насущная необходимость российской судебной системы

// Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 16; Панова И.В. Административное судопроизводство или административный суд? // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 20-27; Пиунова В.И. Конституционно-правовые предпосылки создания системы административных судов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 8. С. 1012-1016..

Между тем, как нам представляется, нет никакой формально-юридической связи между названным конституционным положением и идеей создания институциональнообособленных судебных органов в рамках российской судебной системы. Идея "развития" или (что скорее всего имелось в виду под "развитием") "дифференциации" административного судопроизводства может быть реализована самыми разными способами, и ничто в конституционном тексте, как нам представляется, не указывает на предпочтительность указанного варианта решения данного вопроса. Более того, наличие специальных судов никак не предопределяет самостоятельность той или иной формы правосудия. Так, существование системы специализированных арбитражных судов не заложило в российской процессуальной науке (и тем более практике) основ арбитражного судопроизводства См.: Новиков А.В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии// Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 70-80.. Весьма сомнительно, что это должно произойти с судопроизводством административным только потому, что оно отражено в конституционном тексте.

Второй аргумент сторонников институциональной обособленности административного судопроизводства содержательно зиждется на той же идее дифференциации, одним из вариантов практической имплементации которой является специализация судебных учреждений. Так, утверждается, что "создание административных судов будет способствовать укреплению законности и упрочению правопорядка в сфере государственного управления за счет более четкой процедуры рассмотрения административных дел и специализации судей, что позволит избежать типичных ошибок по данным категориям дел" См.:

Приженникова А.Н. Создание административных судов - насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 15.. Среди иных позитивных эффектов такой реформы выделяют, в частности, специализацию по виду разрешаемых споров, ускорение процедуры, разгрузку судов общей юрисдикции и повышение "качества" деятельности поотправлению правосудия в целом См.: Васильева Е.С., Нехайчик В.К. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // Административное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 42; Лапина М.А. Указ. соч. С. 42..

Если с тезисом о снижении загруженности судебных учреждений еще можно согласиться, то вопрос специализации, которая призвана ускорить и сделать более эффективной саму процедуру разрешения дел, как уже отмечалось, может решаться совершенно по-разному, в частности, посредством специализации судебных составов вместо создания отдельной ветви судебной системы (это и проще, и дешевле) См.:

Клейн Н.И. О развитии арбитражного процессуального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 5-20.. Что же касается идеи совершенствования процедуры посредством институциональной реформы, представляется, что она не вполне последовательна. Несмотря на несомненное взаимосвязанное действие институциональной и производственной составляющей любого процесса, искоренять процедурные недостатки судоустройственными преобразованиями-далеко не самая удачная стратегия. На наш взгляд, это приведет лишь к тому, что старые проблемы "перекочуют" в новые судебные учреждения, и цель улучшения качества рассмотрения и разрешения дел едва ли будет достигнута. Также представляется обоснованным и довод о том, что "качество" отправления правосудия зачастую определяется не специализацией суда или судьи, но системой подготовки профессиональных кадров См.: Новиков А.В. Указ. соч. С. 70-80.. Таким образом, нам представляется, что тезис о необходимости институциональной обособленности административного судопроизводства не находит теоретического подтверждения. В остальном же, это становится вопросом, скорее, политики права, нежели сугубо правовым. Следовательно, только законодателю решать, насколько обоснованно тратить ограниченные ресурсы государственного бюджета на создание самостоятельной ветви судебной системы, и приведет ли это к каким-либо из ожидаемых положительным итогам. На наш взгляд, такая мера не требуется.

1.3 Нормативные критерии определения границ административного

судопроизводства: подходы законодателя и судебной практики

Идея самостоятельности и необходимости обособления в федеральном законодательстве административного судопроизводства в качестве отдельной и самостоятельной формы защиты субъективного права, обеспечивающей возможность принудительной реализации заявленных материально-правовых требований, вытекающих из публичных правоотношений, и восстановление нарушенных прав их участников на протяжении длительного периода времени развивалась в трудах отечественных административистов, но практическое воплощение приобрело только с принятием КАС РФ.

Это, однако, как мы продемонстрировали выше, не остановило поток теоретических дискуссий по данному вопросу. И одной из причин к тому является то, что КАС РФ не стал единственным кодифицированным федеральным законом, регламентирующим процессуальный порядок рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений. С принятием КАС РФ лишь немного смягчена, но не решена проблема соотношения дел, рассматриваемых в порядке, предусмотренном этим Кодексом, с делами, рассматриваемыми в ином процессуальном режиме, так как никаких критериев для этого законодателем не предусмотрено См.: Панкова О.В. Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном производстве Российской Федерации // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 59-73.. Так, например, положения КАС РФ касаются только тех категорий административных дел, которые относятся к компетенции судов общей юрисдикции и не распространяются на аналогичные по своей сути дела, подведомственные арбитражным судам,

рассматриваемые в соответствии с нормами раздела III АПК РФ.

Итак, к числу дел, рассматриваемых в порядке КАС РФ, федеральным законодателем отнесены следующие:

дела предварительного судебного контроля, то есть 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;

дела последующего судебного контроля, то есть 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.

Данный перечень является закрытым.

Основная проблема определения нормативных границ административного судопроизводства, как утверждает в научной литературе, коренится в отсутствии нормативно закрепленных критериев для определения категорий дел, которые подпадают под регулирование КАС РФ. Так, в одних случаях за основу берется материально-правовая составляющая спора (как в случае со спорами по вопросу избирательных прав), в других - судебный орган, их разрешающий (например, Дисциплинарная коллегия Верховного Суда РФ) См. : Панкова О.В. Указ. соч. С. 59-73.. Хотя, на наш взгляд, весьма вероятно, что последнее представляет собой недостаток юридической техники (своеобразную "бланкетную" норму), когда дела, входящие в компетенцию указанного судебного учреждения на основании закона, были перечислены не в самом КАС РФ, а через отсылку к юрисдикционному органу, их разрешающему. Выглядит не очень профессионально, но суть критерия, вопреки прозвучавшим опасениям, формально-юридически не меняется.

Обращает на себя внимание и тот факт, что сформулированный в ст. 1 КАС РФ перечень дел, отнесенных к предмету административного судопроизводства, не совпадает с делами, порядок рассмотрения которых регулируется в последующих главах раздела IV КАС РФ, притом что последовательность изложения особенностей производства по данным делам сохраняется (сначала названы дела о защите права, включая дела, связанные с применением мер административного принуждения и ограничительных мер, а затем дела обязательного судебного контроля) Там же. С. 59-73.. Таким образом, классификация разрешаемых в порядке КАС РФ дел обоснованно критикуется в научном сообществе См., напр.: Аргунов В.В. О "бесспорных" моментах проекта Кодекса административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 4. С. 39-44..

Еще одним недостатком нормативной регламентации категорий судебных дел, разрешаемых в порядке КАС РФ, является то, что сюда отнесены как те из них, в которых наличествует спор о праве, так и те, процесс разрешения которых, будучи еще закрепленным в ГПК РФ, относился к особому порядку судебного разбирательства. Среди таких категорий можно выделить дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке и иные административные дела о госпитализации гражданина в

медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке. Их появление в КАС РФ содержательно может быть оправдано лишь тем, что они напрямую связаны с судебным контролем за реализацией публично-властных полномочий органами исполнительной власти, и сопровождаются потенциальным ограничением фундаментальных прав и свобод человека, что, безусловно, требует судебной оценки.

Напротив, некоторые категории дел, которые могли бы быть разрешаемы в порядке КАС РФ, по-прежнему регулируются ГПК РФ. Это, в первую очередь, заявления о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении (например, дела об оспаривании отказа в нотариальном удостоверении брачного договора, нотариальном удостоверении соглашения об уплате алиментов). В.В. Ярков в этой связи полагает, что это связано с тем, что нотариат, хотя и выполняет значимые публично-властные функции, все же организационно автономен и не вписан в систему органов государственной власти. Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению "Юриспруденция" / Под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. Хотя судебная практика иногда не всегда идет по пути, предложенному законодателем. См.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30 ноября 2016 г. по делу № 18-КГ 16-137 // СПС "Консультант Плюс", что невольно заставляет задуматься о правильности именно такого регулирования процессуального порядка рассмотрения данной категории дел.

Однако аналогичному с нотариальными спорами регулированию подлежат и споры с органами записи актов гражданского состояния, которые, при отсутствии спора о праве (например, дела об отказе органов ЗАГС в регистрации перемены фамилии или имени), также разрешаются в гражданско-процессуальных процедурах. Такой подход законодателя объяснить еще сложнее.

Можно сделать вывод, что подобное несколько хаотичное регулирование обусловлено отсутствием доктринальных обоснований для выбора категорий дел, призванных быть рассмотренными в административном порядке. С другой стороны, в условиях отсутствия единого подхода к соотношению гражданского и административного процессов в российской процессуальной науке, что было продемонстрировано выше, этого следовало бы ожидать. Тем не менее такая дифференциация представляется необходимой. И важность выработки нормативных критериев административного судопроизводства определяется тезисом о необходимости уделять отдельное внимание тому, чтобы рассмотреть дело в таком процессуальном порядке, который будет в наибольшей степени отвечать характеру возникшего спора, обеспечивать оптимальный баланс соотношения интересов спорящих сторон или иных противостоящих друг другу субъектов.

Поэтому то, что не сделал федеральный законодатель, во многом восполняется за счет судебной практики.

Наиболее значительных успехов на этом поприще достиг Верховный Суд РФ. Так, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 "О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного

судопроизводства Российской Федерации" (далее - Постановление Пленума ВС РФ № 36) закрепляет два основных критерия для дифференциации административных дел, которые характерны для любого специального законодательства (в частности, имплементированы в АПК РФ) - субъектный и предметный (содержательный). Так, субъектный критерий предполагает, что в качестве одного из участника спора, разрешаемого в порядке КАС РФ, должен выступать субъект, наделенный публично-властными полномочиями по отношению к другой стороне спора.

Статьи 1 и 2 КАС РФ к числу таких субъектов относят: органы государственной власти, иные государственные органы (например, Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, избирательные комиссии), органы местного самоуправления, их должностные лица, государственные и муниципальные служащие, а также организации, осуществляющие переданные им в установленном порядке государственно-властные полномочия, которые принято называть юридическими лицами публичного права (например, Федеральная кадастровая палата как государственное учреждение, подведомственное федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости, государственные корпорации Цит. по: Панкова О.В. Указ. соч. С. 59-73.).

Согласно предметному (содержательному) критерию спор, рассматриваемый в порядке КАС РФ, должен вытекать из административных или иных публичных правоотношений.

Как представляется, в некоторых случаях указанные критерии могут работать только в совокупности. Так, например, в судебной практике имели место случаи, когда в порядке КАС РФ не подлежал разрешению спор об оспаривании действий председателя комиссии по противодействию коррупции муниципального органа - по проведению заседания указанной комиссии и признании принятого ею решения о наличии нарушений, допущенных истцом при организации питания обучающихся, неправомерным, по причине отсутствия у субъекта властного волеизъявления, рекомендательного характера этого решения Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20 июля 2016 г. по делу № 33а-11700/2016 // СПС "Консультант Плюс"..

С другой стороны, бездействие начальника медицинской части ФСИН России, выразившегося в ненаправлении истца в медицинское учреждение для обследования, несмотря на попытки суда первой инстанции признать данные правоотношения гражданско-правовыми, в конечном счете были признаны Верховным Судом РФ административными, как не основанными на равенстве, автономии воли участников правоотношения Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2016 г. по делу № 34-КГ 16-12 // СПС "Консультант Плюс".. Однако, если бы в качестве субъекта в первом споре выступал не начальник медицинской части ФСИН России, который является государственным гражданским служащим, а, скажем, врач данной медицинской части, то такие споры не относились бы к категории разрешаемых по КАС РФ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам

Верховного Суда Российской Федерации от 12 января 2017 г. по делу № 49-КГ 16-27 // СПС "Консультант Плюс"..

Таким образом, характер взаимоотношений в отсутствие надлежащего субъекта сам по себе не делает спор подлежащим разрешению в рамках административной процедуры. Так, например, споры, связанные, например, с обжалованием результатов военно-врачебной, медико-социальной и иных экспертиз, проводимых учреждениями, подведомственными органам публичной власти, а также иных действий и решений, связанных с предоставлением государственных услуг по проведению экспертиз, или с реализацией права граждан на получение медицинской помощи либо права на образование (скажем, дела об оспаривании отказа медицинского учреждения в прикреплении к нему гражданина, споры об отказе в приеме в учебное заведение и о признании незаконным отчисления ребенка из школы или студента из вуза), должны рассматриваться по правилам искового производства См., напр., Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.03.2016 № 33-3639/2016 по делу № 2-6540/2015 // СПС "Консультант Плюс"; Апелляционное определение Московского городского суда от 08.02.2016 по делу № 33-2710/2016 // СПС "Консультант Плюс".. Это объясняется тем, что ни один из вышеперечисленных органов не наделен публично-властными полномочиями по применению законов и подзаконных актов к невластным субъектам.

Напротив, далеко не каждый спор, вытекающий из правоотношений с надлежащим субъектом будет рассматриваться в порядке КАС РФ. К таковым будут относиться только те из них, в которых спор проистекает из непосредственной реализации тех самых публично-властных полномочий, о которых мы говорили применительно к надлежащему субъекту административного судопроизводства. Так, например, спор из муниципального контракта, в соответствии с которым был проведен капитальный ремонт сетей ХВС с переносом нового трубопровода, и который предусматривал подключение к нему жилого дома истца, был признан судом гражданско-правовым по своей природе, и не подлежащим рассмотрению в порядке КАС РФ См.: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 13 июля 2016 г. по делу № 33а-10956/2016 // СПС "Консультант Плюс"..

Стоит заметить, что на практике применение указанных критериев в отдельных случаях до сих пор вызывает затруднение даже у высших судебных инстанций. Некоторые категории дел, в соответствии с указаниями Верховного Суда РФ, в течение непродолжительного периода времени несколько раз меняли процессуальный порядок рассмотрения. Хорошей иллюстрацией этому может послужить история определения сущности и проистекающих из этого процедурных особенностей рассмотрения следующих споров:

- об отказе в предоставлении ребенку места в дошкольном образовательном учреждении, о признании незаконным решения органа местного самоуправления,
- об отказе в постановке на учет или о снятии с учета в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий,
- об оспаривании размера задолженности по алиментам, определенной судебным

приставом-исполнителем, а также государственно-служебные споры.

Несмотря на то, что в теории ни у кого не возникает сомнений в публично-правовом характере указанных споров, на практике это становится абсолютно не очевидно.

Так, первоначально Верховный Суд РФ указывал, что они должны рассматриваться в порядке процедуры, предусмотренной для публичных правоотношений См., напр.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13 августа 2014 г. по делу № 35-КГ 14-2 // СПС "Консультант Плюс"; Определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21 января 2015 г. по делу № 91-КГ 14-4, от 27 мая 2015 г. по делу № 67-КГ 15-2 // СПС "Консультант Плюс"; Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20 мая 2015 г. по делу № 24-КГ 15-2 // СПС "Консультант Плюс" и др..

Однако уже в 2015 г. Верховный Суд РФ отошел от указанного подхода, указав, что указанные дела должны рассматриваться в обычном исковом порядке гражданского судопроизводства, так как в их основе лежит спор имущественного характера, который касается реализации социальных прав граждан См.: письмо Верховного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15, Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 1-КГ 16-32, 1-КГ 16-34 // СПС "Консультант Плюс" ..

Принятием Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 36 Суд снова переориентирует практику на публично-правовой характер процедуры, в которой должны рассматриваться данные споры См., напр.: определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 6 июля 2016 г. по делу N 83-КГ 16-5 // СПС "Консультант Плюс"; апелляционное определение Самарского областного суда от 18 ноября 2016 г. по делу № 33а-15118/2016 // СПС "Консультант Плюс" и др..

Но это не смогло разрешить уже назревшие подобным регулированием противоречия. В настоящее время мы наблюдаем ситуацию, когда один и тот же спор может быть рассмотрен и в том, и в другом порядке Сравни с: определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ

от 7 июня 2016 г. по делу № 49-КГ 16-8 // СПС "Консультант Плюс" .. При таких обстоятельствах выбор процедуры для рассмотрения спора по сути зависит от самого заявителя, определяющего, в порядке какой процедуры обратиться с соответствующим требованием, и, таким образом, к компетенции какой судебной коллегии будет отнесено рассмотрение указанного дела. Едва ли такой подход соответствует принципам законного суда и правовой определенности.

В контексте определения границ нормативного содержания административного судопроизводства представляется интересным вопрос и том, все ли дела, вытекающие из публично-властных полномочий, осуществляемых надлежащим с точки зрения субъектного подхода органом, будут подлежать судебному контролю. Особенный интерес с данной точки зрения представляют дела, проистекающие из оспаривания действий, связанных с применением мер обеспечения в порядке КоАП РФ (например, действия сотрудника полиции по задержанию транспортного

средства, отстранению от управления транспортным средством, изъятия вещей и документов), а также процессуальные документы, составленные в рамках производства по данным делам (акта проверки соблюдения земельного законодательства, акта обмера земельного участка, протокола об административном правонарушении), за исключением решений, для которых главой 30 КоАП РФ установлен порядок их обжалования. Такие действия не образуют самостоятельного предмета судебной защиты, так как меры по их обжалованию не направлены на восстановление лиц в нарушенных правах, а процессуальные документы - являются доказательствами в рамках дела о привлечении лица к административной ответственности, и потому также не подлежат судебному контролю См.: Панкова О.В. Указ. соч. С. 59-73..