



ИЛЬИН
АНТОН ВАЛЕРЬЕВИЧ

кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТИ СУЩЕСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА КАК ОТДЕЛЬНОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ

В статье рассматривается вопрос о том, есть ли в настоящее время в Российской Федерации административное судопроизводство. Автор на основе исследования правовой природы производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и производства по делам об административных правонарушениях дает отрицательный ответ. В статье приводятся аргументы, доказывающие сомнения в возможности существования административного судопроизводства как отдельной формы осуществления правосудия.

Ключевые слова: правосудие, административное судопроизводство, гражданское судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях

Возникший до 1993 г. спор о том, что следует понимать под административным судопроизводством, разгорелся еще сильнее после принятия Конституции РФ, в ч. 2 ст. 118 которой административное судопроизводство указано наряду с конституционным, гражданским и уголовным в качестве формы осуществления правосудия в Российской Федерации. Дискуссия активно и даже с некоторым азартом продолжается до настоящего времени. В практическом плане этот спор нашел свое отражение в вопросах о том, быть или нет

административным судам в Российской Федерации и следует ли принять отдельный кодекс административного судопроизводства, который станет воплощением административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы. Читатель, следящий за многочисленными публикациями по данной тематике, вероятно, обратил внимание на то, что ведущаяся по данным вопросам дискуссия уже давно покинула область права, переместившись в царство околополитических баталий, несмотря на то что ни один из авторов

не упускает возможности сослаться в поддержку своей позиции на ст. 118 Конституции¹.

К сожалению, авторы, охваченные горячим желанием навести порядок в государственном управлении посредством реализации в масштабе страны проектов преобразований, упускают из виду отсутствие какой-либо связи между вышеуказанными вопросами. Действительно, следует ли из существования ч. 2 ст. 118 Конституции РФ необходимость создания административных судов (в качестве отдельной системы или ветви в системе судов общей юрисдикции)?

Нет, не следует, поскольку конкретная форма судопроизводства Конституцией РФ не связывается с системой судов, осуществляющих судопроизводство исключительно в этой форме. К примеру, и суды общей юрисдикции, и арбитражные суды осуществляют гражданское судопроизводство при рассмотрении и разрешении гражданских (в широком смысле слова) дел, т.е. одна форма судопроизводства реализуется в рамках разных систем судов. Суды общей юрисдикции осуществляют и гражданское, и уголовное судопроизводство, т.е. в рамках одной системы судов реализуются две формы судопроизводства. Наконец, конституционное судопроизводство осуществляется как Конституционным Судом РФ, так и конституционными (уставными) судами субъектов РФ, т.е. одна форма судопроизводства реализуется судами, вообще не входящими в какую-либо систему.

Таким образом, решение вопроса о необходимости создания административных судов не обусловлено положением ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. Это решение находится сугубо в области государственной политики и зависит от желания государства (политической воли), а также в значительной степени от наличия у государства финансовых, кадровых и т.п. ресурсов.

¹ Как яркие примеры см.: Фоков А.П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды — «за» и «против» // Российский судья. 2012. № 2. С. 2–5; Старилов Ю.Н. Административный суды в России. Новые аргументы «за» и «против» / под ред. и с предисл. В.И. Радченко. М., 2004. С. 92–113; Он же. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 116–130. Обзор высказанных мнений по этой проблематике см.: Ярцев А.А. Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических журналов) // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 10. С. 44–47.

Единственным конституционно значимым фактором при этом является необходимость существования в Российской Федерации в силу ст. 18, 45, 46 Конституции РФ эффективного судебного механизма защиты прав и свобод граждан от незаконных решений, действий (бездействия) органов публичной власти. Однако анализ этого фактора прежде всего должен базироваться на исследовании эффективности деятельности существующих сегодня судов, поскольку для этого мы располагаем данными, полученными в ходе наблюдения за реальной жизнью, и можем на их основании предлагать улучшения существующего механизма. Еще раз подчеркнем, предложениям по устранению недостатков механизма судебной защиты в обязательном порядке должно предшествовать выявление этих недостатков и исследование породивших их причин. Поэтому постоянно звучащий аргумент (о том, что права и свободы граждан в сфере государственного управления не могут эффективно защищаться существующими сегодня судами, так как эффективно защитить эти права могут только административные суды), который выдвигающим его авторам представляется, по-видимому, неоспоримым, ни на чем не основан и не имеет научного характера. Этот аргумент покоится на сопоставлении реального механизма судебной защиты (со всеми выявившимися за последние 20 лет дефектами) с потенциальным механизмом защиты прав граждан административными судами, о работе которого в реальной жизни нам ничего не может быть достоверно известно. Таким образом, наличие административного судопроизводства никак не связано с необходимостью существования отдельных административных судов.

В то же время вопросы о том, что такое административное судопроизводство и каковы логические пределы этого понятия, представляют огромный интерес для уяснения смысла ч. 2 ст. 118 Конституции РФ и для того, чтобы понять, необходима ли особенная процессуальная форма рассмотрения административных дел.

Важно подчеркнуть, что данные вопросы небезосновательны. Из того, что в Конституции РФ упоминается что-либо, вовсе не следует, что это существует (или может существовать) на самом деле. Так, если бы Конституция РФ говорила о вечном двигателе как об основе осуществления правосудия в Российской



Федерации, то это ровным счетом ничего бы не значило. Аналогично этому упоминание в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ административного судопроизводства не является и не может являться гарантией того, что данный феномен может существовать, а само понятие что-то значит.

Административное судопроизводство только тогда станет явлением, когда будут определены составляющие его процессуальные нормы, отличные от процессуальных норм, образующих конституционное, гражданское или уголовное судопроизводство.

Когда будет создана новая процессуальная форма, являющаяся системой процессуальных норм и в то же время системой процессуальных гарантий, предназначенная для рассмотрения и разрешения дел, возникающих в сфере государственного управления, специфический характер которой обусловлен особым предметом судебной деятельности, можно будет говорить о том, что административное судопроизводство существует. Если таких процессуальных норм не будет, административное судопроизводство не обретет свою уникальность, в связи с чем его поглотят другие формы судопроизводства, а само указанное в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ понятие «административное судопроизводство» так и останется красивой, но бессодержательной фразой, волнующей сердца административистов.

Между тем следует отметить, что многие ученые и практики обнаруживают в действующем законодательстве процессуальные правила, составляющие, как им кажется, административное судопроизводство. Роль таковых отводится либо правилам производства по делам, возникающим из публичных правоотношений (подраздел III раздела II ГПК РФ, раздел III АПК РФ)², либо правилам рассмотрения судом дел об административных правонарушениях (раздел IV КоАП РФ, глава 25 АПК РФ), либо всему вышеперечисленному³. Наконец, предлагаю создать целый комплекс новых процессуальных правил — кодекс ад-

министративного судопроизводства⁴. Однако относятся ли на самом деле к данному виду судопроизводства причисляемые к нему правила?

Прежде всего, по нашему мнению, нормы, содержащиеся в подразделе III раздела II ГПК РФ, разделе III АПК РФ, представляют собой правила гражданского, а не административного судопроизводства. Они выделяются в отдельный вид производства в суде первой инстанции (производство по делам, возникающим из публичных правоотношений), т.е. отличаются некоторым своеобразием от общего порядка искового производства. Несмотря на это, они входят в единую систему правил, составляющих гражданское судопроизводство, поскольку дела, возникающие из публичных правоотношений, в соответствии с ч. 1 ст. 246 ГПК РФ и ч. 1 ст. 189 АПК РФ рассматриваются и разрешаются судом по общим правилам искового производства с предусмотренными законом особенностями. Следовательно, это особые правила именно гражданского судопроизводства.

Помимо этого формального аргумента, можно привести и содержательный: предмет судебной деятельности и по делам искового производства, и по делам, возникающим из публичных правоотношений, составляет спор о праве (о субъективных частных правах в первом случае, о субъективных публичных — во втором). В литературе неоднократно высказывалось сомнение в возможности публичных правоотношений находиться в состоянии спора в силу властного характера такого типа правоотношений⁵. Однако подобный подход представляется нам неверным, поскольку он основывается, во-первых, на неверном понимании спора о праве, мыслимом в субъективном смысле, а во-вторых, на недифференцированном подходе к случаям нарушения обязанным лицом в публичном правоотношении лежащей на нем обязанности.

² См., напр.: Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2009. С. 150.

³ См., напр.: Серков П.П. Производство по делам об административных правонарушениях как вид административного производства. М., 2010. С. 150.

⁴ Ранняя версия такого кодекса была предложена Верховным Судом РФ (см.: Постановление Пленума ВС РФ от 16.11.2006 № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». В настоящее время в Государственную Думу Президентом РФ внесен другой проект кодекса административного судопроизводства РФ (текст см.: <http://asozd2.duma.gov.ru>).

⁵ См., напр.: Абрамов С.Н. В советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. 1947. № 3. С. 8–10.

В одной из своих работ⁶ мы показали, что спор о праве представляет собой охранительное правоотношение, реализация содержания которого ведет к противостоянию самостоятельной воли каждого из субъектов названного правоотношения, вызванного столкновением их самостоятельных интересов. Данное определение исходит из объективного понимания спора о праве и применимо к любым правоотношениям.

Применительно к рассматриваемому нами вопросу следует отличать случаи, когда властный субъект в публичном правоотношении в силу закона вправе самостоятельно реализовать свое требование помимо воли подчиненного ему субъекта, и случаи, когда закон разрешает властному субъекту в публичном правоотношении принудительно реализовать это требование исключительно через суд.

В первой ситуации правоотношение, содержание которого составляет возможность совершения односторонних действий самим уполномоченным лицом, не может быть признано спором о праве, поскольку властного субъекта не страшит сопротивление подчиненного лица. Воля обязанного лица в этом случае теряет значение фактора, противостоящего реализации права властного субъекта, ведь властный субъект в подобном правоотношении самостоятельно принуждает подчиненного субъекта, и помешать этому подчиненный субъект не вправе. Естественно, в таких ситуациях не возникает необходимости реализовывать данные права требования в судебном порядке.

Между тем это не означает, что юрисдикционный орган не может проверить правомерность таких действий: подчиненный субъект правоотношения вправе их оспаривать. В этом случае между уполномоченным на совершение односторонних действий лицом (властным субъектом) и тем лицом, которое обязано претерпеть обозначенные выше односторонние действия (подчиненным субъектом), возникает спор по поводу защиты нарушенного права подчиненного субъекта. Это выражается в требовании к властному субъекту совершать односторонние действия в соответствии с

⁶ См.: Ильин А.В. *Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств*. М. — Берлин, 2011. С. 19–29.

законом⁷. Подобные споры о субъективном публичном праве и составляют предмет судебной деятельности в рамках производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Во втором же случае публичное правоотношение может быть признано спором о праве, поскольку публичный субъект в силу закона не может преодолеть сопротивления (воли) обязанного лица без судебного разрешения, т.е. имеет место противостояние самостоятельной воли каждого субъекта названного правоотношения. Для того чтобы реализовать свое право требования, властный субъект должен доказать в судебном заседании наличие у него права в сложившихся обстоятельствах принять конкретное решение или совершить соответствующие действия в отношении обязанного лица. Иначе говоря, в данном случае суд также рассматривает спор о субъективном публичном праве.

Предметом судебной деятельности в рамках производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, выступает спор о субъективном публичном праве, который, как и спор о субъективном частном праве, есть разновидность спора о праве, а предметом судебной деятельности, осуществляемой в рамках гражданского судопроизводства, выступает спор о праве (но не только), поэтому дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части, дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих должны рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства.

Важно отметить, что властный характер публичного правоотношения не влияет на решение вопроса о возможности рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, в рамках гражданского судопроизводства. Если властный характер, как было показано выше, лишает данное правоотношение воз-

⁷ См.: Ильин А.В. *Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств*. С. 24, 25 (см также: Кулишер А.М. *Господство права и административное принуждение* // Юридические записки. I. 1911. С. 2, 3, 8, 9).



можности находиться в состоянии спора, то принудительная реализация входящего в его содержание права требования (принадлежащего властному субъекту) осуществляется вообще во внесудебном порядке, т.е. не только вне гражданского, но и вне административного судопроизводства.

Однако как можно объяснить то обстоятельство, что споры о субъективных частных правах и споры о субъективных публичных правах рассматриваются судами в двух разных видах производства? По нашему мнению, это объясняется различием объекта судебной защиты. Поскольку стороны спора о субъективных публичных правах находятся в состоянии юридического неравенства, допустимо создание специального процессуального режима рассмотрения таких дел с тем, чтобы дать возможность более слабой стороне эффективно защищать свои права в ходе процесса. Рассмотрение указанных дел в рамках искового производства может ставить более слабую сторону в заведомо невыгодное положение по сравнению с ее процессуальным противником. Следовательно, различие объектов судебной защиты может порождать некоторое различие процессуальных правил рассмотрения дел.

Однако разница между исковым производством и производством по делам, возникающим из публичных правоотношений, не носит и не может носить принципиального характера. Нельзя забывать, что все гражданское судопроизводство построено на основе единых принципов, к числу которых в первую очередь относится принцип состязательности и равноправия сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, ч. 1 ст. 12 ГПК РФ, ст. 8 и 9 АПК РФ). В плоскости процессуальных отношений стороны утрачивают свое властное или подчиненное положение в отношении друг друга. Собственно, именно для этого процессуальный закон и наделяет их равными процессуальными правами. Конечно, в этом случае речь идет исключительно о формальном равенстве, а фактически (вне процесса) стороны остаются неравны. Но здесь субъекты публичного правоотношения, строго говоря, не отличаются, например, от субъектов трудовых, да и гражданских отношений, которые также находятся (или могут находиться) фактически в неравном положении. Процессуальный закон учитывает неравенство и стремится ослабить его влияние на реализацию сторонами процессуальных прав, допуская, к примеру, возможность суда оказывать содействие стороне по ее просьбе в истребовании до-

казательств (ч. 1 ст. 57 ГПК РФ, ч. 4 ст. 66 АПК РФ). Тот факт, что закрепленный в нормах гражданского процессуального права алгоритм рассмотрения дел может применяться для разрешения большинства споров о праве и других дел (ст. 2, ч. 1 ст. 3 ГПК РФ) независимо от их материально-правовых различий, говорит об универсальности гражданской процессуальной формы. Именно поэтому дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судом по общим правилам искового производства с особенностями, предусмотренными правилами этого вида производства и другими федеральными законами (ч. 1 ст. 246 ГПК РФ, ч. 1 ст. 189 АПК РФ). Такие особенности составляют исключения из общего правила и призваны дать лицам, участвующим в деле, дополнительные процессуальные гарантии, если имеющихся недостаточно. Однако то, что подобные гарантии («особенности») закреплены сегодня в процессуальных кодексах, вовсе не означает, что их наличие оправданно. Среди них встречаются как те, правомерность существования которых находится под вопросом, так и те, которые в действительности эквивалентны правилам искового производства⁸. В силу этого сам состав «особенностей» должен тщательно проверяться на предмет допустимости с точки зрения и конституционных принципов осуществления правосудия, и необходимости, с учетом причинной связи между существованием специальных процессуальных правил и реальной потребностью в обеспечении справедливого судебного разбирательства по делу⁹.

Таким образом, одно лишь то, что процессуальные правила рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, имеют некоторые отличия от правил искового производства, не делает их принадлежащими административному судопроизводству.

В связи с вышесказанным в качестве принадлежащих административному судопроизводству можно было бы рассматривать положения раздела IV КоАП РФ,

⁸ Пример см.: Ильин А.В. К вопросу об обосновании перераспределения бремени доказывания // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 3. С. 29.

⁹ Пример необоснованного введения законодателем специального процессуального правила см.: Ильин А.В. Распределение судебных расходов между сторонами в контексте предмета судебной деятельности (на примере статьи 393 ТК РФ) // Закон. 2011. № 1. С. 140–146.

устанавливающие порядок рассмотрения дел судьей о привлечении к административной ответственности, а также порядок рассмотрения судом жалоб на постановление по делу об административном правонарушении, поскольку указанные положения действительно содержат процессуальные нормы, во многом отличные от процессуальных норм, образующих конституционное, гражданское или уголовное судопроизводство. Однако такой вывод не соответствует действительности по двум причинам.

Первая причина заключается в том, что согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ административное судопроизводство — форма осуществления судебной власти. Между тем дела о привлечении к административной ответственности как судьями, так и органами государственной власти и должностными лицами рассматриваются по одним и тем же, предусмотренным главами 24–30 КоАП РФ, правилам. Однако органы и должностные лица, перечисленные в ст. 23.2–23.78 КоАП РФ, осуществляют исполнительную, а не судебную власть. Соответственно, правила раздела IV КоАП РФ, регламентируя в равной мере деятельность органов судебной и исполнительной власти, не могут принадлежать к административному судопроизводству, иначе это приводило бы к противоречию с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Вторая причина состоит в том, что Конституция РФ устанавливает, что административное судопроизводство есть форма осуществления судебной власти (ч. 2 ст. 118) и правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (ч. 1 ст. 118). Из этого следует, что административное судопроизводство, если его интерпретировать как рассмотрение судом дел об административных правонарушениях, выступает как форма осуществления правосудия. Однако сам характер деятельности судьи, рассматривающего дела о привлечении к административной ответственности и налагающего наказания, которые в силу Конституции РФ (например, ч. 2 ст. 22, ч. 3 ст. 35) могут быть назначены только судом, требует при регламентировании такой деятельности специальных процессуальных гарантий. К сожалению, КоАП РФ подобных гарантий не содержит.

Во-первых, порядок привлечения к административной ответственности, предусмотренный главами 24–30 КоАП РФ, не обеспечивает принципа независимости и

беспристрастности судебной власти (ч. 1 ст. 120 Конституции РФ, п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). По нашему мнению, судья не может сохранять беспристрастность, если он в условиях отсутствия стороны, которая аргументировала бы необходимость привлечения лица, в чьем отношении ведется производство по делу об административном правонарушении, к ответственности, вынужден выполнять функцию обвинения. По существу, перед судьей ставится задача предлагать свою версию произошедшего и затем проверять сделанные логические выводы по обстоятельствам дела, которые он должен установить на основании протокола об административном правонарушении и других материалов, переданных составившим протокол органом или должностным лицом (ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ), а также на основании самостоятельно истребованных сведений (ст. 26.10 КоАП РФ). Судья обязан также подготовиться к выполнению функции обвинения — в силу ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении он обязан возвратить протокол об административном правонарушении и другие материалы дела в составивший протокол орган или соответствующему должностному лицу, если документы составлены или оформлены неправильно, неправомочными лицами либо отмечена неполнота представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела. Определяя все эти действия, судья не может оставаться беспристрастным, превращаясь в судью в собственном деле. При таком положении судья ничем не отличается от органов исполнительной власти, должностных лиц, которые при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности подчиняются точно таким же правилам, в связи с чем подобная деятельность судьи не может признаваться правосудием.

Во-вторых, порядок рассмотрения судьей дел об административных правонарушениях не соответствует конституционному принципу состязательности (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ). Традиционно указанный принцип понимается как распределение ролей в доказывании, при котором собирание и представление доказательств осуществляют участники процесса, а задача суда сводится к исследованию и оценке представленных доказательств. Между тем в силу ст. 26.10 КоАП РФ судья, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, вправе вынести определение об истребовании сведений,



необходимых для разрешения дела. В соответствии с п. 2 ст. 30.4 названного Кодекса при подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья при необходимости назначает экспертизу, истребует дополнительные материалы.

Таким образом, судья при рассмотрении дела об административном правонарушении и в рамках производства по пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях наделен полномочиями по сбору доказательств по собственной инициативе, что нарушает принцип состязательности¹⁰.

В-третьих, не будем забывать, что процессуальная форма, закрепленная в разделе IV КоАП РФ, является максимально упрощенной, поскольку она рассчитана на скорейшее рассмотрение дел и ориентирована в первую очередь на ее применение органами исполнительной власти и должностными лицами. Легко заметить, что скорость рассмотрения дел обратно пропорциональна количеству процессуальных гарантий, поскольку на их осуществление требуется время. Однако если такое положение вещей оправдано для административного порядка защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов, то вряд ли подобное оправдание применимо к правосудию, отличительным признаком которого выступает как раз развитая процессуальная форма, предоставляющая максимальные процессуальные гарантии участникам. Именно в силу этого фактора принципиальное значение имеет правило ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, в соответствии с которым решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Соответственно, для того чтобы процессуальная форма, закрепленная в разделе IV КоАП РФ, могла считаться административным судопроизводством, являющимся формой осуществления правосудия, она должна представлять собой набор процессуальных

гарантий, каждая из которых необходима, а вместе они достаточны для обеспечения судебной защиты прав и законных интересов лица при рассмотрении судом дела об административном правонарушении. Примером могут служить положения АПК РФ, применяемые арбитражными судами при рассмотрении дел об административном правонарушении, поскольку, по нашему мнению, порядок привлечения к административной ответственности или же порядок оспаривания соответствующих постановлений о привлечении в силу абсолютной идентичности осуществляющей при этом судебной деятельности должен быть единственным вне зависимости от субъектного состава правонарушителей. Это обеспечило бы действие конституционного принципа равенства (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ).

Кроме того, это позволило бы избавиться от такого явного и крупного недостатка данной процессуальной формы, как ее пробельность. Существующая пробельность раздела IV КоАП РФ порождает ситуацию, когда, с одной стороны, алгоритм рассмотрения дел об административных правонарушениях задан законом, а с другой стороны, задачи, стоящие перед судьей, не могут быть достигнуты без совершения многих процессуальных действий, этим алгоритмом не предусмотренных. В результате судья вынужден совершать такие действия, неявно применяя процессуальную аналогию (часто заимствуя правила из гражданского судопроизводства), которая КоАП, содержащим нормы публично-правовой отрасли, справедливо не допускается. При этом обычно суды прикрываются, как это рекомендует делать Верховный Суд РФ¹¹, тем, что КоАП РФ не содержит запрета на совершение того или иного процессуального действия. Конечно, подобная деятельность судьи разрушает саму процессуальную форму рассмотрения судом дел об административном правонарушении и приводит к тому, что участники процесса не знают, кто и какие процессуальные действия может совершать. Пробельность процессуальной формы ведет и к избирательности в применении норм — их самостоятельно выбирает каждый судья, исходя из собственного понимания процесса. Данное положение дел вызывает

¹⁰ Подробнее см.: Ильин А.В. Пределы полномочий суда в отношении доказывания обстоятельств дела в рамках производства по пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 47–51.

¹¹ См., напр.: п. 9 Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

сомнение: соблюдает ли судья в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях конституционный принцип равенства (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ)? Эта ситуация не способствует повышению уровня доверия граждан к суду.

Таким образом, нормы раздела IV КоАП РФ не отвечают конституционным требованиям, предъявляемым к любой форме судопроизводства.

В каком же случае процессуальное законодательство, регламентирующее рассмотрение и разрешение судом дел об административных правонарушениях, будет соответствовать Конституции РФ?

Прежде всего суд не должен выступать субъектом административной юрисдикции, к числу которых он сегодня отнесен ст. 22.1 КоАП РФ наравне с органами исполнительной власти и должностными лицами. Соответственно, производство, осуществляемое судом, не должно быть стадией единого производства по делу об административном правонарушении.

Этим с суда будет снята функция обвинения, что, в свою очередь, подразумевает, что функцию обвинения должны взять на себя органы исполнительной власти. Данное предложение подразумевает отнесение рассмотрения дел об административных правонарушениях к компетенции органов исполнительной, а не судебной власти. Собственно, такой вывод предопределен природой правоотношений в сфере государственного управления. Как уже указывалось выше, содержанием этого публичного правоотношения выступает право властного субъекта требовать от подчиненного ему лица действовать определенным образом или воздержаться от каких-либо действий. В случае неисполнения последним данной обязанности властный субъект вправе самостоятельно добиваться исполнения обязанности, в том числе посредством применения к правонарушителю санкций. Привлечение органом исполнительной власти лица к административной ответственности и служит примером того, как властный субъект своими силами реализует принадлежащее ему право требования.

Роль суда в таком случае является традиционной: право судие в силу ст. 18 Конституции РФ обеспечивает соблюдение при привлечении лица к административной

ответственности прав и свобод человека и гражданина, в связи с чем за законностью и обоснованностью решений и действий органов исполнительной власти, должностных лиц осуществляется последующий судебный контроль. Лица, полагающие, что они привлечены к административной ответственности незаконно и необоснованно, обжалуют в суд решение органов исполнительной власти, должностных лиц о привлечении их к ответственности. При этом рассмотрение дела легко может быть построено на принципе состязательности сторон. Суд не обязан выступать на стороне обвинения, а значит, ему нет никакой необходимости самостоятельно собирать доказательства, следовательно, это бремя может быть возложено на стороны дела (заявителя и органы, должностных лиц, принявших оспариваемое решение), заинтересованные в его исходе. Суд в таком случае будет отделен от тяжущихся, что даст ему возможность оставаться независимым и беспристрастным. Предметом же деятельности суда будет выступать разрешение спора о субъективном публичном праве, которое, как было показано выше, заключается в установлении того, имели ли в сложившихся обстоятельствах орган исполнительной власти или должностное лицо право принимать оспариваемое решение либо совершать соответствующие действия, что бесспорно составляет правосудие.

Легко заметить, что если таким образом перестроить процесс привлечения лица к административной ответственности (а перестройка необходима в силу требований Конституции РФ), то в итоге мы получим хорошо известное нам производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (глава 25 ГПК РФ, глава 24 АПК РФ). Этим автоматически обеспечивается полнота процессуальной формы с наделением заинтересованных лиц максимальным количеством процессуальных гарантий и создаются условия для соблюдения конституционного принципа равенства. Однако это будет уже не административным, а гражданским судопроизводством.

Вместе с тем в перечне административных наказаний, установленном ст. 3.2 КоАП РФ, есть такие, которые в силу положений Конституции РФ могут налагаться только судом (см., например, ст. 3.7–3.9 Кодекса). Кроме того, эффективное разрешение ряда дел о привлечении к административной ответственности (например, по ст. 17.1 КоАП РФ) возможно, только



если эти дела будут рассмотрены судом. Поэтому применительно к такого рода делам суд не может быть полностью выведен из механизма привлечения лиц к административной ответственности. С другой стороны, судебная деятельность и в этом случае должна отвечать требованиям, предъявляемым Конституцией РФ к правосудию, поэтому суд в любом случае не может принять на себя функцию обвинения.

Мы предлагаем следующий выход из этого затруднительного положения. Если уполномоченный орган исполнительной власти или должностное лицо приходит к выводу о том, что за совершенное административное правонарушение наказание может быть возложено только судом, он обязан обратиться в суд с просьбой санкционировать применение к правонарушителю соответствующего наказания. В этом случае суд рассматривает спор о субъективном праве, возникший между государством, доказывающим необходимость наложения наказания на лицо (требующим от суда признать наличие у лица, привлекаемого к административной ответственности, обязанности претерпеть неблагоприятные последствия совершения противоправных действий), и этим лицом, доказывающим суду отсутствие у него обязанности нести подобное наказание. Иначе говоря, предметом судебной деятельности выступает спор о праве государства в лице уполномоченного органа привлечь лицо к административной ответственности в конкретной ситуации. Тем самым функция обвинения и функция разрешения дела будут разведены. Участие обеих сторон с противоположными интересами в рассмотрении такого дела дает возможность построения самого процесса на основе принципа состязательности.

В таком виде мы опять сталкиваемся с рассмотрением судом спора о праве, что является предметом судебной деятельности в рамках гражданского судопроизводства. Конечно, предлагаемый нами порядок привлечения судом лиц к административной ответственности может быть осуществлен и в уголовном судопроизводстве, поскольку предмет судебной деятельности в данном случае принципиально может быть представлен и как разрешение вопроса о вине и наказании лица. Однако с учетом принципиального подхода законодателя к размежеванию понятий «преступление» и «административное правонарушение», различных последствий признания лица виновным в совершении преступления и административного правонарушения различаются, а также обусловленного этими обстоя-

тельствами неодинакового уровня процессуальных гарантий, можно сказать, что рассмотрение подобного рода дел должно осуществляться в рамках гражданского, а не уголовного судопроизводства.

Еще одним аргументом в пользу данного тезиса служит и то, что отнесение рассмотрения судом всех дел об административных правонарушениях (об оспаривании решений органов исполнительной власти, должностных лиц о привлечении к административной ответственности, а также о привлечении судом к административной ответственности) к одной форме судопроизводства служит условием создания единой процессуальной формы для в общем-то схожих дел. В порядке уголовного судопроизводства (во всяком случае, в том его виде, в котором оно представлено в действующем УПК РФ) невозможно рассматривать дела об оспаривании решений органов исполнительной власти, должностных лиц о привлечении к административной ответственности, но данные дела, как было показано выше, могут быть рассмотрены в действующем порядке гражданского судопроизводства.

Проанализировав рассмотрение судом дел о привлечении к административной ответственности, а также об оспаривании решений органов исполнительной власти и должностных лиц о привлечении к административной ответственности, мы пришли к выводу о том, что даже такой измененный порядок рассмотрения судом подобных дел не составляет административного судопроизводства.

Мы допускаем, что предложенный вариант преобразования порядка рассмотрения судом дел об административных правонарушениях не является единственным возможным, но по крайней мере он является самым простым, естественным и прозрачным решением имеющихся проблем (в том числе с точки зрения требований Конституции РФ). Кроме того, на наш взгляд, он полностью отвечает природе отношений в сфере государственного управления, учитывает дифференциацию процесса¹² рассмотрения судом этих дел и

¹² Для рассмотрения споров в сфере государственного управления могут использоваться несколько отличающиеся процессуальные правила, составляющие одну форму судопроизводства: дела об оспаривании действий и дела о привлечении к ответственности.

создает надежную систему процессуальных гарантий, обеспечивающих право на справедливое судебное разбирательство (в том числе с точки зрения требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Предлагаемая концепция весьма проста для практической реализации, требуется лишь несколько скорректировать действующее законодательство. Во-первых, необходимо изъять из подведомственности судов дела о привлечении к административной ответственности и распределить их между органами исполнительной власти, а судам оставить лишь те дела, которые в силу требований Конституции РФ могут быть рассмотрены только судом. Во-вторых, необходимо исключить из КоАП РФ некоторые положения, включая правила пересмотра вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении в порядке надзора, равно как и правила главы 25 АПК РФ, поскольку сама природа последующего судебного контроля, осуществляемого по правилам главы 25 ГПК РФ и главы 24 АПК РФ с возможностью дальнейшего обжалования судебного постановления в апелляционном, кассационном, надзорном порядке и пересмотра судебного постановления по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, лишает эти нормы какого-либо смысла. Правила же глав 24–29 КоАП РФ могут применяться для производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемых органами исполнительной власти и должностными лицами, для чего эти правила, вообще говоря, и созданы.

Мы должны также рассмотреть два предлагаемых комплекса норм, гипотетически составляющих административное судопроизводство, а именно прежний, предложенный Верховным Судом РФ, проект кодекса административного судопроизводства и проект кодекса с таким же названием, внесенный в Государственную Думу Президентом РФ. Однако в данном случае, в принципе, рассматривать нечего, поскольку оба проекта не представляют собой новой, неизвестной действующему законодательству процессуальной формы. Первый проект, описывая несколько иной вариант гражданской процессуальной формы, является видоизмененным ГПК РФ с некоторыми новыми правилами, необходимость существования которых по меньшей мере неоче-

видна¹³. Что же касается проекта, находящегося в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы, то он страдает теми же недостатками в еще большей степени. По существу последний проект представляет собой исключаемый из ГПК РФ его подраздел III раздела II с механическим добавлением большинства общих положений ГПК (исковое производство, производства в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, порядок пересмотра по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу).

Любопытно отметить, что сам проект охватывает порядок рассмотрения лишь тех дел, возникающих из публичных правоотношений, которые отнесены сегодня федеральными законами к подведомственности судов общей юрисдикции. Дела, отнесенные к подведомственности арбитражных судов, и в дальнейшем будут рассматриваться ими в порядке АПК РФ (п. 5 ст. 1 проекта). Если считать, что проект кодекса административного судопроизводства содержит правила административного судопроизводства, то в случае принятия данного проекта мы придем к парадоксальной ситуации, когда суды общей юрисдикции и арбитражные суды будут рассматривать одинаковые по своей природе дела по одинаковым по существу процессуальным правилам, однако производство по ним в общей юрисдикции будет административным, а в арбитражных — гражданским судопроизводством. Легко видеть, что и в этом случае нет никакой разницы между двумя названными формами судопроизводства. Причина этого проста и была указана нами выше: процессуальные правила рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, относятся по своей природе к гражданскому судопроизводству, вне зависимости от того, какими судами рассматривается и разрешается эта категория дел. Данное обстоятельство указывает на то, что проект кодекса администра-

¹³ На это уже неоднократно обращалось внимание в литературе (см.: Клейн Н.И. О развитии арбитражного процессуального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 13–15). Любопытно, что с тем, что этот проект повторяет нормы Гражданского и Арбитражного процессуальных кодексов РФ, согласны и некоторое административисты, думающие, однако, что проект можно доработать (см.: Симонян С.Л. О развитии административного судопроизводства на современном этапе // Российская юстиция. 2011. № 7. С. 27–30).



тивного судопроизводства вопреки своему названию состоит из норм гражданского судопроизводства.

Следовательно, ни первый, ни второй проект кодекса не содержит правил, которые можно было бы назвать определяющими административное судопроизводство.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время в Российской Федерации административное судопроизводство отсутствует. Но нужно ли оно с практической точки зрения? В конечном итоге особых процессуальная форма необходима только тогда, когда другие существующие формы не способны эффективно защищать права и интересы физических и юридических лиц от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц. Однако выше мы стремились показать, что эффективная защита в этом случае вполне может осуществляться в рамках уже имеющегося

гражданского судопроизводства. Ясно, что в таком случае отсутствие административного судопроизводства не является сколько-нибудь серьезной практической проблемой.

Тем не менее вопрос о том, каким должно быть административное судопроизводство, как теоретическая проблема не снимается с повестки дня. То, что мы не смогли выявить оригинальные процессуальные нормы, не означает, что их вообще не существует. Возможно, что анализ конкретных процессуальных институтов законодательства о привлечении к административной ответственности в конечном итоге обнаружит предпосылки для создания таких особых норм. Но, быть может, искомое находится в другом направлении: зародившееся в недрах гражданского судопроизводства дистрибутивное правосудие¹⁴ со временем разовьется в самостоятельную процессуальную форму и составит порядок административного судопроизводства, т.е. станет им.

¹⁴ Дистрибутивное правосудие является новым направлением в науке процессуального права как в России, так и за рубежом. Его сущность и отличительные признаки раскрыты в нашей работе (см.: Ильин А.В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. С. 172–174).