

ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

Каковы перспективы применения кодекса административного судопроизводства? Нужен ли он? В чем его отличия от АПК и ГПК? Об этом нам рассказала Елена Владимировна ОВЧАРОВА, к. ю. н., руководитель группы административно-правовой защиты бизнеса юридической компании «Пепеляев Групп».



Ред.: Елена Владимировна, нужен ли отдельный кодекс, регулирующий судопроизводство по административным делам, если учесть, что административных судов в ближайшее время не предвидится?

Е.В.: В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ административное судопроизводство является самостоятельным видом судопроизводства, независимо от организационного механизма его реализации. Административным судопроизводством в нашей стране фактически занимаются суды общей юрисдикции и арбитражные суды при рассмотрении жалоб граждан на решения, действия и бездействие субъектов публичной администрации. Поэтому при существующей организации судебной системы в нашей стране для реализации концепции административного судопроизводства пока нет необходимости в отдельных административных судах, достаточно выделения в существующих судах специальных административных присутствий либо составов.

Такая необходимость – выделять и отдельно регламентировать кодифицированным законодательным актом административное судопроизводство как самостоятельный вид судопроизводства – обусловлена борьбой с произволом чиновников различных уровней. Эта задача может быть реализована только путем законодательного закрепления инквизиционной (активной) роли суда при судебном контроле за законностью актов публичной администрации по делам, возникающим из административных правоотношений, подведомственным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, за исключением дел об

административных правонарушениях, которые рассматриваются и пересматриваются судами в рамках производства по делам об административных правонарушениях. К сожалению, кодекс административного судопроизводства не будет распространяться на арбитражные суды, что следует признать скорее его недостатком, чем достоинством. Такой подход ущемляет субъектов предпринимательской деятельности в защите их прав от произвола и беззакония со стороны субъектов публичной администрации.

Ред.: В чем принципиальные отличия этого кодекса от ГПК и АПК?

Е.В.: Нормы ГПК и АПК регламентируют процесс, основанный на реальной состязательности сторон, в котором роль суда определяется как роль пассивного арбитра, ведущего процесс, но не вмешивающегося в него в интересах защиты прав какой-либо из сторон. Нормы кодекса административного судопроизводства предназначены для реализации концепции активной (инквизиционной) роли суда в производстве по жалобам на незаконные акты (решения, действия и бездействие) субъектов публичной администрации в целях защиты прав и законных интересов заявителя как стороны, не наделенной публично-властной компетенцией в правоотношении, по поводу которого возник спор. Исходя из разработанной юридической наукой концепции административного производства, суд, став на сторону гражданина, помимо разьяснения ему его прав и обязанностей, должен помогать гражданину сформулировать требования к субъекту публичной администрации, сформировать и полу-

чить необходимые доказательства путем их истребования. Кодекс административного судопроизводства должен обеспечить принципиально иное содержание состязательности в судебных спорах с субъектами публичной власти, обеспечить защиту и восстановление нарушенных прав граждан, устранение нарушений прав граждан субъектами публичной администрации. К сожалению, данные положения не в полной мере нашли свое отражение в кодексе административного судопроизводства.

Ред.: Как Вы оцениваете предусмотренные в проекте категории дел, которые будут рассматриваться по этому кодексу?

Е.В.: Законодатель максимально учел возможные категории дел, подлежащие разрешению в судах общей юрисдикции, в рамках которых у граждан могут возникнуть споры с субъектами публичной администрации. По сравнению с ныне действующими ГПК РФ они существенно дополнены.

Ред.: Какие недостатки кодекса Вы отметите?

Е.В.: Во-первых, не очевидна разница между административным и гражданским судопроизводством с точки зрения реализации концепции инквизиционного процесса в отношении субъектов публичной власти с активной ролью судьи в процессе и полным возложением бремени доказывания на субъект публичной администрации (орган государственной власти, государственный орган, должностное лицо), решения, действия и бездействие которого обжалуются.

Во-вторых, из-под действия кодекса административного судопроизводства выведено административное судопроизводство в арбитражных судах, что оставляет субъектов предпринимательской деятельности без надлежащих процессуальных гарантий защиты их прав и законных интересов.

Ред.: А каковы положительные изменения?

Е.В.: Прежде всего принцип состязательности сформулирован в кодексе административного судопроизводства с учетом активной роли суда в процессе, который осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон ее права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершенных сторонами процессуальных действий, оказывает им содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные настоящим кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела.

Кроме того, система защиты и восстановления нарушенных прав позволяет избежать необходимости повторного обра-

щения за судебной защитой с отдельным требованием. Иначе говоря, если права нарушаются обжалуемым в суде актом управления, в судебном акте по делу о признании недействительным акта управления, незаконными действий или бездействия должен быть решен вопрос о полном восстановлении нарушенных прав. Положения КАС, регламентирующие порядок удовлетворения заявленных требований, позволяют заявителю обходиться без заявления самостоятельных имущественных требований с соответствующей уплатой государственной пошлины за отдельное имущественное требование, исходя из его размера, для полного восстановления нарушенных прав.

Ред.: Граждане без юридического образования не смогут представлять свои интересы в судах по некоторым категориям дел. Каково Ваше отношение к такому рода ограничению представительств?

Е.В.: Данное положение является ограничением конституционного права на защиту любыми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ), исходя из дозволистического типа регулирования правового статуса гражданина по принципу «разрешено все, что не запрещено законом». Этот вопрос был предметом рассмотрения в КС РФ, когда ограничение права на защиту в арбитражном суде было связано с необходимостью привлекать к участию в деле только адвоката либо штатного сотрудника организации. Соответствующее положение АПК РФ было признано неконституционным Постановлением КС РФ от 16.06.2004 № 15-П по делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 59 АПК РФ в связи с запросами Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан, губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан и впоследствии отменено. Аналогичное предлагаемое в кодексе административного судопроизводства положение было предусмотрено в первоначальной редакции проекта кодекса РФ об административных правонарушениях 2002 года, на который Президентом РФ было наложено вето. В качестве одного из оснований вето Президента РФ было указано несоответствие Конституции РФ положения проекта КоАП РФ о том, что в качестве защитника по делу об административном правонарушении могло привлекаться только лицо, имеющее высшее юридическое образование.

Ред.: Прокомментируйте, пожалуйста, установление подсудности, предлагаемое в проекте кодекса (районные и обл. суды), а также сроки рассмотрения и обжалования в апелляции. Насколько они адекватны и достаточны?

Е.В.: Вполне адекватны и достаточны с учетом того, что сроки не являются пресекательными, а дела неподсудны мировым судьям, так как они относятся к достаточно сложной категории дел. ➤

ДВУЛИКИЙ ЯНУС

С 6 августа 2014 года единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам является Верховный Суд РФ. Указанное обстоятельство стало ключевым в принятии решения о необходимости унификации судопроизводства как по гражданским, так и по административным делам.



Наталья РЯСИНА,
партнер, адвокатское бюро DS Law,
г. Москва

Общие положения

В настоящее время административно-правовые отношения регламентируются КоАП и ГПК РФ, в то время как другие правовые отношения имеют свои специальные кодифицированные акты (АПК, ГПК, УПК).

Вместе с тем, по мнению законодателя, «представляется недопустимым правовое статуирова-

ние самостоятельного вида судопроизводства (административного) нормами процессуального кодекса иной отраслевой принадлежности (ГПК и т. п.)».

Необходимость создания кодекса обусловлена также тем, что ГПК РФ регулирует дела, вытекающие из публичных правоотношений, исходя из принципа равноправия сторон, в то время как административные правоотношения могут возникать не только по собственной воле, но и вопреки воле участников.

Таким образом, появление специального кодифицированного закона было обусловлено необходимостью эффективной судебной защиты субъективного публичного права (интереса).

Задачами административного судопроизводства являются:

- обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- укрепление законности и предупреждение нарушений в

сфере административных и иных публичных правоотношений.

Согласно положениям кодекса введены новые понятия: «административное дело» и «административное исковое заявление», а стороны именуются как «административный истец» и «административный ответчик» (ст. 38 кодекса). Причем к административным истцам могут относиться граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, общественные объединения и религиозные организации. В случаях, предусмотренных кодексом, административными истцами могут быть органы государственной власти, избирательные комиссии, комиссии референдума, должностные лица.

Порядок осуществления производства в суде первой инстанции урегулирован разд. 3, в котором используется подробная регламентация всего судебного процесса по административным делам. В кодексе фактически повторяются некоторые общие положения других процессуальных законов (вместо использования отсылочных норм), что уменьшает риск судебной ошибки.

Как и раньше, предусматривается, что каждое лицо, участвующее в деле, обязано доказать те обстоятельства, на которые оно ссылается. Однако обязанность доказывать законность оспариваемых правовых актов, решений, действий (бездействия) органов власти и должностных лиц возложена на эти органы и лица. В ходе каждого судебного заседания в первой и апелляционной инстанциях помимо протоколирования в письменной форме ведется аудиопотоколирование. Кодексом также предусмотрена возможность использования электронных документов и систем видеоконференц-связи, что позволит

ускорить рассмотрение административного дела.

Вместе с тем кодексом предусмотрено сокращение сроков рассмотрения и разрешения административных дел в том числе за счет существенного сокращения сроков направления судебных документов. Все это способствует созданию эффективного судебного средства правовой защиты.

Особые институты

Отдельное внимание уделено обеспечению возможности граждан реализовать свои права и обязанности. Так, предусмотрен институт коллегияльного рассмотрения особо сложных дел. Кроме того, при рассмотрении некоторых административных дел граждане не смогут представлять себя сами, не имея высшего юридического образования (ст. 55 кодекса): принимать участие в судебных процессах в качестве представителей смогут только лица, имеющие юридическое образование (ранее требования к квалификации представителя были prerogative исключительно уголовного судопроизводства).

По аналогии с положениями УПК РФ также предусмотрена возможность гражданских исков о возмещении вреда (в том числе о компенсации морального вреда) при разрешении административного дела.

Раздел 4 кодекса содержит положения, регламентирующие особенности производства по отдельным категориям административных дел. К примеру, отдельная глава посвящена спорам по защите избирательных прав. Так, ст. 239 кодекса определен круг лиц, обладающих правом на обращение в суд с административным исковым заявлением о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также выделены отдельные категории дел.

Отдельная глава посвящена рассмотрению дел по оспариванию кадастровой стоимости. Совсем недавно были внесены изменения в закон об оценочной деятельности и в ГПК РФ дела об оспаривании кадастровой стоимости отнесены к подведомственности судам общей юрисдикции. Кодекс устанавливает требования к административному исковому заявлению и предусматривает порядок рассмотрения административного дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов.

Нормами проекта регламентированы не только правила производства в суде первой инстанции, но и правила пересмотра не вступивших в законную силу судебных постановлений судом апелляционной инстанции, а также правила пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений судами кассационной и надзорной инстанций и правила пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу, по новым и вновь открывшимся обстоятельствам судами, принявшими эти постановления (разд. 5 и 6).

В юридическом сообществе сложилось двоякое мнение о принятии кодекса об административном судопроизводстве. Одни полагают, что принятие кодифицированного акта позволит облегчить процедуру административного оспаривания, признавая положения кодекса понятными и доступными восприятию. Другие же считают его мощным орудием воздействия власти на общество и личность. По их мнению, кодекс предусматривает наделение суда широкими полномочиями, причем с элементами администрирования, в результате чего при разрешении споров гражданина с властными структурами эти полномочия могут использоваться судьями в интересах власти, а не в интересах гражданина. ➤