

## КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ С УЧАСТИЕМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ

**Аннотация.** Предметом исследования настоящей статьи являются вопросы правоприменительной деятельности административно-юрисдикционных органов в свете принятия в Российской Федерации Кодекса административного судопроизводства. Принятие нового кодифицированного нормативного акта является неординарным событием для российского права. Однако, в процессе правоприменения настоящего Кодекса уже появляются практические вопросы. В процессе исследования автор подробно рассматривает какие вопросы, как практика разрешения споров между гражданами и организациями, их правовая природа и статистический анализ, судебная практика. В исследовании использованы такие общенаучные методы, как: диалектический, анализ, синтез, дедукция, индукция. В процессе работы применялись также частнонаучные методы исследования: сравнительно-правовой, системно-структурный, совместно с системным анализом. Основным выводом проведённого исследования является то, что, хотя в Кодексе имеются ценные и интересные правовые новеллы, на наш взгляд, данный нормативный акт был принят недоработанным. Он не обеспечивает баланса публичных и частных интересов, является узконаправленным. Кодекс административного судопроизводства в принятом виде нуждается в существенной доработке.

**Ключевые слова:** юриспруденция, административное право, Кодекс административного судопроизводства, оспаривание действий, баланс интересов, публичные интересы, частные интересы, споры, обжалование, сфера регулирования.

**Abstract.** The research subject is the range of issues of law enforcement activities of administrative and jurisdictional bodies in the context of adoption of the Administrative procedure code of the Russian Federation. The adoption of a new codified statutory instrument is an uncommon happening for the Russian law. But some practical matters are already appearing in the enforcement of this Code. The author considers such issues as the practice of conflict resolution between citizens and organizations, their legal nature, statistical analysis and judicial practice. The author applies such general scientific methods as dialectics, analysis, synthesis, deduction, induction. The author also applies specific scientific methods including comparative-legal, system-structural, and the system analysis. The author concludes that, despite the fact that the Code contains significant and interesting legal novels, the adopted Code hasn't been completed. It doesn't provide for the balance of public and private interests, and it is narrow. The Administrative procedure code needs a substantial enhancement.

**Key words:** scope of regulation, appeal, conflicts, private interests, public interests, balance of interests, act contestation, Administrative procedure code, administrative law, jurisprudence.

В марте 2015 г. принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ). Он вступил в силу с 15 сентября 2015 года.

Принятие кодифицированного нормативного акта – событие для российского правового поля неординарное. Тем более, если он касается вопросов административной юстиции, поскольку в нашем государстве она нуждается в оформлении как с точки зрения материального права, так и в процессуальном смысле. КАС РФ – акт, регулирующий

процессуальную составляющую административного судопроизводства.

В процессе правоприменения настоящего Кодекса ещё появятся многочисленные практические вопросы. Большое поле КАС РФ создал и для научной среды; много будет подготовлено диссертационных и иных исследований. Однако нам бы хотелось оценить практическую ценность КАС РФ на момент его принятия и вступления в силу.

Безусловно, в Кодексе имеются ценные и интересные правовые новеллы. Так, вопросы об

оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей; об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи до сих пор не были урегулированы (хотя определенная закрытость и корпоративность судейского сообщества фактически может нивелировать эту важную норму). Существенным нововведением является и закрепление процедуры разрешения дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок (однако для арбитражных судов такая процедура не предусмотрена; видимо считается что в арбитражном судопроизводстве порядка больше, но некоторый правовой дисбаланс в этом случае всё же ощущается). Как подчеркнул Е.Б. Лупарев, важной новеллой является также закреплённая в КАС РФ процедура обращения в суд группы лиц с коллективным административным иском заявлением. Он также заметил, что КАС РФ должен служить инструментом обеспечения баланса публичных и частных интересов [1].

Поскольку автор проходит государственную гражданскую службу в территориальном подразделении федерального органа государственного контроля и надзора, то нам интересна практическая применимость КАС РФ прежде всего в этой сфере. Насколько необходимо знать и применять КАС РФ юристам таких органов, чтобы реагировать на жалобы граждан и организаций, отстаивать (там, где это необходимо и возможно) государственные интересы?

Для ответа на поставленный вопрос необходимо обратиться к практике разрешения споров между гражданами и организациями с одной стороны и контрольно-надзорными органами – с другой, исследовать природу таких споров, провести их статистический анализ.

Если проанализировать судебную практику Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Краснодарскому краю и Республике Адыгея за 2014 год, то действия и решения Управления и его должностных лиц в прошедшем году обжаловались 78 раз. Девять из десяти таких случаев касались обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях (которые отменялись судами в 11% случаев и – менее 0,1% от общего числа вынесенных постановлений). В остальных случаях как правило обжаловались результаты плановых и внеплано-

вых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведённых в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Постановления по делам об административных правонарушениях также обжаловались в основном юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, поскольку эти постановления косвенно тоже являются результатом проверок и иных контрольно-надзорных мероприятий. Часть постановлений обжалуют привлечённые к ответственности должностные лица; граждане же постановления по делам об административных правонарушениях как правило не обжалуют, поскольку размеры штрафов, накладываемые на граждан за правонарушения в сфере сельского хозяйства – небольшие, в пределах нескольких сот рублей. Управлением подано несколько исковых заявлений о взыскании ущерба, причинённого землям сельскохозяйственного назначения. Два раза в судах обжаловались приказы о привлечении должностных лиц Управления к дисциплинарной ответственности. В предыдущие годы качественный состав судебных дел с участием Управления был примерно аналогичен [2].

Выше мы не упомянули практику рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях, возбуждённых должностными лицами Управления, поскольку дела об административных правонарушениях рассматриваются в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), а рассматриваемые судьями арбитражных судов – ещё и в порядке, установленном Арбитражно-процессуальным кодексом (АПК РФ), поскольку дела о привлечении к административной ответственности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, а также дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в его главе 25 (в соответствии с Постановлением Пленума Высшего Арбитражного суда от 27 января 2003 г. № 2). Не упомянуты также гражданские иски Управления и к Управлению (например, в отношении обязательств по государственным контрактам на поставку товаров, проведению работ и оказанию услуг для государственных нужд), поскольку такие судебные дела вообще не относятся к административному судопроизводству.

Проанализировав категории судебных дел с участием упомянутого органа по контролю и над-

зору можно сказать, что ни одно из них не относится к сфере регулирования КАС РФ. В соответствии с ч. 5 ст. 1 КАС РФ, положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Кроме того, не подлежат рассмотрению в порядке, установленном КАС РФ, дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции арбитражных судов (ч. 4 ст. 1 КАС РФ). А ведь львиная доля из перечисленных дел связана с предпринимательской и иной экономической деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, рассматриваемые именно в арбитражных судах (которые вообще не будут руководствоваться КАС РФ).

Положения КАС РФ также не распространяются на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ. Поэтому, при взыскании в судебном порядке с государственного органа, например, судебных издержек, либо ущерба, причинённого действиями или бездействием его должностных лиц, нормы КАС РФ также не будут применяться.

Итак, исходя из вышеперечисленного, можно сделать вывод о том, что КАС РФ – весьма узко специализированный документ, направленный на процессуальное урегулирование небольшого объема судебных процедур, связанных с защитой прав и законных интересов граждан и организаций прежде всего по вопросам оспаривания нормативных правовых актов (но – не их конституционности); оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (но не связанных с проверками и делами об административных правонарушениях); защите избирательных прав и права на участие в референдуме; производстве по делам в Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ; оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (если результатами определения кадастровой стоимости затронуты права и обязанности юридических лиц и граждан, что также может сужать пределы применения КАС РФ, поскольку не сказано о законных интересах при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности); приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, другого общественного объединения, некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации; взы-

скании с физических лиц обязательных платежей и санкций; применении некоторых специальных процедур (недобровольная психиатрическая и противотуберкулёзная помощь; помещение иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продление срока его пребывания там).

Некоторые специальные процедуры, несмотря на то, что содержат в своём названии слово «административный», по нашему мнению исходя из сути их объектов и субъектов «просятся» в сферу регулирования иных отраслей права. Например, производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы – в сферу уголовно-исполнительного и уголовно-процессуального права.

Также, по нашему мнению, в КАС РФ наблюдается некоторая однобокость тех прав и интересов, судебные процедуры защиты которых он устанавливает. В основном данный Кодекс направлен на защиту прав и интересов граждан и (в отдельных узко определённых случаях) юридических лиц. Процедуры судебной защиты государственных интересов и порядка управления регулируются КАС РФ лишь в случаях взыскании с физических лиц обязательных платежей и санкций, а также при приостановлении или запрете деятельности или ликвидации общественного объединения и некоммерческой организации, о прекращении деятельности средств массовой информации. Баланс публичных и частных интересов соблюдается не вполне.

Подчеркнём, что однобокость КАС РФ с точки зрения науки административного права заключается также в том, что Кодекс является именно судебно-процессуальным законом и не регламентирует вне- и квазисудебные административные процедуры защиты прав и законных интересов. Сейчас такие процедуры разрознены и содержатся в целом ряде нормативных актов.

Таким образом КАС РФ получился недоработанным. О «сырости» закона уже начинают говорить исследователи [3].

Проф. Ю.Н. Стариков, выступая на VII Кутафинских чтениях, состоявшихся в ноябре 2014 г., указал на то, что в принятии Административно-процессуального кодекса в настоящее время нет необходимости, следует принять именно судебно-процессуальный акт, регламентирующий административное судопроизводство в Российской Федерации. По мнению Ю.Н. Старикова, КАС РФ должен регулировать административное судопроизводство в специально созданной системе административных судов, а также включать в себя более широкий перечень категорий рассматриваемых дел, в том числе: особенности производства по делам об обжаловании решений и действий (бездействия)

по вопросам предоставления или лишения статуса беженца или вынужденного переселенца; особенности производства по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях рассмотрение дел об обжаловании решений и действий, вытекающих из налоговых правоотношений с участием физических лиц и некоммерческих организаций; особенности производства по делам об оспаривании решений, связанных с государствен-

ной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий, общественных движений, фондов, органов общественной самостоятельности; ряда других категорий дел [4]. Подхватив идею столь уважаемого учёного хочется в заключении сказать, что Кодекс административного судопроизводства в принятом виде также не нужен и нуждается в существенной доработке.

**Библиография:**

1. Лупарев Е.Б. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в Кодексе административного судопроизводства РФ // Административное право и процесс. 2015. № 11.
2. Итоги работы Управления Россельхознадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея. // URL: <http://rsn.krasnodar.ru/content/section/76/> (2015. 17 июня)
3. Николаев А.Ю. Новый Кодекс административного судопроизводства. Взгляд "по диагонали" // Сайт профессионального сообщества юристов и адвокатов «Праворуб». 2015. 3 апр. URL: <http://pravorub.ru/articles/46170.html> (2015. 19 июня).
4. Научные труды доктора юрид. наук, профессора Ю.Н. Старилова // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия : Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. 1060 с. С. 269-275.
5. Калинина Л.Е. Госпошлина при лицензировании: плата за технические ошибки // Административное и муниципальное право. 2015. №4. С. 356-361
6. Калинина Л.Е. Убеждение как метод государственного управления экономикой // Административное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 1170-1174
7. В.Д. Плесовских Тенденции развития федерального административно- деликтного права и законодательства // Право и политика. – 2012. – 12. – С. 1990 – 1994.

**References (transliterated):**

1. Luparev E.B. Obespechenie balansa publichnykh i chastnykh interesov v Kodekse administrativnogo sudoproizvodstva RF // Administrativnoe pravo i protsess. 2015. № 11.
2. Itogi raboty Upravleniya Rossel'khozнадзора po Krasnodarskomu krayu i Respublike Adygeya. // URL: <http://rsn.krasnodar.ru/content/section/76/> (2015. 17 iyunya)
3. Nikolaev A.Yu. Novyi Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva. Vzglyad "po diagonali" // Sait professional'nogo soobshchestva yuristov i advokатов «Pravorub». 2015. 3 apr. URL: <http://pravorub.ru/articles/46170.html> (2015. 19 iyunya).
4. Nauchnye trudy doktora yurid. nauk, professora Yu.N. Starilova // Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii : razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva. Seriya : Yubilei, konferentsii, forumy. Vyp. 7 / отв. red. Yu. N. Starilov. Voronezh : Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2013. 1060 s. S. 269-275.
5. Kalinina L.E. Gosposhlna pri litsenzirovanii: plata za tekhnicheskie oshibki // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. №4. S. 356-361
6. Kalinina L.E. Ubezhdenie kak metod gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoi // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2014. № 11. S. 1170-1174
7. V.D. Plesovskikh Tendentsii razvitiya federal'nogo administrativno- deliktного prava i zakonodatel'stva // Pravo i politika. – 2012. – 12. – С. 1990 – 1994.