

"Административно-процессуальные основы защиты прав граждан в России"

Принципиальные положения Конституции Российской Федерации о верховенстве основных прав и свобод человека и гражданина предъявляют самые серьезные требования к осуществлению публичной власти с учетом интересов граждан и их объединений, что в настоящее время с усложнением правовой системы нередко забывается. Граждане и юридические лица должны иметь действительную защиту как в отношениях между собой, так и во взаимоотношениях с публичной властью. Признать эффективное функционирование такой защиты в настоящее время можно с большой долей условности. К сожалению, «остается слабой.. правовая защищенность лиц, попадающих в сферу административной юрисдикции»¹. Отношения между гражданами и их объединениями с органами публичной власти носят разносторонний характер, охватывая своим предметом различные стороны общественных отношений. «По своему функциональному назначению органы исполнительной власти тесно связаны с управлением процессами в экономике, они распоряжаются огромными государственными и муниципальными материальными и финансовыми ресурсами»². Предметом отношений между органами публичной власти и гражданином может стать как обязательная государственная регистрация сделки, получение гражданином паспорта, организация митинга, осуществление предпринимательской деятельности, так и нарушение гражданином (или юридическим лицом) правонарушения. Несмотря на общее количество органов государственной власти и различные сферы их регулирования в основе всех отношений между публичной властью и гражданами (их объединениями) лежит принцип власть-подчинение. В данных отношениях нет свободы воли сторон, что обуславливает необходимость определения гарантий соблюдения прав и свобод граждан и их объединений как субъекта, не обладающего государственно-властными полномочиями. Такие гарантии находят свое отражение посредством закрепления в законодательстве и последующей практической реализации процессуальных правовых механизмов защиты.

Во всем разнообразии взаимоотношений между органами публичной власти и гражданами (их объединениями) можно обозначить несколько оснований возникновения конфликта между ними. Это принятие неправомерного решения представителем органа публичной власти (а также совершение действий не соответствующих предписаниям закона должностным лицом) или совершение гражданином (объединением, юридическим лицом) административного правонарушения. Гражданину предоставляется право самостоятельно выбирать порядок обжалования действий и решений, нарушающих его права и свободы. В соответствии со ст. 4 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, то есть приобретая в равной степени как право на административную жалобу, так и право на жалобу-иск или административный иск в судебном органе.

Данное положение вызывает неоднозначные оценки специалистов. Так, Н.Г. Салищева отмечает необходимость закрепления исключений из указанного правила выбора инстанции, которая будет рассматривать соответствующее заявление гражданина. В некоторых случаях,

¹См. В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Стариков «Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс» Учебное пособие Воронеж-1993 г. с. 5.

²См. В.В. Полянский ««Административный ресурс» и законность в деятельности органов исполнительной власти», в кн. «Административное право: теория и практика», Материалы научной конференции, ИЗиСП, М-2001 г. с. 306.

например, при обжаловании нормативного акта, следует предусмотреть иной порядок³. Данная позиция не находит поддержки у других специалистов, признающих путь обжалования действий и решений, нормативных актов вышестоящим инстанциям в качестве составной части контрольных полномочий вышестоящих органов исполнительной власти⁴. Более того, закрепить единственно возможным судебный порядок обжалования значит принести значительный ущерб экономичности, административное дело должно начинаться в органе исполнительной власти⁵, «Учитывая особенности административного процесса необходимо сделать процедуру обжалования в порядке подчиненности основным, а судебный способ – вспомогательным»⁶. Отметим, что в соответствии с Законом СССР от 2 ноября 1989 г. "О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан"⁷ подача жалобы в вышестоящий орган власти признавалась обязательной стадией административного процесса. Думается, что изменение такого порядка на альтернативный – по выбору гражданина – предоставляет последнему наибольшую оперативность при решении конфликта, сочетая судебную и внесудебную форму защиты прав.

Определение порядка защиты прав зависит от сущности и особенностей конфликтов. От правильного определения сущности спорных отношений, относимых к административно-правовым, зависит и форма их регламентации. Выявление предмета административно-правового спора и его особенностей необходимо для построения четкой системы взаимоотношений между его сторонами (участниками спора). Мы солидарны с мнением Н.Ю. Хаманевой о том, что административный спор носит характер социального конфликта⁸, но при этом является лишь одним из его видов. Более того, административный спор является разновидностью юридического конфликта⁹. Конфликт примет форму административного (административно-правового спора) лишь при соблюдении следующих условий: 1) субъектный состав участников спорных отношений включает представителя органа публичной власти 2) существо спора заключается в «отрицательном отношении»¹⁰ безвластного субъекта к решению или действию представителя органа публичной власти 3) соблюдение процессуальных требований к «оформлению» спорных отношений (предъявление требований в форме установленной административно-процессуальными нормами), то есть развитие административного спора происходит в административно-процессуальной форме. Таким образом, мы можем согласиться с Е.Б. Лупаревым: «нельзя всегда говорить об

³См. Н.Г. Салищева, Е.Б. Абросимова Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть» Инициативный проект с комментариями. М-2001 г. 25.

⁴См. М.С. Студеникина «Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам» в кн. «Судебная реформа в России» М-2001 г. с. 181.

⁵См. А.Ф. Ноздрачев «Институт административного судопроизводства» в кн. «Судебная реформа в России» М-2001 г. С.174-175.

⁶См. А.А. Демин «Обсуждение проекта Федерального конституционного закона РФ «Об административном судопроизводстве» в кн. Н.Г. Салищева, Е.Б. Абросимова Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть» Инициативный проект с комментариями. М-2001 г. С. 129

⁷См. ст. 4 Закона СССР от 2 ноября 1989 г. N 719-1 "О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан" Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР, 1989 г., N 22, ст. 416

⁸См. Н.Ю. Хаманева «Теоретические проблемы административно-правового спора» // «Государство и право» 1998 г., № 12, с. 30.

⁹См. Ю.Н. Старилон «Административная юстиция. Теория, история, перспективы», М-2001 г., с. 58.

¹⁰См. Н.В. Сухарева «Административно-правовые споры в сфере экономики» // «Право и экономика» 2001 г. № 4 с. 56.

административно-правовом споре как о разновидности социального конфликта»¹¹, социальный конфликт становится административным (административно-правовым спором) только при соблюдении всех вышеуказанных требований.

Спор - всегда несогласие одной стороны с другой. Административный (административно-правовой) спор представляет собой несогласие гражданина с решением органа публичной власти, с действием её отдельного представителя – должностного лица. Однако, факт несогласия с неправомерным решением не может принимать значение административно-правового спора. Равно как и факт совершения административного правонарушения. И в том и в другом случае необходимо развитие конфликта и принятие им административно-процессуальной формы. Во втором случае инициатором развития конфликта (привлечение нарушителя к административной ответственности) являются органы государственной власти. В первом случае гражданин должен инициировать развитие конфликта самостоятельно. Так, административный спор в арбитражном суде может быть инициирован жалобой, представляющей собой форму, в которую облекаются исковые требования «безвластного» субъекта к арбитражному суду о признании вынесенного в отношении него административного решения незаконным, недействительным.

В суде такая жалоба рассматривается по правилам искового производства. В административном споре, рассматриваемом во внесудебном порядке, «безвластный субъект» не имеет того статуса, каким его наделяет законодательство как сторону в судебном процессе, так как разбирательство ведется не по правилам искового производства. Здесь уместно упомянуть тезисы М.Д. Загряцкова о том, что подача административной жалобы не делает гражданина стороной, "жалобщик, как общее правило, не вырастает до положения стороны, он остается "просителем".¹² Возникающее в результате этого правоохранительное отношение является вертикальным, «безвластный субъект» ждет решения по своей жалобе "сверху". Стороны не являются при таких обстоятельствах равноправными, а значит только при судебном рассмотрении административного спора можно ожидать справедливого независимого решения с учетом принципа равенства сторон перед законом и судом.

Необходимо отметить, что инициатива развития конфликта со стороны гражданина (юридического лица) может быть выражена путем активных действий – подача жалобы, предъявление иска или в бездействии. Справедливо полагает Е.Б. Лупарев, что в случае наложения штрафных санкций со стороны налогового органа и отсутствия добровольной оплаты штрафа гражданин тем самым выражает свое несогласие с решением органа исполнительной власти¹³. При подаче жалобы в суд происходит синтез правоотношений, в котором сочетаются элементы правоохранительного и одновременно горизонтального правоотношения, в котором субъекты заявитель («безвластный субъект») и ответчик (государственный орган, должностное лицо) противостоят друг другу как равные стороны. Заявитель как сторона в споре, ждет не "милости" сверху, а решения независимого и объективного органа. Оспаривающий действия должностного лица или органа управления, принимает личное участие в процессе, как сторона. Следует заметить, что ряд ученых указывают на то, что жалобу «безвластного субъекта» на действия должностного лица в суд целесообразно именовать административным иском. Так, например, по мнению Д.Н. Бахраха и А.Т. Боннера "в судебном споре с субъектом власти гражданин должен быть всегда истцом, а не жалобщиком, каковым он является в административном процессе"¹⁴.

¹¹См. Е.Б. Лупарев «Общая теория административно-правового спора», Воронеж-2003 г. с. 11-12.

¹²См. М.Д. Загряцков «Административная юстиция и право». М.- 1925, С. 30.

¹³См. Е.Б. Лупарев «Современные проблемы внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров» // «Государство и право» 2003 г. № 11 с. 37.

¹⁴См. Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер «Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования» // «Советское государство и право, 1975. N 8. С. 57

Отдельные специалисты включают в категорию «публично-правовых» дела об административных правонарушениях¹⁵, что, в частности, вызвано отсутствием легитимных определений «административно-правовой спор», «публично-правовой спор» в различных законодательных актах России. Разнятся подходы к определению порядка разрешения дел об административных правонарушениях. Так, по-разному определяют равные по своему содержанию термины и по-разному регулируют аналогичные отношения основные процессуальные акты Российской Федерации. Так, АПК РФ относит дела об административных правонарушениях к категории дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.¹⁶ ГПК РФ, в свою очередь, не устанавливает самостоятельных правил ведения производства по делам об административных правонарушениях, обоснованно предоставляя приоритет Кодексу РФ об административных правонарушениях.

Справедливо отмечает Ю.Н. Стариков, в предмете административных правонарушений отсутствует элемент спора, дела об административных правонарушениях возникают вне спорных отношений¹⁷. Представляется, что термины «дела об административных правонарушениях» и «административное дело» используемые повсеместно, тем не менее, следует соотносить как целое-частное. С нашей точки зрения, нецелесообразно проводить между ними знак равенства. Административное дело не всегда является делом об административном правонарушении. При определении «количественной» стороны административного дела мы солидарны с мнением Л.А. Николаевой: «термин «административное дело» соответствует административно-процессуальной деятельности государственных органов в сфере исполнительной власти (например, производство по делам об административных правонарушениях, об обращениях граждан и иные виды административных производств)»¹⁸.

Однако, с нашей точки зрения термин «административное дело» может быть применим не только в сфере деятельности органов исполнительной власти, но и в деятельности органов судебной власти, в том числе специализированных судебных органов административной юстиции или в деятельности арбитражных судов и судов общей юрисдикции, разрешающих административно-правовые споры в настоящее время. Таким образом, «административное дело» представляет собой систематизацию материалов по административным спорам (административно-правовым), делам об административных правонарушениях, делам по обращениям граждан и иным категориям дел в рамках административных производств. В таких случаях в действие могут быть приведены два механизма – судебный и внесудебный.

Внесудебный механизм реализуется органами исполнительной власти, уполномоченными на рассмотрение дел об административных правонарушениях. Деятельность органов исполнительной власти характеризуется сочетанием исполнительных и квази-судебных функций. Так, исполнительная функция проявляется в реализации положений закона, а квази-судебная – в праве привлекать нарушителей к административной ответственности в порядке внесудебного производства, а также рассматривать и принимать решение по жалобе на отдельные решения и действия должностных лиц. Такое производство *de facto* является квази-судебной деятельностью органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти одновременно организуют исполнение положений закона, осуществляют необходимый контроль и при этом наделены правом привлечения к ответственности нарушителей. Между тем, «применение административного принуждения требует адекватных процессуальных форм, обусловленных спецификой материально-правовых

¹⁵См. например, Я.Е. Парций «Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений по новому ГПК РФ» // «Гражданин и право» 2003 г. № 4.

¹⁶См. раздел 3 Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ Собрание законодательства РФ, 29 июля 2002 г. N 30 ст. 3012

¹⁷См. Ю.Н. Стариков «Административные суды в России. Новые аргументы «за» и «против» М-2004 г. с. 60.

¹⁸См. Л.А. Николаева «Судебно-процессуальный порядок разрешения публично-правовых споров» в кн. «Административное право: теория и практика» Материалы научной конференции, ИЗиСП, М-2001 г.с. 317

отношений»¹⁹. Поэтому законодательство в области определения процедуры рассмотрения и разрешения публично-правовых споров и процедуры привлечения к административной ответственности является серьёзным орудием в руках государства и должно отражать наиболее прогрессивные и гуманные правовые тенденции, сочетая интересы государства и гражданина. Разумное сочетание прав и свобод гражданина (равно как и предпринимателей и юридических лиц) и властных полномочий государственных органов должно быть основой их отношений.

В организации взаимоотношений органов исполнительной власти и граждан (их объединений) такое сочетание получает свое отражение, в частности, посредством определения процессуальных гарантий. Процессуальные гарантии являются одним из действующих механизмов по защите прав граждан и юридических лиц. Реализуя, с одной стороны, материальные положения соответствующей отрасли права, процессуальные нормы представляют собой самостоятельный правовой инструмент, с другой. По своей сути, именно процессуальные гарантии позволяют «противостоять» произволу со стороны представителей публичной власти. Поэтому основными характеристиками процесса должны служить такие показатели как простота, доступность, оперативность.

Задачей органов исполнительной власти является организация деятельности по осуществлению правотворческих, правоприменительных, «сервисных», контрольных и иных функций в соответствующих областях общественной жизни. Получается, что орган исполнительной власти, реализуя государственную политику и разрешая споры в сфере административных правонарушений, нарушает постулат права «никто не может быть судьёй в собственном деле». Фактически, рассматривая дело с участием органа исполнительной власти, уполномоченное лицо представляет интересы органа исполнительной власти. При этом он обязан соблюдать «нейтралитет» и, рассматривая дело, оставаться независимым. «Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом» (ст. 24.1. КоАП РФ).

Практические сложности при реализации прав граждан во взаимоотношениях с органами власти связаны не только с проблемами законодательного регулирования административных и административно-процессуальных отношений. Права граждан в административно-правовой сфере должны быть не только закреплены в соответствующих законодательных актах, но и обеспечиваться соответствующей информационной поддержкой. По мнению ряда исследователей в настоящее время наблюдается не просто незнание гражданами своих прав, но и нежелание органов исполнительной власти «просвещать» граждан, то есть информировать их о путях и возможностях реализации прав, предоставленных им правом и законом. Так, отмечаются такие показатели как: закрытость органов исполнительной власти и отсутствие сведений об их деятельности, отсутствие процессуального механизма реализации прав граждан на получение необходимой информации, отсутствие надлежащей процедуры рассмотрения обращений граждан в органы исполнительной власти²⁰. Такого рода тенденции приводят к дополнительным сложностям в процессе использования субъектами своих прав.

Способом «уравнивания» возможностей публичной власти и граждан (процессуальным механизмом) является судебное производство. «Судебная защита оказалась, пожалуй, единственной эффективной формой защиты интересов граждан и предпринимателей в современных условиях»²¹. Такая позиция основана на статистических данных рассматриваемых

¹⁹См. Н.Г. Салищева «Проблемы административного судопроизводства» в кн. «Судебная реформа в России» М-2001 г. с. 160.

²⁰См. В.Н. Лопатин «Информационно-правовой статус гражданина в административных правоотношениях», С.А. Денисов «Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления», Н.С. Шигин «Обращения граждан как способ защиты субъективных прав» // «Административно-правовой статус гражданина» ИГП РАН под ред. Н.Ю. Хамановой, М-2004 г. с. 84-96, 96-106, 110-120.

²¹См. Г.Т. Ермошин «Проблемы обеспечения независимости судебной власти» в кн. «Судебная реформа в России» М-2001 г. с. 25.

ежегодно судами административных дел, демонстрирующих большой процент их увеличения ежегодно. Можно констатировать определенное повышение уровня доверия населения к органам правосудия. Органы исполнительной власти вправе применять меры принудительного характера, их акты и решения подлежат обязательному исполнению гражданами и их объединениями по этой причине, суд, осуществляя контроль за их деятельностью, осуществляет функции арбитра между гражданином и органом исполнительной власти.

Назначение судебной системы состоит не только в эффективной защите граждан и их объединений, но и в контроле за деятельностью органов исполнительной власти. «Важнейшая сфера действия судов в административно-правовой сфере – это судебный контроль за административными актами»²². Такой контроль выражается в возможности «безвластного» субъекта обжаловать действия и решения должностных лиц, нарушающих их права, в том числе обжаловать нормативные акты. На сегодняшний день жалобы граждан (образований граждан) на действия и решения органов исполнительной власти (их должностных лиц) рассматриваются судами по правилам гражданского или арбитражного судопроизводства. Таким образом, установлен гражданско-процессуальный и арбитражно-процессуальный порядок защиты прав и свобод, нарушенных действиями (актами) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, с учетом особенностей производства по данной категории дел. Такое положение не может считаться оправданным в свете положений статьи 118 Конституции России, определившей самостоятельную форму для разрешения административно-правовых споров: административное судопроизводство. К сожалению, приходится констатировать отсутствие надлежащего оформления данного вида судопроизводства и его обеспечение «традиционными и обязательными для специальной ветви судебной власти атрибутами, т.е. специальными судебными органами, особой процессуальной формой разрешения дела, собственной компетенцией, необходимыми юрисдикционными полномочиями, оптимальной структурой и соответствующей законодательной основой»²³.

Порядок судебного производства по административно-правовым спорам обладает существенной спецификой по сравнению с «гражданскими» и «арбитражными» спорами. Несмотря на общие корни судебного производства, существенные особенности административного процесса выделяют его в обособленную ветвь. Однако, многие институты гражданского судопроизводства находят свое отражение в институтах административного процесса: «это момент органической связи судопроизводства в целом»²⁴. При этом административный юрисдикционный процесс обладает существенными особенностями, которые не позволяют ему существовать в гражданско-процессуальной и арбитражно-процессуальной формах. К таким особенностям относятся, в частности:

- облегченный доступ гражданина к правосудию путем установления специальных процессуальных сроков обращения в суд, порядке подготовки дела к рассмотрению и самого рассмотрения дела;
- оказание помощи гражданину в составлении обращения (административного иска или жалобы) в суд;
- инквизиционная следственная роль суда... истребование необходимых доказательств и документов, которые недоступны гражданину, осуществление судом иных мер по собственной инициативе;
- возложение бремени доказывания на орган администрации²⁵.

²²См. Ю.А. Тихомиров «Административное право и процесс» Полный курс, М-2001 г. с. 194.

²³См. Ю.В. Надольская «Административное судопроизводство (теоретические, правовые и организационные аспекты)». Автореферат дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М-2003 г.с. 3.

²⁴См. Н.Г. Салищева, Е.Б. Абросимова Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть» Инициативный проект с комментариями. М-2001 г. с. 23.

²⁵См. Концепция Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве в Российской Федерации» в кн. Н.Г. Салищева, Е.Б. Абросимова Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть» Инициативный проект с комментариями. М-2001 г. с. 30

Субъекты административного юрисдикционного процесса являются сторонами – истцом (заявителем) и ответчиком, однако принцип равенства этих сторон, характерный для гражданского и арбитражного процессов, проявляется в административном процессе с определенными особенностями. Так, в гражданском процессе сторонами в спорном правоотношении являются два субъекта, которых характеризует не только процессуальное равенство, но и тождество в распределении обязанностей доказывания. При рассмотрении административных дел в связи с обжалованием в суде действий (актов) органов власти обязанность давать объяснения своим действиям, отвечать на обвинения другой стороны, давать объяснения как в устной, так и в письменной форме, лежит в основном на органе исполнительной власти (должностном лице). «Безвластный субъект» (гражданин, юридическое лицо) выступает в таком процессе как сторона, которая дает отрицательную оценку действиям другой стороны (ответчика) и требует от суда подтверждения этой оценки.

Положение ответчика (должностного лица) в административном процессе в целом значительно сложнее положения истца, хотя его процессуальный статус является равным. Равноправие ответчика заключается в том, что все те процессуальные средства, которыми располагает «безвластный субъект» для поддержания своего иска, в равной мере предоставлены и «властному субъекту». Ответчик может также задавать вопросы, высказывать свое мнение по поводу иска. Но это процессуальное равноправие не означает полного тождества сторон. В этом отношении административный процесс в суде приближается больше к уголовному процессу нежели к гражданскому. В досудебном юрисдикционном процессе необходимо истребование личных объяснений у должностного лица по поводу оспариваемых действий, в судебном эта стадия «дисциплинарного (служебного) расследования» отсутствует. Здесь лишь дается судебная оценка, поведению сторон спорного правоотношения в процессе.

В процессе судопроизводства по административным делам судом могут быть истребованы, рассмотрены и исследованы письменные объяснения должностного лица. Правила ныне действующих ГПК и АПК допускают в качестве доказательств письменные показания. Письменное объяснение в процессе, как правило, оглашается целиком в стадии судебного разбирательства и другая сторона, а также ее представители могут высказывать свои соображения по поводу его содержания. Суд может предложить при этом ответчику ответить на вопросы по поводу отдельных деталей письменного объяснения. В настоящее время в практике достаточно часто имеют место случаи, когда бывает крайне затруднительно получить устные объяснения ответчика, и суду неизбежно приходится рассматривать письменные объяснения. По этой причине особую значимость приобретают правила получения и исследования письменных объяснений. Получение таких объяснений от должностного лица представляет собой особую процедуру. В таких объяснениях должностное лицо, фактически, вынуждено представить аргументы, подтверждающие обоснованность (а нередко и целесообразность) принятия того или иного нормативного акта.

Судебное решение по административному делу является актом, венчающим оценку истца, прокурора и других участников процесса. В нем отражается вся предшествующая деятельность по исследованию и оценке доказательств. Путем вынесения решения «ставится точка» в споре между сторонами, и их взаимоотношения получают определенность. Судебное решение складывается из двух элементов: а) из подтверждения судом наличия или отсутствия субъективного права истца; б) требования суда, обращенного к сторонам, ко всем другим лицам и государственным органам. Правомерные действия государственного органа являются действиями самого государства, так как они соответствуют его воле, выраженной в праве. Неправомерные же действия органа, нарушающие субъективные права гражданина и объективное право, «приписываются» самому органу, а не государству. А так как воля органа проявляется в действиях его служащих, то неправомерное решение такого органа превращает каждого, принимавшего участие в выработке и принятии решения, в проводника собственной воли, в виновное лицо. Важное значение в таких случаях имеют акты судебного реагирования в форме частных определений, так как информацией, содержащейся в таком определении, должен воспользоваться вышестоящий в порядке подчиненности орган, чтобы индивидуализировать коллективную ответственность, указать персонально на виновных лиц и применить к ним дисциплинарные и другие меры правового воздействия.

В настоящее время разработан пакет документов, направленных на создание и надлежащее функционирование административных судов. Такие суды станут дополнительным механизмом защиты прав граждан и их объединений во взаимоотношениях с органами власти, своего рода дополнительной контролирующей инстанцией за действиями органов исполнительной власти. Справедливо отмечает Н.Г. Салищева: «.. по сути дела административная юстиция (и это подтверждено многолетней, я бы сказала, уже столетней практикой деятельности института административной юстиции в зарубежных государствах и в первую очередь в европейских странах) - есть судебный контроль за деятельностью публичной администрации в её взаимоотношениях с гражданами и организациями граждан, то есть с неподчиненными субъектами»²⁶. Таким образом, с началом функционирования административных судов возрастёт ответственность органов исполнительной власти за надлежащее выполнение возложенных на них функций.

Задача по формированию законодательной базы, обеспечивающей надлежащее функционирование административных судов стоит перед научными учреждениями и органами законодательной власти с момента принятия Конституции России. Необходимость разработки и принятия акта административного судопроизводства обусловлена конституционным положением «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» (ч. 2 ст. 118). Однако в настоящий момент неразрешенными остаются наиболее существенные вопросы их функционирования, в том числе компетенция. Так, не решен вопрос об отнесении дел об административных правонарушениях к компетенции административных судов. С нашей точки зрения, именно с целью их надлежащего разрешения такие суды и создаются. Справедливо задается вопросом Д.Н. Бахрах «... неизбежен вывод, что рассмотрение судами таких дел не является административным судопроизводством. А какие же это дела? В рамках какого судопроизводства они должны рассматриваться?»²⁷. Обращаясь за ответом к постановлению Конституционного суда РФ: «Действующее законодательство об административных правонарушениях предусматривает, что суды (судьи) в рамках осуществления административного судопроизводства наделены ... полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности...»²⁸. Таким образом, проекты Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» и проект Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства», вступают в явное противоречие с положениями указанного Постановления Конституционного суда РФ не относя рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях к компетенции создаваемых административных судов.

В связи с формированием нового законодательного акта возникает и другой вопрос. Порядок обжалования постановлений по делу об административном правонарушении, определяемый актом административного судопроизводства очевидно должен быть согласован с действующим Кодексом РФ об административных правонарушениях. Более того, существование одновременно таких правил представляется нецелесообразным. Налицо дублирование положений в двух законодательных актах. Такая коллизия может быть устранена посредством инкорпорации соответствующих норм из Кодекса РФ об административных правонарушениях в новый акт судебного производства. Инкорпорации в новый акт, с нашей точки зрения, подлежат также отдельные нормы Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ. Поскольку при передаче дел, возникающих из публично-правовых отношений в компетенцию административных судов, суды общей

²⁶См. Н.Г. Салищева, Е.Б. Абросимова Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть» Инициативный проект с комментариями. М-2001 г. С. 17

²⁷См. Д.Н. Бахрах «Нужна специализация судей, а не судов» // «Российская юстиция», 2003 г. № 2, с. 10.

²⁸См. п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А.Арбузовой, О.Б.Колегова, А.Д.Кутырева, Р.Т.Насибулина и В.И.Ткачука" Собрание законодательства РФ, 7 июня 1999 г., N 23, ст. 2890.

юрисдикции и арбитражные суды перестанут выполнять функции арбитра при решении споров административно-правового характера.

Формируя систему норм, регламентирующих судебную защиту гражданина во взаимоотношениях с публичной властью, следует учитывать уже устоявшиеся принципы рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений в судебных органах. Основным закон Российской Федерации определил первостепенные требования к осуществлению правосудия. Учитывая высокие международно-правовые стандарты отправления правосудия, Конституция РФ закрепила таковыми: гласность, состязательность и равноправие (ст. 123 Конституции России), равенство всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции России), принцип независимости судебной власти (ст. 120 Конституции России). Данные принципы получают отражение во всех видах судебных производств. Рассмотрим особенности реализации этих принципов в административном судебном процессе.

Положения конституционных принципов отправления правосудия – законность, равенство всех перед законом и судом, гласность, состязательность и равноправие отражают высокие мировые стандарты. В этих положениях получили свою реализацию принципы отправления правосудия, закрепленные Всеобщей декларацией прав человека, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Международным пактом о гражданских и политических правах. Являясь частью правового поля Российской Федерации, положения указанных международно-правовых актов составляют основу функционирования судебной системы России, в том числе системы административного судопроизводства. Указанные принципы, по нашему мнению, раскрывают существо права на справедливое судебное разбирательство, закрепленное статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод²⁹, которое охватывает своим содержанием справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Очевидно, что для административного судопроизводства указанные правила являются обязательными и служат базисом дальнейшего развития, равно как гражданского и уголовного судопроизводства.

Однако особенности административного судопроизводства обуславливают и определенную специфику реализации указанных принципов. Для административно-юрисдикционного процесса особую актуальность приобретает принцип независимости судебной власти, поскольку предметом судебного разбирательства являются акты органов исполнительной власти, а также действия и решения их должностных лиц. Данный принцип базируется на положениях ст. 1 Конституции России, закрепивший независимость судебной, законодательной и исполнительной властей. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» также отмечает принцип независимости судебной власти как основополагающий принцип организации судебной системы³⁰.

Несмотря на закрепление принципа равенства сторон в административном судопроизводстве, данный принцип не следует отождествлять с аналогичным в процессах гражданском и арбитражном. Отличие принципа равенства сторон в административном судебном процессе заключается в наличии нескольких факторов. Прежде всего, это возложение бремени доказывания на стороны, обладающую государственно-властными полномочиями (т.е. на ответчика). Справедливо отмечал А.Т. Боннер, в данном случае не может быть применимо общее правило распределения обязанностей доказывания³¹. Такое положение следует рассматривать в качестве важной гарантии для субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями. Поскольку, очевидно, что органы публичной власти обладают

²⁹См. ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) Собрание законодательства РФ, 8 января 2001 г., N 2, ст. 163. С изм. и доп.

³⁰См. ст. 5 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ Собрание законодательства РФ, 6 января 1997 г., N 1, ст. 1

³¹См. А.Т. Боннер «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений.» Автореферат дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 1966. с. 13

значительно большим комплексом возможностей для формирования надлежащей доказательной базы, в отличие от гражданина или юридического лица. Равноправие сторон как принцип административного судопроизводства «попирается» активностью суда и наделением его полномочиями по оказанию содействия гражданину в представлении и сборе доказательств. Данное положение «уравновешивает» исходно неравное положение истца и ответчика, но заведомо ставит суд в положение инквизитора, не связанного доводами сторон.

Активная роль суда позволяет говорить о «судебном руководстве процессом»³². Следует заметить, что равенство сторон в процессе судопроизводства в целом нельзя рассматривать как противостояние одной стороны другой и абсолютную пассивность суда. Судебный процесс (в том числе по административным делам) предполагает определенную активность суда. «Процесс есть совместная деятельность, взаимодействие суда и сторон; никаким усилиями мысли её нельзя превратить в одностороннюю деятельность только сторон, которую пассивно созерцал бы суд»³³. Таким образом, равенство сторон в административно-юрисдикционном процессе следует понимать как равенство возможностей для реализации предоставленных законом прав истцу и ответчику.

К специальным принципам административного судопроизводства можно отнести принцип экономичности административного судебного процесса, заключающийся в установлении «льготных» (по сравнению с иными категориями судебных дел) режимов по оплате государственных пошлин. Преимущество административного судопроизводства заключается в том, что сторона, обжалующая решение органа государственной власти, не должна нести значительные судебные расходы. При экономичности спора с публичной властью административное судопроизводство становится востребованным. Другой стороной данного принципа является оперативность рассмотрения и разрешения дела. К сожалению, по некоторым категориям дел закреплена возможность проведения административного расследования. Таким образом, законодатель несколько ограничил оперативность рассмотрения дела. Однако, в целом, оперативность остается одним из базовых положений отправления правосудия по административным делам.

Нам представляется, что в акте административного судопроизводства должен получить свое отражение принцип справедливого судебного разбирательства, закрепленный статьей 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод³⁴. Реализация данного принципа является первоочередной задачей в связи с вступлением России в Совет Европы и последующей необходимостью приведения национального законодательства в соответствие европейским стандартам. В том числе в акте административного судопроизводства должны найти свое отражение современные научные подходы к особенностям правового положения участников административного процесса, права на обжалование, особенностям института представительства, особенности рассмотрения дела и выяснения обстоятельств дела (в том числе активная «инквизиционная» роль суда), особенности принятия решения по административному делу. Также, внимание законодателя должно быть уделено унификации терминологии акта административного судопроизводства с иными процессуальными актами России. Таким требованиям отвечает проект Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве», который, по мнению Н.Г. Салищевой является

³²См. Л.А. Николаева А.К. Соловьева «Административно-правовые проблемы теории и практики разрешения публично-правовых споров» в кн. Л.А. Николаева, А.К. Соловьева «Административная юстиция и административное судопроизводство» СПб-2004 г. с. 112.

³³См. Е.В Салогубова «Римский гражданский процесс» М-2002 г. с. 103.

³⁴См. ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (в действующей редакции) Собрание законодательства РФ, 18 мая 1998 г. № 20, ст. 2143.

«велемием времени»³⁵. Солидарен с ней и Ю.А. Тихомиров «Это добротный законопроект, в котором отражен многолетний опыт нашей страны и зарубежных государств в данной сфере»³⁶.

Специфика административно-правовых споров порождает необходимость привлечения «независимой инстанции» для проверки соблюдения правильности ведения процесса (в широком смысле – соблюдения прав и свобод участников процесса). Деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением законности в административно-юрисдикционном процессе не только способна выявить ошибки правоприменителей, но и способствовать их незамедлительному устранению. Являясь самостоятельной, независимой инстанцией прокурор зачастую действует более оперативно и эффективно, чем иные правозащитные органы. По этой причине число обращений к прокурору значительно превышает число подаваемых в суд заявлений: «По крайней мере, сегодня ситуация следующая: число обращений в прокуратуру в десять раз превышает число заявлений о защите прав граждан, направляемых в суд. Прокуратура в своей деятельности удачно восполняет некоторые изъяны судебной формы защиты прав (усложненный порядок, длительные сроки рассмотрения дел, удорожание правовых услуг и др.)...граждане ... должны иметь выбор способа защиты, что прямо вытекает из идеи правового государства, конституционных положений о приоритете прав и свобод человека и гражданина»³⁷.

В результате осуществления надзорной деятельности прокуратуры выявлены основные нарушения в процессе производства по делам об административных правонарушениях, в том числе не достаточное исследование доказательной базы по делу об административном правонарушении, рассмотрение дела лицом, не уполномоченным на рассмотрение дела³⁸. Такие нарушения наглядно демонстрируют необходимость участия прокурора в производстве по административным делам, в том числе делам об административных правонарушениях «его участие является важной гарантией соблюдения процессуальных прав иных участников»³⁹. Прокурор не только выявляет факты нарушений, но и осуществляет деятельность по их устранению. Так, выявив несоответствие положений отдельного нормативного правового акта (или ненормативного правового акта) федерального министерства, агентства, службы и иных федеральных органов исполнительной власти, федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности закону, прокурор вправе обратиться в суд за признанием такого акта недействующим⁴⁰. Участие прокурора, независимо от возможностей такого участия со стороны гражданина, способствовало бы пресечению нарушений со стороны органов власти. Обладая необходимыми знаниями, комплексом полномочий по выявлению фактических обстоятельств дела прокурор мог бы повлиять на решение органа исполнительной власти на стадии внесудебного рассмотрения дела и в суде таким образом, сократилось бы не только

³⁵См. Н.Г. Салищева, Е.Б. Абросимова Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть» Инициативный проект с комментариями. М-2001 г. с.25.

³⁶См. Ю.А. Тихомиров «Как регламентировать административное судопроизводство» в кн. Н.Г. Салищева, Е.Б. Абросимова Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть» Инициативный проект с комментариями. М-2001 г. с.113.

³⁷См. Ю. Скуратов «Разрушать или реформировать?» // «Российская Юстиция». 1995 г., №7, с. 52-53.

³⁸О типичных нарушениях производства по делам об административных правонарушениях см. например, А.П. Стуканов «Больше внимания надзору по административным делам» // «Законность», 1996 г. № 4 с.30; А. Громыко, А. Фридман «Соблюдать права граждан, привлекаемых к административной ответственности» // «Законность», 1998 г. № 6, с. 23.

³⁹См. А.В. Дроздов «Участники производства по делам об административных правонарушениях. Их права и обязанности. (По Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях)» // «Право и политика», 2002 г. № 5. с. 54.

⁴⁰См. п. 1 ст. 52 АПК РФ.

количество обращений в суд, но и ошибки граждан, которые совершаются в связи с незнанием процессуальных прав и законодательства.

Динамика общественных отношений в современном государстве позволяет сделать вывод о значительном перегрузе «бюрократических» инстанций, государственных органов и структур. В таком обществе отдельно взятый гражданин далеко не всегда может ориентироваться в значительном числе актов государственных органов, в том числе затрагивающих его, гражданина, интересы. Тем более гражданину трудно противостоять органу публичной власти. Поскольку отношения между гражданином и публичной властью не могут содержать элементы свободы воли в них необходимо «встроить» дополнительное звено – представителя, защитника интересов гражданина. В современном государстве такую роль выполняет уполномоченный по правам человека. Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмена) имеет многолетнюю историю. Он развивался в соответствии с развитием общественных отношений в государстве. Несмотря на то, что Россия впервые восприняла институт уполномоченного по правам человека в свой правовой оборот с принятием Конституции РФ в 1993 г. (пп. «д» п. 1 ст. 103), необходимо отметить, что данный институт имеется в активе 100 зарубежных государств. При этом, задачи и цели формирования такого института и его функционирования являются едиными – охрана прав граждан. Такая функция уполномоченного по правам человека позволяет сделать справедливый вывод о нем как элементе «системы правопорядка в широком смысле»⁴¹.

Уполномоченный по правам человека дополняет своим функционированием иные формы правовой защиты граждан в их взаимоотношениях с органами публичной власти. Все указанные нами ранее формы являются взаимодополняемыми. С нашей точки зрения, формирование системы процессуальных гарантий обеспечения реализации прав граждан и их объединений является задачей комплексного характера. И институт уполномоченного по правам человека гармоничного вписывается в целостный механизм защиты прав граждан, представляя собой особую независимую инстанцию, механизм которой приводят в движения заявления или жалобы граждан, а также информация о фактах нарушения их прав и свобод. Здесь мы солидарны с мнением Н.Ю. Хаманевой «Чем больше существует способов ликвидации нарушений законности, прав и свобод граждан тем демократичнее общество»⁴².

Процессуальные правовые механизмы защиты прав граждан (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) в отношениях с публичной властью реализуются двумя системами органов – судебными органами и внесудебными. Большая роль во внесудебной системе отводится органам исполнительной власти, прокурору, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. При этом реализация данных механизмов осуществляется посредством двух форм – судебным производством и внесудебным «административным». Дальнейшее развитие процессуальной системы, с нашей точки зрения, должно происходить в следующих направлениях:

- определение основных направлений развития законодательной базы, определяющей четкий порядок отправления правосудия по административным делам и внесудебный порядок рассмотрения административно-правовых споров (в том числе производство по делам об административных правонарушениях);
- проведение систематизации административно-процессуальных норм;
- создание системы судебных органов, осуществляющих административное судопроизводство;
- укрепление процессуальных гарантий, обеспечивающих лицам, участвующим в деле, действенную судебную защиту прав и законных интересов и дальнейшее повышение доверия к правосудию;
- проведение дифференциации процессуальной формы и процедуры (обычной/упрощенной) в зависимости от категории административных дел.

⁴¹См. Н.Ю. Хаманева Постатейный комментарий к Федеральному конституционному закону "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" с. 1 // СПС Гарант.

⁴²См. Н.Ю. Хаманева Постатейный комментарий к Федеральному конституционному закону "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" с. 3 // СПС Гарант.

Решение обозначенных проблем позволит создать в Российской Федерации эффективный процессуальный механизм защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере взаимоотношений с органами публичной власти. Реализация такого механизма позволит констатировать реализацию демократических принципов существования государства. Создание такой правовой базы повлечёт снижение числа принимаемых неправомерных решений представителями органов государственной власти и позволит повысить качество и эффективность практической работы правоприменителей как судебных, так и внесудебных инстанций.

**Зав. отделом административного права и процесса
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ**

А.Ф. Ноздрачев

**Адвокат, кандидат юридических наук,
доцент, старший научный сотрудник отдела
административного права и процесса
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ**

Н.В. Сухарева

**Аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ**

В.И. Мельникова