

## Некоторые проблемы современного административного судопроизводства (аспект мировой юстиции)

**Есенова Валентина Петровна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры гражданского и трудового права  
Кандидат юридических наук, доцент  
vesenova@gmail.com

### РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу проблем теории и практики административного судопроизводства в Российской Федерации и перспективам его развития. В ней проанализированы концепции Н. Г. Салищевой и В. Д. Сорокина, существенно повлиявшие на содержание правового регулирования административной юстиции. Выявлены пробелы законодательства и некоторые проблемы правоприменения, с которыми сталкиваются мировые судьи при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

власть, государственное управление, суд, процесс

Esenova V. P.

## Some Problems of Modern Administrative Legal Proceeding (Aspect of World Justice)

**Esenova Valentina Petrovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Civil and Labor Law  
PhD in Jurisprudence, Associate Professor  
vesenova@gmail.com

### ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of problems of the theory and practice of administrative legal proceedings in the Russian Federation and to prospects of its development. In it N. G. Salishcheva and V.D. Sorokin's concepts significantly influenced the content of legal regulation of administrative justice are analysed. Gaps of the legislation and some problems of judicial enforcement which magistrates face by hearing of cases about administrative offenses are revealed.

### KEYWORDS

power, public administration, court, process

---

Право всегда несет в себе признаки той общественно-политической системы, отношения которой им закрепляются [3, с. 17–21]. Сложный процесс развития правовой регламентации административного судопроизводства во многом подтверждает мнение Т. Н. Радько. Научные правовые теории, раскрывающие сущность административного процесса, возникли еще в 60–70-х гг. XX в.<sup>1</sup> Сформировалось два основных концептуальных подхода в его определении: основоположником первого (юрисдикционного) является Н. Г. Салищева: «...Мы можем определить административный процесс как

<sup>1</sup> Существуют различные мнения о соотношении понятий «административное судопроизводство» и «административный процесс» автор придерживается мнения о тождественности этих понятий [1, 87–92, 94].

регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения», — писала один из признанных лидеров в российской науке административного права [4, с. 16].

Совершенно иную позицию в понимании этой очень непростой проблемы имел профессор В. Д. Сорокин. По его мнению, «административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс — это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права» (управленческая концепция) [5, с. 128–129; 6, с. 71–72; 7, с. 34].

Развивают управленческую концепцию и идеи Ю. Н. Старилова, который считает, что «новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти. Нормоконтрольная судебная деятельность может быть включена в предмет административно-правового регулирования» [8, с. 34].

По нашему мнению, судебный административный процесс — есть установленная нормами федерального процессуального законодательства форма деятельности специализированных государственных судов, направленная на рассмотрение и разрешение публично-правовых споров в связи с защитой оспариваемых или нарушенных субъективных публичных прав граждан или юридических лиц, а также участие в споре органа управления или его должностного лица, решения, действия, бездействие или акты которого обжалуются [1, с. 94, 139]. Однако от идеи создания специализированных судов разработчики Концепции Единого гражданского процессуального кодекса если и не отказались, то, во всяком случае, ее не рассматривают.

Различия и развитие правовой регламентации современного административно-судопроизводства в определенном смысле отражают содержание этих двух концепций.

По мнению разработчиков Единого гражданского процессуального кодекса, «Гражданский процесс предполагает рассмотрение и разрешение ... дел, возникающих из публичных правоотношений, которые по своей природе являются административными делами. Соответственно рассмотрению и разрешению этих дел свойственно административное судопроизводство, как разновидность в данном случае гражданского судебного процесса»<sup>1</sup>.

Нельзя сказать, что этот взгляд в правовой доктрине новый. Д. М. Чечот рассматривал производство по делам из административно-правовых отношений, как «вид гражданского судопроизводства по специально отнесенным к ведению суда категориям дел по спорам об административных имущественных или неимущественных правах, состоящий в разрешении таких споров и проверке законности и обоснованности административных актов и отличающийся особенностями судебной процедуры» [9, с. 3–14, 21–68]. Следует признать, что Концепция ЕПК во многом восприняла идеи Н. Г. Салищевой и Д. М. Чечота.

Между тем современные процедуры судов общей юрисдикции по привлечению к административной ответственности являются отражением концепции В. Д. Соро-

<sup>1</sup> Концепция Единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172071/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172071/)

кина. Основным нормативным правовым актом является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31.12.2014)<sup>1</sup>, который устанавливает единые правила для государственных органов, должностных лиц и судов; не решение, а постановление о привлечении к административной ответственности является итоговым документом (в том числе для судей). В последующем предметом судебной проверки на соответствие закону является постановление. Некоторые исследователи отмечали, что среди актуальных проблем российского административного права выделяются также проблема административно-деликтного права (А. П. Шергин, В. Д. Филимонов) и проблемы принятия нормативных актов об административных правонарушениях и ответственности [2]. Следует признать, что эти проблемы не находят своего должного разрешения.

Установленная процедура привлечения к административной ответственности в арбитражных судах опосредует концептуальный подход Н. Г. Салищевой и Д. М. Чечота. Административно-судебные процедуры установлены Арбитражным процессуальным кодексом РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 31.12.14)<sup>2</sup> и Кодексом об административных правонарушениях.

В арбитражном процессе (в отличие от общих судов) рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности проходит в рамках судебного разбирательства по общим правилам искового производства (с особенностями, установленными АПК РФ) и разрешается посредством вынесения судебного решения<sup>3</sup>. Последующее инстанционное движение (при обжаловании судебных актов данной категории административных дел) также происходит по правилам АПК РФ.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает возможность рассмотрения административных дел федеральными и мировыми судьями. Институт мировых судей изначально рассматривался в качестве судебного органа, разрешающего дела небольшой сложности. Однако подходы к определению пределов правовой регламентации подсудности дел мировым судьям все время меняются. Первая серьезная попытка увеличения мировой административной подсудности была сделана при направлении в Государственную Думу РФ первого проекта Кодекса административного судопроизводства, разработчиком которого был Верховный суд РФ. По этому проекту к ведению мировых судей были отнесены дела (ст. 17):

- «а) об обжаловании постановлений о наложении административных штрафов, вынесенных комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, и органами внутренних дел (милиции);
- б) об оспаривании решений и действий (бездействия) органов территориального общественного самоуправления, а также решений, принятых на собраниях (сходах) граждан;
- в) по жалобам о неправильностях в списках избирателей (участников референдумов)»<sup>4</sup>.

25 февраля 2015 г. Государственной Думой РФ принят в третьем чтении Кодекс административного судопроизводства РФ<sup>5</sup> (далее — КАС РФ), представленный ра-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 1. Ч. I. Ст. 74.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 1. Ч. I. Ст. 80.

<sup>3</sup> См. ст. 202, 206 АПК РФ.

<sup>4</sup> О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 55 [Электронный ресурс] <http://ппвс.рф/2006/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N55-ot-16.11.2006.html> (дата обращения: 03.12.2014). Позже Верховным Судом РФ проект был отозван.

<sup>5</sup> СФ одобрил Кодекс административного судопроизводства с ограничениями на судебное представительство [Электронный ресурс] <http://pravo.ru/news/view/116148/> (дата обращения: 03.03.2015).

бочей группой Президента РФ. Разработан он был в рамках исполнения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>1</sup> и направлен на совершенствование административного судопроизводства, повышение доступности правосудия и обеспечение права общественных объединений обращаться в суды в защиту интересов граждан. Кодекс вводит в качестве фундаментальных основ современного административного процесса принципы законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел; равенство всех перед законом и судом, гласность и открытость судебного разбирательства, а также состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда, (что в условиях российской правовой действительности является значительным прогрессом).

Формирование единообразия применения норм административного права и процесса при рассмотрении и разрешении административных споров — важнейшая задача, которую должен решать КАС РФ после введения его в действие. Он регулирует административный процесс общих судов (ст. 1 КАС РФ).

КАС РФ является важным этапом в развитии административной юстиции России, но, к сожалению, не решает всех ныне существующих проблем, поскольку его регламентация не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях. Речь идет о привлечении к административной ответственности в судебном порядке и обжаловании постановления о привлечении к административной ответственности. Следует констатировать, что правовая форма привлечения к административной ответственности и процедура обжалования вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности в судах общей и арбитражной юрисдикции имеют существенные процессуальные отличия. В связи с чем единообразие судебной практики по этим видам производств, если и будет формироваться, то, скорее всего, весьма медленно.

8 декабря 2014 г. утверждена Концепция Единого гражданского процессуально-го кодекса, в гл. 32 «Производство по делам об административных правонарушениях» указано, что «Вопрос о разработке положений настоящей главы требует решения с учетом законопроекта № 246960-6 „Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации“, внесенного Президентом Российской Федерации и принятого Государственной Думой в первом чтении 21 мая 2013 года». Однако редакция КАС РФ, одобренная и Советом Федерации РФ, не содержит раздела о производстве по делам об административных правонарушениях.

Ранее по проекту КАС РФ из Гражданского процессуального кодекса РФ предполагалось исключить нормы, относящиеся к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также к административным делам, что, собственно, и было сделано.

В свою очередь, Концепцией ЕГПК производство по делам об административных правонарушениях включено в подраздел III Концепции (гл. 32). Согласно ст. 25.1, «процессуальный порядок рассмотрения дел данного вида гражданского судопроизводства должен обеспечить рассмотрение всех дел, возникающих из публичных правоотношений, и *исключить необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства*. За основу должны быть взяты нормы действующего ГПК и две главы действующего АПК, при этом необходимо учесть те пробелы, которые уже выявлены судебной практикой»<sup>2</sup>. Законодатель пошел путем принятия КАС РФ,

<sup>1</sup> Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 [Электронный ресурс] <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 07.12.2014).

<sup>2</sup> Концепция Единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172071/?frame=5](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172071/?frame=5)

но без включения в него производства об административных правонарушениях. Таким образом, в правовой регламентации рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции доминирует управленческая концепция В. Д. Сорокина, а в арбитражных судах — юрисдикционная концепция Н. Г. Салищевой и Д. М. Чечота.

В настоящее время ясного понимания единой правовой формы данной категории дел не имеет ни Концепция Единого гражданского процессуального кодекса, ни Кодекс административного судопроизводства.

КАС РФ не предусматривает возможности рассмотрения административных дел мировыми судьями, их подсудность установлена только в отношении федеральных судов. В ведении же мировых судей остается множество составов административных правонарушений<sup>1</sup>, исчерпывающий перечень которых законодателем не установлен. Мировые судьи рассматривают дела о привлечении к административной ответственности, регламентированные Кодексом РФ об административных правонарушениях, в случае если они не отнесены к ведению иных судов. При этом по смыслу Концепции ЕГПК необходимо учесть те пробелы, которые уже выявлены судебной практикой. Однако своего отражения они нигде не находят.

Определенные сложности мировой административной юстиции связаны с соблюдением процедуры надлежащего уведомления лица, привлекаемого к административной ответственности. Речь идет о случаях, когда место фактического проживания гражданина не совпадает с местом регистрации гражданина. Учитывая конституционное право на передвижение и уведомительный характер регистрации гражданина, на практике нередко возникают проблемы с вручением судебных документов, когда место жительства гражданина не известно.

Согласно п. 10.3 Концепции ЕГПК, «в случае, если место нахождения или место жительства ответчика неизвестно, надлежащим извещением должно считаться направление извещения по последнему известному месту нахождения или месту жительства ответчика только в том случае, если истец принял необходимые меры для розыска ответчика. Для споров, рассматриваемых судами общей юрисдикции, не является надлежащей гарантией норма о соответствующем извещении, если копия судебного акта не вручена в связи с отсутствием адресата по указанному адресу, о чем организация почтовой связи уведомила арбитражный суд с указанием источника данной информации» (полагаем, ссылка только на арбитражный суд — опечатка, Концепция определяет правовую идеологию ЕГПК в целом — *Е. В.*).

Данное положение направлено на исключение возможного умышленного причинения вреда ответчику. Однако по делам о привлечении к административной ответственности, учитывая небольшие административно-процессуальные сроки и обязанность мировых судей по их соблюдению, рассматриваемое положение создает проблему для мировых судей. Надлежащее уведомление лица, привлекаемого к административной ответственности, фактическое место жительства которого не известно, а также его розыск, требуют времени и соответственно специальной правовой регламентации.

Также требуют специальной регламентации судебные процедуры, когда составление протокола об административном правонарушении и доставление гражданина к мировому судье в целях привлечения к административной ответственности происходят в течение одного дня, поскольку гражданин имеет право заявлять ходатайства, иметь защитника, вносить замечания на протокол об административном правонарушении, вызывать в суд должностное лицо и понятых для дачи объяснений.

<sup>1</sup> См.: гл. 23 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 12.02.2015) // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/popular/koap/13\\_25.html](http://www.consultant.ru/popular/koap/13_25.html)

Отказ со стороны суда на реализацию указанных прав гражданина, например, судебно-арбитражной практикой (по своей подведомственности), расценивается как существенное нарушение прав лица, привлекаемого к административной ответственности. Обязанность по установлению фактического места жительства гражданина возложена на административного истца, но что делать, если в течение одного дня гражданин также доставлен в суд и реализует свои права. При этом фактическое место жительства его неизвестно, а дело отложено в связи с вызовом должностного лица, понятых и защитника в суд. Гражданин может уклониться от последующей явки в суд и заключения соглашения с защитником.

Если защитник явился в суд, то лицо считается уведомленным надлежащим образом и дело может быть рассмотрено в его отсутствие. В любом случае, правовое регулирование данной категории административных дел в судах общей юрисдикции только положениями Кодекса об административных правонарушениях явно недостаточно. В судах общей юрисдикции рассмотрение дел об административных правонарушениях происходит во внесудебных процедурах и без составления протокола судебного заседания (поскольку оно не проводится). В арбитражных судах данные процедуры (и все последующие опосредующие судебному разбирательству) в полной мере решены Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

В декабре 2012 г., во время выступления на VIII Всероссийском съезде судей, Президент РФ обращал внимание на необходимость образования судебных составов по рассмотрению административных споров. Дела о привлечении к административной ответственности и дела по обжалованию постановлений о привлечении к административной ответственности не включены в расширенный перечень административных дел, а значит, данная категория споров в общих судах будет рассматриваться, как и ранее, судьями судебных составов по рассмотрению уголовных дел.

Возникает еще одна проблема — повсеместное образование судебных составов по рассмотрению административных споров в структуре судов общей юрисдикции (в арбитражных судах она созданы с момента принятия АПК РФ, т. е. с 2002 г.). Нередко стереотипы уголовного процесса довлеют над судьей, и степень влияния подобных стереотипов также не исследуется и не оценивается, но о стереотипах свидетельствует практика Верховного суда РФ<sup>1</sup>.

Согласно постановлению VIII Всероссийского съезда судей<sup>2</sup>, дальнейшее развитие общества и государства должно осуществляться посредством формирования института административной юстиции и установления в законе процедуры административного судопроизводства для разрешения споров, возникающих в сфере административных правоотношений, и контроля за действиями и решениями органов публичной власти в ходе выполнения ими функций государственного управления и обеспечения прав граждан на местное самоуправление

Следует признать, что за пределами разрабатываемой Концепции развития гражданского процессуального законодательства остаются особенности этих двух весьма

<sup>1</sup> «Мировым судьей не было принято во внимание, что непризнание вины и нераскаяние в содеянном со стороны лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не может учитываться при назначении административного наказания, поскольку это является способом защиты». Кроме того ВС РФ указал, что мировым судьей расширен перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность // Постановление ВС РФ по делу от 3 февраля 2014 г. № 78-АД-1 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховного суда РФ. URL: [http://www.supcourt.ru/vs\\_cases3.php](http://www.supcourt.ru/vs_cases3.php) (дата обращения: 01.02.2015).

<sup>2</sup> О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития : постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ssrif.ru/page/9085/detail/> (дата обращения: 21.02.2015).

непростых административных производств. Причем подсудность мировой административной юстиции отличает значительное количество составов административных правонарушений, которые затрагивают самые различные сферы государственного управления. Особняком также стоит задача установления единых гарантий обеспечения прав и законных интересов граждан и юридических лиц в отношениях с публичной властью при рассмотрении анализируемых административных производств.

## Литература

1. Есенова В. П. Судебные гарантии законности в сфере осуществления публичной власти. СПб., 2011. 162 с.
2. Бунякин Н. Е. Концепция становления и развития административного права в России. Тамбов : изд-во ТГТУ, 2002 [Электронный ресурс] URL: [http://artlibrary2007.narod.ru/bunikin\\_conc\\_stan\\_i\\_raz\\_adprava.doc](http://artlibrary2007.narod.ru/bunikin_conc_stan_i_raz_adprava.doc) (дата обращения: 04.02.2015).
3. Радько Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях. М. : Проспект, 2011. 135 с.
4. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юридическая литература, 1964. 108 с.
5. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М. : Юридическая литература, 1972. 240 с.
6. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юридическая литература, 1968. 144 с.
7. Сорокин В. Д. Семь лекций по административному праву. СПб., 1998. 82 с.
8. Стариков Ю. Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против». М., 2004. 128 с.
9. Чечот Д. М. Неисковые производства. М. : Юридическая литература, 1973. 168 с.

## References

1. Esenova V. P. *Judicial guarantees of legality in the field of realization of state power* [Sudebnye garantii zakonnosti v sfere osushchestvleniya publichnoi vlasti]. SPb., 2011. P. 162.
2. Bunyakin N. E. *The concept of formation and development of administrative law in Russia* [Kontseptsiya stanovleniya i razvitiya administrativnogo prava v Rossii]. Tambov, TSTU publishing house, 2002. [Electronic resource] URL: [http://artlibrary2007.narod.ru/bunikin\\_conc\\_stan\\_i\\_raz\\_adprava.doc](http://artlibrary2007.narod.ru/bunikin_conc_stan_i_raz_adprava.doc) (date of the address: 04.02.2015).
3. Radko T. N. *Theory of the state and law in the diagrams and definitions* [Teoriya gosudarstva i prava v skhemakh i opredeleniyakh]. M. : Prospect, 2011. P. 135.
4. Salisheva N. G. *The administrative process in the USSR* [Administrativnyi protsess v SSSR]. M. : Legal literature [Yuridicheskaya literatura], 1964. P. 108.
5. Sorokin V. D. *The administrative procedural law* [Administrativno-protsessual'noe pravo]. M. : Legal literature [Yuridicheskaya literatura], 1972. P. 240.
6. Sorokin V. D. *Problems of the administrative process* [Problemy administrativnogo protsesssa]. M. : Legal literature [Yuridicheskaya literatura], 1968. P. 144.
7. Sorokin V. D. *Seven lectures on administrative law* [Sem' lektsii po administrativnomu pravu]. SPb., 1998. P. 82.
8. Starilov Yu. N. *Administrative courts in the Russia: new pro and contra* [Administrativnye sudy v Rossii: novye argumenty «za» i «protiv»]. M., 2004. P. 128.
9. Chechot D. M. *Not suit proceeding* [Neiskovye proizvodstva]. M. : Legal literature [Yuridicheskaya literatura], 1973. P. 168.