
К вопросу об отграничении административного и гражданского судопроизводства.

Бурмистров Александр Николаевич

E-mail: aleksandr.burmistrov2016@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

В статье предпринята попытка проследить нововведения, которые привнес в российское законодательство Кодекс административного судопроизводства и отграничить общественные отношения, попадающие под его действие от отношений регулируемых Гражданским процессуальным кодексом.

С принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в правовой системе России начинается формирование административного процесса как самостоятельного вида производства. Административное судопроизводство, регламентация которого ранее содержалась в нормах Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (подраздел 3, разд. 2), теперь имеет свой нормативно-правовой акт и соответственно эта часть Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации утратила силу, та же участь постигла и главу о присуждении компенсаций за длительное судебное разбирательство.

Несмотря на то, что новый документ, во многом, содержит нормы уже имеющиеся в российском законодательстве, ряд его новелл могут существенно повлиять на практику судопроизводства в Российской Федерации.

Если говорить о подсудности дел в соответствии с новым Кодексом, то дела согласно ему могут рассматриваться только Верховным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции, то есть новый Кодекс исключает компетенцию мировых судей из данного рода дел. Среди них, в частности:

- об оспаривании нормативных правовых актов и решений, действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц и служащих;
- об оспаривании решений, действий (бездействия) НКО, наделенных публичными полномочиями, в том числе СПО;
- о взыскании обязательных платежей и санкций с физических лиц (например, налогов);
- о защите избирательных прав и права на участие в референдуме (далее – избирательные права);
- о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (по делам судов общей юрисдикции);
- о приостановлении деятельности, ликвидации, запрете общественных объединений, НКО, исключении сведений о них из государственного реестра, о прекращении деятельности СМИ;
- о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания в таком учреждении;
- о госпитализации граждан в медицинские организации в недобровольном порядке.

Анализируя указанный перечень, можно сделать вывод, что данные дела вытекают из публичных правоотношений, и отсюда видно, что Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации призван регулировать отношения, возникающие в сфере публичного права, а Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации будет иметь распространение на дела, вытекающие из частных правоотношений. Однако следует отметить, что административные дела, вытекающие из экономической деятельности и дела в области патентного и интеллектуального права, будут рассматриваться, как и ранее арбитражными судами и судом по интеллектуальным правам. Данное обстоятельство может породить коллизии, поскольку нормы, регулирующие административное производство не только будут содержаться в разных актах, но и устанавливать разные порядки производства по делам, имеющим одну правовую природу

По сравнению с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации новый кодекс вносит разнообразие и в круг лиц, которые могут стать участниками процесса, кроме традиционных истца и ответчика, теперь возможна подача коллективного иска. Согласно статье 42 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации этот иск должен соответствовать следующим параметрам:

- многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований в индивидуальном порядке и в порядке процессуального соучастия;
- однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований;
- наличие общего административного ответчика (административных соответчиков);
- использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав.

Данное нововведение существенно расширяет способность граждан к защите своих прав, ведь ответчиком по этим делам будут выступать, чаще всего, органы публичной власти и коллективные иски будут заставлять органы государственной и муниципальной власти считаться с правами и законными интересами граждан.

В отличие от гражданского судопроизводства, где судья рассматривал дела исключительно единолично, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено коллегиальное рассмотрение дел уже по первой инстанции, это административные дела:

- об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- о расформировании избирательных комиссий;
- об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) ЦИК РФ о результатах выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или о результатах федерального референдума;
- направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение;
- решения о коллегиальном рассмотрении которых приняты председателем суда в связи с их особой сложностью на основании мотивированного заявления судьи;
- рассматриваемые Дисциплинарной коллегией Верховного Суда Верховным Судом Российской Федерации.

Суды апелляционной инстанции будут рассматривать дела, как и сегодня, коллегиально в составе трех судей.

Спорным видится такое нововведение Кодекса административного судопроизводства

Российской Федерации, как обязательное высшее юридическое образование представителей (статья 55 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации предусматривает, что представителем граждан в ходе судопроизводства может быть любое дееспособное лицо, уголовное судопроизводство закрепляет адвоката, как представителя интересов подсудимого. Требование о наличии у представителя высшего юридического образования авторы кодекса объясняют сложностью административных споров, этот довод кажется сомнительным, поскольку дела, вытекающие из гражданских споров с трудом можно назвать юридически более легкими.

Нововведением по сравнению с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации является наличие в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации более жестких мер процессуального принуждения, что характерно, скорее, для уголовного судопроизводства. Например, к любому лицу, участие которого в деле обязательно или если суд сочтет его обязательным, может быть применено обязательство о явке на судебное заседание (статья 121 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Это письменное обязательство лица своевременно являться по вызову суда в судебное заседание и сообщать о перемене места жительства или места пребывания (нахождения). В качестве более жесткой меры, в том числе в случае нарушения обязательства о явке, к любому лицу может применяться привод силами судебных приставов (статья 120 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Согласно нормам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации привод может применяться только к надлежащим образом извещенному свидетелю, который повторно не явился на судебное заседание. Из других мер процессуального принуждения, предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, можно выделить ограничение выступления или лишение участника процесса слова и другие.

Необходимо заметить, что определение суда о наложении мер процессуального принуждения может быть обжаловано отдельно от самого решения суда по делу. Исключение из этой нормы составляет только ограничение выступления участника или лишение его слова – данные меры можно обжаловать только с обжалованием решения суда. Такое исключение из правил может породить полное отстранение участника процесса из судебного разбирательства до завершения рассмотрения дела и оспорить это в ходе судопроизводства он не сможет, очевидно, такое исключение из нормы является излишним и требует более продуманного подхода.

Еще одной новеллой Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в отличие от Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, является увеличение сроков подачи и рассмотрения исков по некоторым категориям дел. В частности, увеличивается срок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов с одного до двух месяцев (статья 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), а также общий срок рассмотрения дел об оспаривании действий (бездействий) государственных и муниципальных органов, иных органов, организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих – один месяц вместо 10 дней, предусмотренных в гражданском судопроизводстве, учитывая сложный фактический характер дел такой юридической природы и участие в них в качестве истца органов публичной власти и должностных лиц такое нововведение представляется полезным.

Таким образом, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации по своей природе направлен на разрешение правовых споров, возникающих в публичном праве, Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации отдаются частноправовые споры. Такое разделение, на первый взгляд, целесообразно с точки зрения теории права, но на практике

может породить массу противоречий. Кроме того, основной целью, которая была декларирована, при разработке и принятии Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – являлось обеспечение равенства граждан и органов публичной власти в административном судопроизводстве, но это равенство можно было обеспечить и в рамках Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. С другой стороны Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации еще не показал себя на практике, время рассудит будет ли он продуктивен при разрешении правовых конфликтов.