

СПЕЦИФИКА И ПРЕДЕЛЫ ПРИМЕНЕНИЯ ГЛАВЫ 22 КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.В. Жукова, Л.В. Туманова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассмотрены специфика и пределы применения судебного порядка оспаривания решений, действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления в административном судопроизводстве. Проанализированы процессуальные особенности рассмотрения дел данной категории, выявлены основные проблемы, возникающие при предъявлении административного искового заявления, судебном разбирательстве, обжаловании судебного акта.

Ключевые слова: *судебная защита, административное судопроизводство, судебный контроль.*

Административное судопроизводство юридически оформилось в 2015 г. с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), но путь к этому закону был сложным и противоречивым, и процесс его формирования продолжается. Фундаментом административного судопроизводства является защита публичного интереса, который даже не всегда полностью очевиден, «скрываясь» в отношениях, которые, на первый взгляд, выглядят как частноправовые, а системообразующим выступает спор гражданина с властью в самом широком понимании этого.

Надо признать, что действующий КАС РФ был принят достаточно быстро, и поэтому дискуссии вокруг него продолжаются до сих пор. Введение административного судопроизводства назрело объективно, поскольку жизнь выдвигала все новые проблемные ситуации, когда необходим судебный контроль в сфере публичных правоотношений.

При обсуждении предполагаемого закона об административном судопроизводстве в течение двух десятков лет выдвигались различные концепции, но большинство полагало, что структура должна быть именно такой, как в КАС РФ: с выделением общей части и особенностей рассмотрения отдельных категорий дел. Единственное, что не было учтено при выборе такой системы, то, что число дел будет неизменно возрастать и, соответственно, требовать специального процессуального закрепления. Разумеется, что рамки одного закона не могут включать разрешение всех возможных правовых ситуаций, и даже изначально перечень административных дел, закрепленный в ст. 1 КАС РФ, не совпадает с названием глав, которые регулируют особенности их рассмотрения. Появляются новые категории дел, «которые прямо не указаны, но имеют публично-правовую природу и обусловлены необходимостью судебного контроля за осуществлением основных прав и свобод» [2, с. 108]. К таким делам применяются общие правила административного судопроизводства и правила какой-либо главы, наиболее совпадающей по защищаемым правам и интересам.

Особенная часть КАС РФ в соответствии со ст. 1 делит административное судопроизводство практически на два вида: дела о защите прав и законных интересов в правоотношениях, имеющих публично-правовую природу, и дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Хотя не все авторы это признают, но характер дел с очевидностью свидетельствует о двух видах административного судопроизводства.

Дополнения в КАС РФ и судебная практика свидетельствуют о том, что предмет административного судопроизводства расширяется, прежде всего потому, что в сферу судебного контроля попадает все большее число прав и свобод. Причем, учитывая особенности соответствующих прав и свобод, сложно применять процессуальные правила по аналогии, следовательно, должны появляться новые главы.

Растет и число ситуаций, когда необходима защита прав и законных интересов в рамках публичных правоотношений, что достигается расширением сферы применения гл. 22 КАС РФ «Производство по административным делам об 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». Как следует уже из названия, перечень дел, которые можно рассматривать по правилам этой главы, поистине безграничен: отказ в выезде за рубеж; оспаривание действий судебных приставов-исполнителей; защита права на проведение публичных мероприятий; защита прав лиц, находящихся в ситуации лишения или ограничения свободы; бездействие власти в части обеспечения качества дорог или строительства детских дошкольных учреждений, оспаривание решений экзаменационных комиссий по приему экзамена на должность судьи; оспаривание решений квалификационных коллегий судей при отказе в даче рекомендации или применении мер дисциплинарной ответственности, не связанных с досрочным прекращением полномочий судьи; этот перечень можно продолжать, но он не будет исчерпывающий.

Такие широкие возможности применения гл. 22 КАС РФ позволяют обеспечить защиту прав и интересов в самых различных ситуациях, но все-таки возникают вопросы о том, применим ли такой судебный порядок в том или ином случае, а также не является ли универсальность процессуальных правил в определенных случаях отрицательным фактором.

Анализируя содержание всех глав, которые можно отнести к первому виду административного судопроизводства, собственно исковому, можно заметить, что главы о производстве в Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ, о защите избирательных прав, оспаривании результатов кадастровой оценки и требования о компенсации за нарушение разумных сроков судопроизводства, являются, по сути, особенностями действия гл. 22 КАС РФ, так как обжалуются действия и решения органов и лиц, выполняющих публичные функции.

Специальное процессуальное регулирование, безусловно, положительно сказывается на эффективности судебной защиты. Поэтому очень важно, чтобы во всех случаях, когда имеется специфика материальных правоотношений, были установлены дополнительные процессуальные правила.

Не менее значима проблема разграничения компетенции между административным судопроизводством и гражданским процессом. Далеко не все спорные ситуации, возникающие из правоотношений, имеющих публично-правовую природу, подлежат разрешению в порядке гл. 22 КАС РФ. Так, например, споры, возникающие из образовательных правоотношений, будут рассматриваться по правилам гражданского процесса.

Представляется, что именно законодатель должен выработать и нормативно закрепить критерии отнесения дел к административному судопроизводству. Соответствующие разъяснения Верховного Суда РФ очень важны, но не могут заменить правового регулирования.

Одним из вопросов, который требует четкого законодательного решения, является определение процессуального порядка разрешения дисциплинарных споров. В своей статье, посвященной определению процессуальной формы производства по административным делам, Э.Л. Лещина проанализировал различные взгляды на правовую природу дисциплинарных дел, обосновал, что этим делам присуща самостоятельная процессуальная форма, даже выявил элементы процессуально-правового механизма, но при этом так и дал четкого ответа, относятся ли эти дела к административному судопроизводству, поскольку все время применял понятие «административно-процессуальные средства», не объяснив, какие процессуальные средства должны применяться [4, с. 38–47].

Исследования Е.Н. Кулюшина, касающиеся особенностей суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства, позволили ему дополнительно аргументировать «необходимость включения в перечень альтернативных предметных полномочий суда полномочия по рассмотрению дел, касающихся служебных споров по государственной и муниципальной службе, споров о выплате пенсий, пособий и иных гарантиях социальной защиты слабой стороны в процессе» [3, с. 13]. Эта позиция предполагает, что вопросы дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих должны быть отнесены к административному судопроизводству и рассматриваться по правилам гл. 22 КАС РФ. Обнадёживает и предложение о таком критерии, как «слабая сторона» для расширения предметной компетенции в сфере административного судопроизводства. По

такому критерию большая часть дел, затрагивающих интересы детей, должна относиться к административному судопроизводству, поскольку дети – точно слабая сторона. Но эта проблема заслуживает самостоятельного рассмотрения.

Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих бесспорно должна входить в предмет административного судопроизводства. И это определяется не только тем, что в этих спорах другой стороной выступает государственный или муниципальный орган, а прежде всего тем, что государственный или муниципальный служащий сам является носителем этой власти, а значит, то, как лицо выполняет свои обязанности, влияет на права и интересы граждан. Следовательно, суд, разрешая спор, связанный с дисциплинарной ответственностью государственного или муниципального служащего, своим решением влияет на качество власти, поэтому очень важно учитывать не только интересы административного истца, который обжалует взыскание или увольнение со службы, но и интересы неопределенного круга лиц, на которых распространяется юрисдикция такого лица.

Суд должен исключить применение мер дисциплинарной ответственности как средство воздействия на «неудобных» лиц. В этой связи с очевидностью встает необходимость проверки не только законности, но и обоснованности примененных мер дисциплинарного воздействия. Это некоторым образом противоречит общей доктрине применения гл. 22 КАС РФ, что с неизбежностью приводит к необходимости специального процессуального регулирования данной категории дел.

Еще один важный аспект административного судопроизводства в целом и данной категории дел – это противодействие злоупотреблению правом. Необходимо определить баланс между правилами, обеспечивающими доступность судебной защиты, и мерами, способными эффективно противодействовать злоупотреблению процессуальными правами [8, с. 73]. Применительно к рассмотрению дисциплинарных споров возможно злоупотребление правом на обращение в суд, закрепленное в правовых позициях Европейского Суда по правам человека: обращение в суд с целью добиться популярности. Это очень сложно установить на стадии возбуждения дела, но в процессе подготовки необходимо. Пока в нашем законодательстве нет прямого указания на возможность отказа в приеме заявления, если это заведомо является злоупотреблением правом, но совершенствование законодательства продолжается.

От рассуждений о процессуальной природе дел, связанных с дисциплинарной ответственностью государственных и муниципальных служащих, необходимо перейти к процессуальным особенностям таких дел.

Глава 22 КАС РФ, закрепляя процессуальные особенности производства по административным делам об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), об отрешении от должности главы муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования, устанавливает 10-дневный срок для обращения в суд с административным иском заявлением (ч. 2 ст. 219), судебного разбирательства (ч. 2 ст. 226), обжалования судебного акта (ч. 2 ст. 298) и рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции (ч. 4 ст. 305). Представляется, что сокращенные сроки обусловлены необходимостью своевременного рассмотрения административного дела, так как общая продолжительность судопроизводства по административному делу напрямую затрагивает интересы жителей данного муниципального образования.

В судебной практике возникали вопросы о подсудности рассмотрения заявленных требований в связи с тем, что ст. 20 КАС РФ не содержит прямого указания на подсудность этих дел судам уровня субъекта РФ. Верховный Суд РФ разъяснил правила родовой подсудности: административные дела о признании неправомочным состава представительного органа муниципального образования в силу п. 13 ч. 1 ст. 20 КАС РФ в качестве суда первой инстанции рассматривают суды уровня субъекта РФ. Поскольку предметом судебной проверки является акт высшего должностного лица субъекта РФ, влекущий аналогичное правовое последствие, а именно прекращение деятельности органа местного самоуправления, эта

категория административных дел в соответствии с ч. 4 ст. 2 КАС РФ также подсудна судам уровня субъекта РФ [11].

Необходимо предусмотреть и особый порядок применения мер предварительной защиты по административному иску. В частности, суд при рассмотрении вопроса в порядке ст. 223 КАС РФ о приостановлении решения об отрешении от должности главы муниципального образования должен исходить из «двойственности» правовой природы сложившихся правоотношений. С одной стороны, это публичные правоотношения, связанные с исполнением полномочий должностного лица. С другой – трудовые правоотношения, стороной которых является административный истец.

Следует обратить внимание и на пределы рассмотрения административного дела. Статья 226 КАС РФ закрепляет, что суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. При проверке законности этих решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет обстоятельства в полном объеме. В частности, ч. 9 и 10 этой статьи устанавливают обстоятельства, подлежащие выяснению при рассмотрении административного дела: соблюдены ли требования нормативных актов, устанавливающих полномочия на принятие оспариваемого решения, порядок и основания.

В соответствии с ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта РФ может издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования только в двух случаях: 1) издание нормативного правового акта, противоречащего законодательству РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда; 2) совершение действий, в том числе издание правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда [1].

В определении Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О даны разъяснения о том, что порядок и условия издания высшим должностным лицом субъекта РФ правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования зависит от совершения указанным должностным лицом действий, влекущих определенные неблагоприятные последствия, если это установлено судом, а также, если указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Наступление ответственности главы муниципального образования связано с действиями, влекущими определенные неблагоприятные последствия для публичных и частных интересов. Это само по себе не может пониматься таким образом, что прямо не упомянутое в норме бездействие должностного лица, порождающее те же (аналогичные) негативные последствия, выведено за рамки и не подлежит пресечению посредством конкретной меры государственно-правового принуждения [9].

Таким образом, высшее должностное лицо субъекта РФ не может отрешить от должности главу муниципального образования по мотиву целесообразности, потери доверия и т.п. [5, с. 18–23], исключительно только в случае, если судом установлено в действиях (бездействии) должностного лица нарушение закона, которое привело к определенным неблагоприятным последствиям. Обязанность по доказыванию этих обстоятельств возлагается непосредственно на лицо, принявшее оспариваемое решение (п. 11 ст. 226 КАС РФ).

Анализируя основания для отрешения от должности, И.А. Третьяк приходит к выводу, что на высшее должностное лицо субъекта РФ возложены функции по определению достаточности принятых главой муниципального образования мер по исполнению решения суда, полагая, что заложенное в данной правовой норме усмотрение порождает возможность злоупотребления правом со стороны указанного правоприменителя [7, с. 63–66].

Для того чтобы не допустить «злоупотребления правом со стороны правоприменителя», высказываются предложения о необходимости вовлечения законодательных (представительных) органов субъектов РФ в процесс принятия решений об отрешении от должности главы муниципального образования, чья рекомендация предшествовала бы окончательному вердикту высшего должностного лица субъекта РФ. В этом случае процедура предварительного рассмотрения вопроса может способствовать реализации прав и законных интересов «обвиняемой» стороны, т.е. главы муниципального образования [6, с. 6–10].

Законодательное закрепление сокращенных сроков рассмотрения таких дел, безусловно, должно затрагивать и процессуальный порядок подготовки и принятия решений суда в части установления сроков для составления мотивированного решения и закрепления порядка исполнения решения суда. Мотивированное решение суда должно быть составлено судом в день принятия данного решения или в возможно короткие сроки после окончания судебного заседания по аналогии с ч. 4 ст. 227 КАС РФ. При принятии решения судом необходимо рассмотреть вопрос о немедленном исполнении решения суда, исходя из целесообразности такого исполнения в каждой конкретной ситуации. Например, возможно немедленное исполнение решения суда по аналогии со ст. 211 ГПК РФ, предусматривающей немедленное исполнение решения суда о восстановлении на работе. Не вызывает сомнения и закрепление положения об обязательном опубликовании решения суда в официальном печатном издании органа государственной власти субъекта РФ.

Список литературы

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.

2. Жукова О.В., Огаркова Н.О. Перспективы развития административного судопроизводства в России (на основе материалов межрегиональной научно-практической конференции) // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 4. С. 100–108.

3. Кулюшин Е.Н. Суд первой инстанции как субъект административного судопроизводства: автореф. дисс. ... канд. ^{юрид. наук.} Екатеринбург, 2022. 31 с.

4. Лещина Э.Л. Процессуальная форма по дисциплинарным делам // Lex Russica. 2022. Т. 75. № 1. С. 38–47.

5. Семенов М.И. Контроль законности деятельности органов местного самоуправления судами общей юрисдикции // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 18–23.

6. Семенов М.И. Проблемы совершенствования процессуальных основ временной государственной администрации и досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления по решению государственных органов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 1. С. 6–10.

7. Третьяк И.А. Конституционно-правовой конфликт в муниципальном праве // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 63–66.

8. Туманова Л.В. Предложения по совершенствованию процессуального законодательства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 2. С. 73–79.

9. Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 12.04.2022).

10. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 4 апреля 2018 г. по делу № 16-АПГ18-3 [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru> (дата обращения: 12.04.2022).

Об авторах:

ЖУКОВА Олеся Витальевна – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой судебной власти и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 4257-9631, AuthorID: 322563; e-mail: Zhukova.OV@tversu.ru

ТУМАНОВА Лидия Владимировна – заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры судебной власти и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 8705-4643, AuthorID: 648735; e-mail: gpipd@tversu.ru

SPECIFICS AND LIMITS OF APPLICATION OF CHAPTER 22 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION

O.V. Zhukova, L.V. Tumanova

Tver State University, Tver

The specifics and limits of the application of the judicial procedure for challenging decisions, actions (inaction) of state authorities and local self-government bodies in administrative proceedings are considered. The procedural features of the consideration of cases of this category are analyzed, the main problems arising during the presentation of an administrative statement of claim, judicial proceedings, appeal of a judicial act are identified.

***Keywords:** judicial protection, administrative proceedings, judicial control.*

About authors:

ZHUKOVA Olesya – PhD in law, associate professor, head of the department of judicial power and law enforcement Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova st., 33), SPIN-code: 4257-9631, AuthorID: 322563; e-mail: Zhukova.OV@tversu.ru

TUMANOVA Lidia – Honored Lawyer of the Russian Federation, the doctor of the Legal Sciences, Professor professor of the department of judiciary and Law Enforcement Affairs of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova st., 33), SPIN-code: 8705-4643, AuthorID: 648735; e-mail: gpipd@tversu.ru

Жукова О.В., Туманова Л.В. Специфика и пределы применения главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 2 (70). С. 41–49.