**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КАС РФ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

Авраменко Ангелина Олеговна

Юридический институт/кафедра государственно-правовых дисциплин, Тихоокеанский государственный университет, г. Хабаровск, Россия.

**Аннотация**

С 15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ, регулирующий порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ст. 1 КАС РФ).

Действенный судебный контроль за соблюдением органами и должностными лицами публичной администрации (далее - публичная администрация, административный орган) прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, соответствием административной деятельности требованиям закона и иных нормативных правовых актов, как давно уже известно, является одним из атрибутов правовой государственности. В этой связи введение в действие с 15 сентября 2015 года Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ) следует расценивать как весьма важный шаг на пути формирования в России действительно правового, демократического государства.

Принятие КАС РФ актуализировало целый спектр проблем судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций от нарушений со стороны публичной администрации, среди которых особый интерес вызывает проблема судебного контроля за реализацией ее дискреционных (от лат. discretio - различение, разделение) полномочий (прав, обязанностей), т.е. полномочий определять свое служебное поведение во взаимоотношениях с гражданами и организациями с той или иной степенью собственного усмотрения (дискреции).

Всё вышеизложенное, а также совершенствование правового регулирования административного судопроизводство в РФ, обуславливает актуальность и выбор темы статьи.

Методологическая основа исследования. Решение поставленных задач осуществлялось с помощью общенаучных методов (анализа, синтеза, обобщения, системного метода) и частнонаучных методов познания (сравнительно-правового, исторического, формально-логического и др.).

Объектом статьи являются общественные отношения складывающиеся в области, судопроизводства в РФ.

Предметом статьи являются нормы законодательства регулирующие, административное производство в РФ и складывающаяся правоприменительная практика.

Целью статьи является исследование административного судопроизводства в РФ.

В соответствии с целями в ходе статьи будут решены следующие задачи:

1. Изучить административное правосудие в РФ: понятие и особенности становления.

2. Рассмотреть современное состояние административного судопроизводства в РФ.

**Ключевые слова:** суд общей юрисдикции, Кодекс административного судопроизводства РФ, процессуальная норма, судебное заседание, защита интересов, права и обязанности.

О реальных проблемах применения КАС РФ в судах общей юрисдикции, по сравнению с теоретическими изысканиями по поводу административного судопроизводства, написано немного [1]. Несколько материалов было, например, в Legal.Report [2]. Между тем существуют, по крайней мере, две проблемы, требующие серьезного анализа.

Начнем с первой проблемы. Когда два языка близки, учить второй в некотором смысле сложнее, чем язык, совсем не похожий на тот, которым владеешь. В статье «Кодекс административного судопроизводства год спустя»[3] отмечалось, что КАС РФ является несколько измененным вариантом действующего ГПК РФ, а точнее, набором процессуальных норм, взятых в основном из ГПК РФ и АПК РФ, с определенным процентом оригинальных положений. И в этой похожести трех кодексов и заключается проблема.

Судьям (общей юрисдикции) и практикующим юристам на первых порах трудно акцентировать внимание на порой неожиданных различиях между двумя/тремя процессуальными кодексами. Некоторые различия обнаруживаются спустя определенное время применения кодекса, поскольку они не только не соответствуют нормам АПК и ГПК, но и никоим образом не обусловлены особенностями защищаемых субъективных материальных прав.

Например, в КАС РФ по неведомой причине «утрачен» перерыв судебного разбирательства (заседания) как понятие и процессуальное действие. Поначалу судьи, не обнаружив статьи о перерыве, даже сомневались в том, можно ли вообще объявлять перерыв в заседании. Что авторы КАС РФ имели в виду, не включая данный институт: то, что действительно перерывы объявлять нельзя, или что-то иное? Но некоторые административные дела слушаются достаточно долго. Перерыв бывает необходим для проветривания помещения, для отдыха, для обеда и так далее.

Неким сюрпризом явилось и то, что КАС РФ не содержит такого института, как продление процессуального срока судом: «Назначенные судом процессуальные сроки могут быть продлены судом» (ст. 111 ГПК РФ). Кому помешал этот институт – не совсем понятно. Восстановление пропущенного процессуального срока – это довольно сложная, продолжительная процедура. Что плохого в том, что судья своим определением без лишней волокиты продлит, к примеру, назначенный срок оставления иска без движения, – не ясно.

Примеры можно приводить еще долго, но смысл проблемы понятен. Решение ее – привыкание к отличиям между кодексами и их запоминание, либо унификация процедуры защиты субъективных прав, как частных, так и публичных.

Вторая, намного более важная проблема, – определение критериев частноправовых и публично-правовых правоотношений, а соответственно, применения КАС РФ либо ГПК РФ (норм различных видов производств АПК РФ) в том или ином случае.

Она очевидна и выходит на первый план, что отражается и в появлении таких актов, как письмо Верховного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. №7-ВС-7105/15 «Категории дел, вызывающие вопросы по определению вида судопроизводства и рассматриваемые судами общей юрисдикции в исковом порядке». В письме утверждается, что таким критерием «является характер правоотношений, который предопределяется не только участием в них в качестве одного из субъектов таких органов (органов власти), но и тем, что участники таких правоотношений не обладают равенством и один из них наделен властными полномочиями по отношению к другому».

Сложность состоит в том, что:

– органы власти могут выступать в качестве стороны в гражданских правоотношениях (представляя Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования). Когда какую роль играет орган власти, бывает достаточно сложно распознать;

– иногда властными полномочиями обладают не органы государственной или муниципальной власти, а иные органы и организации, наделенные соответствующими властными полномочиями, которые становятся стороной в публичных правоотношениях. Нормативная база и процедура такого наделения представляются несовершенными;

– иногда достаточно сложно определить, является ли государственный орган органом власти, а лицо – должностным. Не в смысле уголовного права и процесса, а в плане административного судопроизводства;

– наконец, главное: далеко не всегда очевидно, правоотношения в какой сфере следует считать в своей основе публичными, а в какой – частными.

Для примера возьмем ПФР. Никто не сомневается, что этот фонд наделен государственно-властными полномочиями и осуществляет государственные функции. Нормативные акты этого фонда оспариваются по правилам КАС РФ. Взыскание задолженности с физических лиц производится по правилам КАС РФ. Но оспаривание действий, бездействия и решений фонда и его отделений производится в основном по правилам искового производства ГПК. Почему? Видимо, считается, что правоотношения между фондом и пенсионерами (претендентами на пенсию) частные, а не публичные.

То же можно сказать и о других «государственных» фондах. Видимо, отказ в оказании медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию или ненадлежащее ее оказание, а также действия и решения ФОМС, следует оспаривать по ГПК РФ, а не по КАС РФ, поскольку отсутствуют публичные правоотношения. В то же время помещение гражданина в медицинское психиатрическое или противотуберкулезное учреждение в недобровольном порядке производится по правилам КАС РФ. В этом же порядке рассматриваются дела о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни. Видимо, законодатель усматривает здесь публичные правоотношения.

Кстати, долгие годы задолженности по налогам и налоговым платежам с физических лиц взыскивались, в соответствии с указаниями НК РФ и сложившейся практикой, путем предъявления гражданских исков (а не заявлений) или заявлений о выдаче судебных приказов по ГПК РФ. То есть эти правоотношения, по крайней мере с точки зрения процесса, считались частными. Теперь взыскания производятся по правилам КАС РФ. Правоотношения стали публичными?

До сих пор, несмотря ни на какие разъяснения, имеется достаточно противоречивая практика по делам об оспаривании отказа органов власти в заключении (продлении) договоров аренды государственного и муниципального имущества, по делам об отказе в приватизации указанного имущества.

Неясности остаются с оспариванием действий и решений таких органов, как Государственный банк России, Счетная палата России и некоторых других.

Если решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решения квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи могут быть оспорены судьями и бывшими судьями по правилам КАС РФ, то решения соответствующих квалификационных коллегий адвокатов и нотариусов, видимо, должны оспариваться по правилам ГПК РФ в исковом производстве.

Может ли кто-нибудь однозначно и ясно утверждать, каковы отношения между государственным или муниципальным служащим и вышестоящим органом (должностным лицом), который принял его на службу?

Они частные или публичные? Интересно, что в России на сегодня из госслужащих (кроме судей) лишь военнослужащие вправе оспаривать действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц по правилам КАС РФ. Остальные, в том числе и служащие оспаривают действия и решения своих начальников по правилам ГПК РФ.

Правоотношения, складывающиеся в сфере образования, во многих случаях судами квалифицируются как публичные. Так, имеются соответствующие разъяснения ВС РФ по оспариванию решений Высшей аттестационной комиссии, есть практика по оспариванию решений органов образования субъектов РФ. Интересно, что складывается практика рассмотрения дел по оспариванию действий и решений руководителей образовательных учреждений по правилам КАС РФ, хотя формально, в соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. №2, они не являются должностными лицами.

Рассмотренные выше и подобные вопросы возникли, как представляется, потому, что в России (и не только) не выработаны ясные подходы к классификации правовых отношений на частные и публичные. Если это вообще решаемая задача. Одни правоотношения (например, связанные с демонстрациями и шествиями) практически везде считаются публичными, а другие, в том числе и гражданские процессуальные, в некоторых государствах считаются публичными, в некоторых – частными. В России их всегда считали публичными, соответственно дела о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок рассматриваются по правилам КАС РФ.

Дополнительной проблемой является необходимость во многих случаях рассмотрения в одном деле «комплексных» вопросов, в которых объединены (иногда неразрывно) публичные и частные правоотношения. КАС РФ на сегодняшний день не позволяет защищать частные субъективные права в порядке, установленном в кодексе.

В таких условиях для обеспечения прав на судебную защиту, видимо, требуется на какое-то время управление «в ручном режиме» с подробными регулярными (и желательно аргументированными) разъяснениями ВС РФ по категориям дел.

Кодекс административного судопроизводства РФ регулирует порядок рассмотрения Верховным судом РФ и судами общей юрисдикции (а также мировыми судьями) дел, возникших из публичных правоотношений, в частности, об оспаривании нормативно-правовых актов, об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти и должностных лиц и др. Ранее нормы, регулирующие административное судопроизводство, содержались в ГПК РФ и АПК РФ, которые применялись судами общей юрисдикции и арбитражными судами при рассмотрении соответствующих категорий дел по подведомственности.

С вступлением в силу нового Кодекса соответствующие положения ГПК РФ утратили силу — теперь суды общей юрисдикции применяют КАС РФ, а арбитражные суды и Суд по интеллектуальным правам по-прежнему рассматривают административные дела по АПК РФ. Основная идея законодателя при принятии нового процессуального кодекса заключалась в том, чтобы установить специальные правила для разрешения споров с участием публичных субъектов: если в обычном исковом производстве стороны спора находятся в равном положении, то в публичных правоотношениях равенство субъектов отсутствует. По логике законодателя, положения КАС РФ призваны отражать специфику административного судопроизводства и обеспечивать баланс интересов сторон.

Дела, рассматриваемые в соответствии с КАС РФ, можно условно разделить на две категории: защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций (ч. 2 ст. 1 КАС РФ), в частности: оспаривание нормативных правовых актов или актов, обладающих нормативными свойствами; оспаривание решений или действий (бездействия) публичных органов и должностных лиц; оспаривание решений или действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных публичными полномочиями, и др.; обязательный судебный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, организаций при реализации отдельных административных властных требований (ч. 3 ст. 1 КАС РФ): приостановление или ликвидация политической партии, прекращение деятельности СМИ, взыскание обязательных платежей и санкций с физических лиц, административный надзор и др.

Важно учитывать, что в данный момент КАС РФ применяют только суды общей юрисдикции. Суд по интеллектуальным правам и арбитражные суды по-прежнему рассматривают споры в соответствии с нормами АПК РФ. Помимо этого, в данный момент вне сферы регулирования КАС РФ остаются дела об административных правонарушениях, об обращении взыскания на средства бюджетов Российской Федерации, о взыскании обязательных платежей и санкций с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. В основу Кодекса положены нормы ГПК РФ и АПК РФ, регулирующие порядок рассмотрения споров, возникших из публичных правоотношений.

Однако КАС РФ содержит ряд нововведений, отражающих, в частности, специфику административного судопроизводства. В целях обеспечения баланса интересов сторон, защиты «слабого» участника судебного процесса КАС РФ предоставляет суду активную роль в судебном процессе. Суд вправе по собственной инициативе истребовать доказательства (ч. 1 ст. 63 КАС РФ), привлечь надлежащего ответчика без согласия истца (ч. 1 ст. 43 КАС РФ), проверить соглашение о примирении на предмет допустимости взаимных уступок (ч. 5 ст. 137 КАС РФ).

Кроме того, суду апелляционной инстанции предоставлена возможность самостоятельно применить меры предварительной защиты либо приостановить исполнение судебного решения по делу (ч. 1 ст. 306 КАС РФ). Приведенные положения применяются на практике: наиболее часто суды используют полномочия по самостоятельному истребованию доказательств и привлечению надлежащего ответчика. В одном деле, к примеру, апелляция отменила решение суда первой инстанции со ссылкой на необходимость привлечь надлежащего ответчика и истребовать доказательства (Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 01.03.2016 по делу № 33а-1755/2016).

Однако стоит отметить, что в действительности активность суда может проявляться в получении информации не только от публичного органа или должностного лица, но и от гражданина или организации. Активная роль суда также проявляется в использовании широких полномочий по поддержанию порядка в судебном заседании, в том числе посредством применения мер процессуального принуждения. В отличие от ГПК РФ, в административном процессе суд может ограничить выступление участника судебного разбирательства или лишить его слова (ст. 118 КАС РФ).

Ограничение выступления применяется, если участник судебного разбирательства касается вопроса, не относящегося к делу, а лишение слова — если участник нарушает последовательность выступлений, дважды не исполняет требования председательствующего судьи, допускает грубые выражения или оскорбительные высказывания, призывает к осуществлению незаконных действий. Суд также может применить меру в виде обязательства о явке — письменного обязательства своевременно являться на заседание по вызову суда (ст. 121 КАС РФ) — в отношении лица, участие которого является обязательным по закону или по решению суда.

Заключение

Рассмотренные выше и подобные вопросы возникли, как представляется, потому, что в России (и не только) не выработаны ясные подходы к классификации правовых отношений на частные и публичные. Если это вообще решаемая задача. Одни правоотношения (например, связанные с демонстрациями и шествиями) практически везде считаются публичными, а другие, в том числе и гражданские процессуальные, в некоторых государствах считаются публичными, в некоторых – частными. В России их всегда считали публичными, соответственно дела о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок рассматриваются по правилам КАС РФ.

Дополнительной проблемой является необходимость во многих случаях рассмотрения в одном деле «комплексных» вопросов, в которых объединены (иногда неразрывно) публичные и частные правоотношения. КАС РФ на сегодняшний день не позволяет защищать частные субъективные права в порядке, установленном в кодексе.

В таких условиях для обеспечения прав на судебную защиту, видимо, требуется на какое-то время управление «в ручном режиме» с подробными регулярными (и желательно аргументированными) разъяснениями ВС РФ по категориям дел.

**Литература**

1. Беляков, В. Г. Право для экономистов и менеджеров: учебник и практикум для академических студентов / В. Г. Беляков. - 2-е изд., Ред. И доп. - М .: Издательство Юрайт, 2018 .- 401 с.

2. Бошно, С. В. Юриспруденция: основы государства и права: Учебник для академических студентов / С.В. Бошно. - М .: Издательство Юрайт, 2019 .- 533 с.

3. Бялт, В. С. Юриспруденция: Учеб. Справочник университета / В.С. Бялт. - 2-е изд., Ред. И доп. - М .: Издательство Юрайт, 2018 .- 302 с.

4.Волков, А.М. Юриспруденция: учебник для студентов и специалистов / А. М. Волков. - М .: Издательство Юрайт, 2019 .- 274 с.

5. Волков, А. М. Правовые основы профессиональной деятельности: учебник по программному обеспечению с открытым исходным кодом / А. М. Волков. - М .: Издательство Юрайт, 2019 .- 274 с.

6. Вологдин А.А. Основы права: учебник и практикум по программному обеспечению с открытым исходным кодом / А. А. Вологдин [и др.]; под общим. под ред. А. А. Вологдина. - 2-е изд., Ред. И доп. - М .: Издательство Юрайт, 2019 .- 372 с.

7. Кашанина, Т.В. Право: учебник и практикум для прикладных студентов / Т. В. Кашанина. - 2-е изд., Ред. И доп. - М .: Издательство Юрайт, 2019 .- 484 с.

8. Конин, Н. М. Правовые основы лидерства: учебник. Приложение для программного обеспечения с открытым исходным кодом/ Н.М. Конин. - М .: Издательство Юрайт, 2018 .- 139 с.

9. Обухова, О. В. Право: учебник и практикум для прикладных студентов / О. В. Обухова. - 2-е изд., Ред. И доп. - М .: Издательство Юрайт, 2018 .- 266 с.