

УДК 347.99

Родин Денис Яковлевич

доктор экономических наук,
доцент кафедры денежного обращения и кредита,
Кубанский государственный аграрный
университет имени И.Т. Трубилина
rodin17@mail.com

Зиниша Ольга Станиславовна

кандидат экономических наук,
доцент кафедры денежного обращения и кредита,
Кубанский государственный аграрный
университет имени И.Т. Трубилина
zinisha@rambler.ru

Иваненко Игорь Николаевич

кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского процесса
и международного права,
Кубанский государственный университет
ivanenko.igor@mail.ru

Denis Ya. Rodin

Doctor of Economics,
Associate Professor of the Department of Monetary
Circulation and Credit, Kuban State Agrarian University
named after I.T. Trubilin
rodin17@mail.com

Olga S. Zinisha

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Monetary
Circulation and Credit,
Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin
zinisha@rambler.ru

Igor N. Ivanenko

Candidate of Law,
Associate Professor of the Department of Civil Procedure
and International Law,
Kuban State University
ivanenko.igor@mail.ru

**К вопросу о проблемах определения полномочий судов
апелляционной, кассационной и надзорной инстанций в
административном судопроизводстве**

**To the issue of the problems of determining the powers of the courts of
appeal, cassation and supervisory instances in administrative proceedings**

***Аннотация.** В ходе настоящего исследования предпринята попытка анализа полномочий судов апелляционной, кассационной и надзорной инстанций в административном судопроизводстве. Приведены нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, закрепляющие перечень полномочий судов в административном судопроизводстве. Выделены основные проблемы и умозаключения по результатам проведенного исследования.*

***Ключевые слова:** административное судопроизводство, апелляционная инстанция, кассационная инстанция, надзорная инстанция, полномочия суда, полномочия судов в административном судопроизводстве.*

***Annotation.** This article attempts analysis of the powers of the courts of appeal, cassation and supervisory instances in administrative proceedings. The norms of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, fixing the list of powers of courts in administrative proceedings, are given. The main conclusions based on the results of the study are highlighted.*

***Keywords:** administrative proceedings, appellate instance, cassation instance, supervisory instance. powers of the court, powers of the courts in administrative proceedings.*

Актуальной представляется проблема охраны права и законных интересов граждан от незаконных действий и решений со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления. Определенные противоречия и проблемы сопровождают процесс, содержащий определенный «перевес» в пользу более защищенной стороны, обладающей властными полномочиями.

Таким образом, институт административного судопроизводства представляет собой основополагающий институт в области защиты прав, свобод человека и гражданина.

15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Именно данный кодифицированный акт закрепил независимость административного судопроизводства в рамках российской правовой системы.

Административное судопроизводство характеризуется рядом общих родовых признаков с конституционным, гражданским, уголовным судопроизводствами. Установленные частью 2 статьи 118 Конституций Российской Федерации четыре формы судопроизводства, обладают своей спецификой в целях и правовом регулировании, однако, все они призваны решать одну общую задачу - обеспечение посредством правосудия прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, все формы судопроизводства необходимо рассматривать в неразрывном функциональном единстве. Как следствие, «названные исчерпывающим образом четыре формы судопроизводства представляют собой оптимально необходимую совокупность, гарантирующую полноценную судебную защиту, право на которую предусмотрено статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Соответственно, отсутствие любого из судопроизводств снижает эффективность судебной защиты.

Для объективного рассмотрения полномочий судов апелляционной, кассационной и надзорной инстанций необходимо определить содержание термина «административное судопроизводство».

Так, Студеникина М.С. под термином «административное судопроизводство» понимает два вида деятельности суда:

1) осуществление судом контрольных полномочий в отношении законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц;

2) участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях [3, с.1179].

Николаева Л.А. и Соловьева А.К. указывают на то, что административное судопроизводство - это форма судебного (принудительного) восстановления субъективных публичных прав граждан и организаций, гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина [4, с.121].

Старилов Ю.Н., в свою очередь, отождествляет термины «административная юстиция», «административный процесс» и «административное судопроизводство» [6, с.26].

Васильева Е.С. и Нехайчик В.К. считают, что термин «административное судопроизводство» подразумевает под собой, прежде всего, правосудие, осуществляемое специализированными административными судами, в особом судебном процессуальном порядке, по рассмотрению и разрешению административных и публичных дел, с целью защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений от произвола чиновников [1, с.39].

Таким образом, с учетом действующего в настоящее время Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации под административным судопроизводством понимается порядок защиты в судах общей юрисдикции прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений (статья 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Анализ положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации указывает на то, что административный процесс является своего рода юридической процедурой с особыми характеристиками, такими как этапность и временная определенность.

Судебная инстанция – определенная процессуальная компетенция суда (или его структурного подразделения), состоящая в полномочии на рассмотрение и разрешение дела по существу с вынесением судебного акта или в проверке законности и обоснованности вынесенного приговора или решения, не вступившего или вступившего в законную силу.

Установленные частью 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации четыре формы судопроизводства, имеют свою специфику в целях и правовом регулировании, однако, все они призваны решать одну общую задачу – обеспечение посредством правосудия прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, все формы судопроизводства необходимо рассматривать в неразрывном функциональном единстве. Как следствие, «названные исчерпывающим образом четыре формы судопроизводства представляют собой оптимально необходимую совокупность, гарантирующую полноценную судебную защиту, право на которую предусмотрено статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Соответственно, отсутствие любого из судопроизводств снижает эффективность судебной защиты.

По мнению И.В. Пановой, несмотря на то, что юридическому процессу присущи признаки стадийности, цикличности, которые законодателем четко оформлены в стадии процессуальной активности, единого понимания в определении понятий стадий процесса пока не достигнуто. Одни ученые под стадией процесса понимают совокупность процессуальных действий или процессуальных отношений, объединенных ближайшей целью, другие – порядок движения дела, установленной законом, третьи – поочередно сменяющие друг друга самостоятельные этапы, имеющие конкретные цели и задачи [5, с.41].

Так, традиционно, под полномочиями суда в судебном разбирательстве понимается совокупность его прав и обязанностей по осуществлению правосудия в рамках определенного вида процедуры, регулируемой нормами соответствующего процессуального нормативного акта.

Полномочия суда составляют основу всей процедуры административного судопроизводства. Они проявляются в конкретных актах суда, который при наличии определенной причины уполномочивает или обязывает разрешать публично-правовые споры.

В соответствии с пунктом 58 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», полномочия суда в рамках административного судопроизводства при подготовке административного дела к судебному разбирательству расширяются указанием на то, что судья вправе провести предварительное судебное заседание. Такое заседание может быть назначено при возникновении необходимости уточнения обстоятельств, имеющих значение для:

- правильного рассмотрения и разрешения административного дела;

- определения достаточности доказательств по административному делу;
- выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным иском заявлением;
- процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству;
- выяснения возможности урегулирования административного спора до судебного разбирательства.

Также, необходимо отметить, что пунктом 61 указанного Постановления Пленума при рассмотрении административного дела 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 суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении. При этом суд не вправе признать обоснованным оспариваемое решение, действие, бездействие со ссылкой на обстоятельства, не являвшиеся предметом рассмотрения соответствующего органа, организации, лица, изменяя таким образом основания принятого решения, совершенного действия, имевшего место бездействия.

Однако необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 62 Постановления Пленума № 36, суд не осуществляет проверку целесообразности оспариваемых 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, принимаемых, совершаемых ими в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом.

При этом следует иметь в виду, что превышение указанных полномочий либо использование их вопреки законной цели и правам, законным интересам граждан, организаций, государства и общества является основанием для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными. Данная мера находит должное закрепление в пункте 4 части 9 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

В рамках административного судопроизводства следует отдельно выделять дополнительные стадии, включающие стадию апелляции, кассации, пересмотра судебных постановлений в порядке надзора.

В теории судебного процесса стадия оспаривания и возражения считается дополнительной стадией в различных видах судебного разбирательства.

В соответствии с положениями статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения

апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе:

1) оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по административному делу новое решение;

3) отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если административное дело рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле, или если решение суда первой инстанции принято в соответствии с частью 5 статьи 138 данного Кодекса либо в случае нарушения правил о ведении аудиопотоколирования судебного заседания;

4) отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по административному делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части по основаниям, указанным в статьях 194 и 196 указанного Кодекса;

5) оставить апелляционные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных частью 1 статьи 301 данного Кодекса.

Пунктом 78 Постановления пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36 суд апелляционной инстанции вправе отказать лицу, участвующему в деле, в удовлетворении ходатайства о приобщении или об истребовании дополнительных доказательств, только если судом установлено, что непредставление этих доказательств в суд первой инстанции было направлено на затягивание рассмотрения дела или представляло собой иное злоупотребление процессуальными правами.

В рамках апелляционного производства по делу, также установлено полномочие в силу части 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства российской Федерации, в соответствии с которым суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Регламентация полномочий суда кассационной инстанции находит отражение в статье 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в соответствии с которой, суд кассационной инстанции, рассмотрев кассационные жалобу, представление с административным делом, вправе:

1) оставить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, кассационные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить дело на новое рассмотрение в соответствующий суд с указанием при необходимости на обязанность рассмотреть дело в ином составе судей;

3) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения либо прекратить производство по административному делу;

4) оставить в силе один из принятых по административному делу судебных актов;

5) отменить либо изменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права;

б) оставить кассационные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных частью 1 статьи 321 указанного Кодекса.

Необходимо отметить, что вышеуказанным Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации отдельных полномочий в рамках рассмотрения дела в суде кассационной инстанции не установлено. Данный фактор указывает на отсутствие специальных полномочий суда кассационной инстанции по причине регламентации процесса судопроизводства как в рамках первоначального рассмотрения административного дела судом, так и в рамках рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции. Перечень основных полномочий суда кассационной инстанции по административному делу изложен в вышеуказанной статье Кодекса. Однако данное утверждение представляется ошибочным. В рамках кассационного рассмотрения административного дела имеется ряд особенностей, вызванных целями и спецификой рассмотрения дела в суде кассационной инстанции. Таковыми представляются полномочия о решении вопроса о возвращении кассационных жалобы, представления без рассмотрения по существу в связи с пропуском срока обжалования судебного акта в кассационном порядке. Данный вопрос решается в течение десяти дней со дня их поступления в суд кассационной инстанции, вопрос о восстановлении пропущенного срока подачи кассационных жалобы, представления должен быть разрешен в этот же срок. Также, необходимо отметить, что данный вопрос разрешается судьей суда кассационной инстанции единолично. Данная формулировка полномочия суда в рамках кассационного производства влечет определенные процессуальные особенности, в связи с чем, нам представляется необходимой более подробная регламентация процесса рассмотрения дела в суде кассационной инстанции, посредством установления исчерпывающего перечня полномочий суда на всех этапах рассмотрения дела, а не только в отношении «итоговых» полномочий.

Подробный подход использован законодателем в рамках регламентации полномочия суда при рассмотрении дела в порядке надзора в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

Так, положениями статьи 342 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено: Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев надзорные жалобу, представление с административным делом в порядке надзора, вправе:

1) оставить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, надзорные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить административное дело на новое рассмотрение в соответствующий суд. При направлении административного дела на новое рассмотрение Президиум Верховного Суда Российской Федерации может указать на необходимость рассмотрения административного дела в ином составе судей;

3) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения, либо прекратить производство по административному делу;

4) оставить в силе один из принятых по административному делу судебных актов;

5) отменить либо изменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и толковании норм материального права;

6) оставить надзорные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных статьей 335 данного Кодекса.

Резюмируя изложенное, отметим, что полномочия судов апелляционной, кассационной и надзорной инстанций в административном судопроизводстве до настоящего времени выступают в качестве объекта для дискуссий. Данная проблема связана с необходимостью внедрения результатов научных исследований в нормы, регламентирующие стадии административного судопроизводства.

Литература:

1. Васильева Е.С., Нехайчик В.К. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // *Административное и муниципальное право*. 2011. № 10 (46). С. 38-43.

2. Диордиева О. Обжалование определений суда первой инстанции // *Российская юстиция*. 2010. № 10. С. 14-15.

3. Кузьмичева Г.А., Студеникина М.С. Административный процесс: понятие, сущность, принципы // *Lex russica (Русский закон)*. 2006. Т. 65. № 6. С. 1178-1190.

4. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские

традиции // Санкт-Петербург, 2004. Сер. Конституционное, муниципальное и административное право.

5. Панова И.В. *Административное судопроизводство - вид судопроизводства в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 2. С. 36-43.*

6. Стариков Ю.Н. *Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12. С. 20-28.*

References:

1. Vasilyeva E.S., Nekhaychik V.K. *The concept of administrative legal proceedings in the mechanism of administrative and legal impact // Administrative and municipal law. 2011. № 10 (46). pp. 38-43.*

2. Diordieva O. *Appeal of rulings of the court of first instance // Russian justice. 2010. № 10. pp. 14-15.*

3. Kuzmicheva G.A., Studenikina M.S. *Administrative process: concept, essence, principles // Lex russica (Russian Law). 2006. Vol. 65. № 6. pp. 1178-1190.*

4. Nikolaeva L.A., Solovyova A.K. *Administrative justice and administrative proceedings: foreign experience and Russian traditions // St. Petersburg, 2004. Ser. Constitutional, Municipal and Administrative Law.*

5. Panova I.V. *Administrative legal proceedings - a type of legal proceedings in the Russian Federation // Arbitration and civil procedure. 2003. № 2. pp. 36-43.*

6. Starikov Yu.N. *Administrative proceedings and administrative courts in the Russian Federation: reality and prospects // Russian Judge. 2012. № 12. pp. 20-28.*