

И.В. Панова. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 464 с.

Административная юстиция является проблемой, которая на протяжении многих лет весьма успешно исследуется в научных трудах доктором юрид. наук, проф. Инной Викторовной Пановой. Можно предположить, что рецензируемая монография представляет собой систему теоретических суждений, обоснований и предложений, направленных на формирование полноценной концепции данного правового института. Этот научный труд, бесспорно, – заметное в научном мире издание, ставшее масштабным результатом весьма успешной попытки автора подвести определенный итог своих исследований феномена административной юстиции. Если более широко посмотреть на содержание работы, то становится очевидным, что она посвящена важнейшей и чрезвычайно актуальной проблеме не только в современном административном праве России, но и в сфере реформирования судебной власти, судебной системы, в области создания административного судопроизводства, оптимизации гражданского и арбитражного процесса. В числе значительно укрепляющих актуальность и востребованность научным сообществом тематики административной юстиции, административного процесса, административного судопроизводства находится модернизация законодательства об административном судопроизводстве.

Центральным и одновременно важным для начала исследования проблем административной юстиции является тезис И.В. Пановой о том, что даже конституционно-правовое установление административного судопроизводства в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти не позволяет констатировать достижение должного уровня развития административного процессуального законодательства в России, ибо в стране до настоящего времени не сформирован эффективный функционирующий процессуальный институт административного судопроизводства. Таким образом, эта теоретическая констатация дает возможность автору (и одновременно обязывает) полноценно проанализировать как историю института административного судопроизводства в России, так и его перспективы.

Здесь сразу же необходимо отметить высокий исследовательский уровень проведенного И.В. Пановой анализа проекта Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС), направленного для обсуждения в Государственную Думу в марте 2013 г. (с. 206–219). Автор обращает внимание не только на сугубо административно-процессуальные вопросы создаваемой модели административной юстиции, но и на взаимосвязь процессуальных норм, входящих в институт административного судопроизводства, с нормами действующих ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ. Такой сложноструктурированный анализ института административного судопроизводства приводит исследователя к заслуживающим внимания выводам, предложениям и рекомендациям практической направленности.

И.В. Панова всесторонне анализирует и положительно оценивает как саму идею разработки проекта КАС, так и его концепцию и отдельные процессуальные правовые нормы. Автор высказывает несколько критических суждений по данным вопросам. Внимательное изучение рецензируемой книги дает основание убедиться в том, что автор выступает

за неременный учет самых передовых моделей административного правосудия, уже созданного в различных странах мира. Здесь же следует обратить внимание на то, что ученый весьма детально изучает зарубежное законодательство, устанавливающее различные модели административной юстиции за рубежом (с. 284–331). Можно увидеть, что мнение автора рецензируемой монографии фактически сравнимо с выводами других ученых, проанализировавших проект КАС, по поводу содержащихся в нем проблем и противоречий. Например, законопроект не устанавливает принципиально важных для такого процессуального закона положений, связанных с определением соотношения *административного процесса и административного судопроизводства*; в проекте КАС не определены важнейшие категории, касающиеся публичного администрирования и его результатов, которые становятся предметом судебного обжалования (административный правовой акт, нормативный правовой акт, административные процедуры); не предлагаются определения основных понятий, которые используются в Кодексе. Вместе с тем позитивным является само по себе установление в законопроекте предмета регулирования, т.е. самого административного судопроизводства, при рассмотрении и разрешении судами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также порядок рассмотрения и разрешения других административных дел, возникающих из административных или иных публичных правоотношений и связанных с судебным контролем за законностью и обоснованностью реализации публичных полномочий. Таким образом, как справедливо отмечает И.В. Панова, с административным судопроизводством связан конкретный вид правовых дел (юридических споров) – административных дел, обладающих публично-правовой спецификой и требующих судебного разбирательства в специальном судебно-процессуальном порядке.

Можно согласиться с автором в утверждении, что в настоящее время в России идея административного судопроизводства весьма далека от целевого процессуального правового завершения; к сожалению, несмотря на имеющиеся юридические, теоретические и фактические предпосылки, административные суды все же не созданы; да и сама дискуссия об их учреждении сегодня фактически прекращена.

Одна из центральных частей книги – глубокий анализ административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах (с. 71–205). Теоретический материал по данному вопросу позволяет убедиться не только в высоком стандарте научного анализа указанных вопросов, но и в наличии объемных и глубоких познаний автора практики осуществления административного судопроизводства. В работе обстоятельно рассматриваются вопросы развития административного судопроизводства в Российской Федерации. При этом показана динамика становления института административной юстиции, начиная с осуществляемого в стране в конце XV в. жалобного производства. Весьма детально представлен опыт организации и функционирования органов административной юстиции в XIX в. Следующий, XX, век “не принес” России (Советскому Союзу) какую-либо “настоящую” (в смысле судебного контроля за деятель-

ностью органов исполнительной власти и их должностных лиц) модель административного судопроизводства, хотя авторами и была создана определенная теоретическая основа для позитивного развития административно-юстиционной теории. В этой части работы И.В. Панова, оставаясь в рамках созданной ею концепции административной юстиции, весьма продуктивно исследует проблему так называемой *специальной административной жалобы* (с. 52–71), а далее – института обжалования по делам об административных правонарушениях.

В третьем параграфе первой главы монографии И.В. Панова всесторонне изучает институт административного судопроизводства в арбитражных судах (при этом, правда, арбитражные суды называются ею “судами арбитражной системы”). Здесь ученый подчеркивает особенности организации и осуществления арбитражными судами административного судопроизводства; показывает специфику развития внутренней специализации на уровне судей, судебных составов и судебных коллегий по административным делам (с. 72–167). И.В. Панова, ссылаясь на соответствующие процессуальные нормы АПК РФ, объемно показывает назначение и содержание принципов *связанности* и *диспозитивности* при рассмотрении арбитражными судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Поскольку административное судопроизводство на материально-правовом уровне полностью зависит от норм административного права, то автор, исследуя порядок разрешения административно-правовых споров, рассматривает институт правовых актов управления (нормативных и индивидуальных) (с. 92–104). Следуя структуре АПК РФ, И.В. Панова делает анализ порядка рассмотрения дел о взыскании обязательных платежей и санкций; при этом обращается внимание главным образом на сложные вопросы разрешения налоговых споров, противоречий в области лицензирования, защиты конкуренции, осуществления полномочий контрольно-надзорных органов и применения норм КоАП РФ. Рассмотренные автором указанные вопросы позволили ей сформулировать полезные для практики предложения, например, о необходимости развития медиации в системе административного судопроизводства, об установлении ясных критериев разграничения юрисдикционных полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Даже упомянутый круг проанализированных И.В. Пановой проблем организации и функционирования в России административного судопроизводства позволяет констатировать фундаментальность подходов автора к исследуемым проблемам административной юстиции. Однако к этому необходимо добавить и то, что без внимания не остались и внесудебный, и досудебный порядок разрешения административных дел (с. 245–261), а также набравший в течение последнего десятилетия в России значимый потенциал институт альтернативного порядка урегулирования споров (медиация) (с. 262–283). По указанным вопросам автор формулирует свои теоретические суждения, высказывает идеи о необходимости полноценного правового регулирования административно-процедурных отношений, возникающих в сфере разрешения административных дел. И.В. Панова весьма полно раскрывает понятия и содержание институтов внесудебного рассмотрения административно-правового спора и досудебного (претензионного) его урегулирования; при этом она не отрицает возможности рассмотрения спора в судах даже в случае внесудебного рассмотрения административного дела. Как известно, в настоящее время

административный порядок имеет в России определенную правовую регламентацию; например, досудебное (внесудебное) рассмотрение споров в российском законодательстве становится обязательным, а не альтернативным. Заслуживает поддержки стремление И.В. Пановой предложить пути совершенствования механизма как судебного, так и внесудебного рассмотрения административных дел.

Автор не без оснований высказывает мнение о том, что административная (внесудебная и досудебная) процедура рассмотрения административных дел позволяет обеспечить создание эффективного (объективного, бесплатного, оперативного) механизма защиты прав и законных интересов граждан и организаций от незаконных решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц; при этом происходит сокращение затрат (экономических, юридических, психологических), повышается авторитет исполнительных органов публичной власти, усиливается профессионализм должностных лиц и гарантируется оперативность при рассмотрении административных дел. Как следствие, значительно сократится нагрузка на суды. Таким образом, предложение автора о необходимости создания правовой основы для применения административной процедуры внесудебного и досудебного рассмотрения административных дел можно оценить как весьма удачное и аргументированное. Конечно же, нужно отметить заслугу автора в том, что она рассмотрела сложные теоретико-прикладные вопросы возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов публичной власти и их должностных лиц.

Таким образом, И.В. Панова стала автором весьма интересной работы, в которой практические и теоретические проблемы организации и функционирования в России административной юстиции рассмотрены с обобщающих позиций при неприменном учете мнений множества ученых, также исследовавших данную проблему. И.В. Панова решила ряд сложных теоретико-практических вопросов, относящихся к организации и осуществлению в России административного судопроизводства. При проведении исследования она широко использовала результаты обобщения судебной практики по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Сделан объемный анализ находящихся во взаимосвязи процессуальных норм, содержащихся в ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ и других нормативных правовых актах.

В монографии приводятся весьма интересные статистические данные по многим вопросам, связанным с характеристикой порядка рассмотрения в судах административных дел. На протяжении многих лет И.В. Панова обосновывала в своих научных трудах идею о необходимости создания в стране так называемой федеральной службы – Административной палаты, которую автор включала в общую концепцию российской административной юстиции. Эта идея получила развитие и детализацию и в рецензируемом труде. При этом И.В. Панова в нескольких приложениях к своей работе всесторонне аргументирует необходимость создания органов федеральной службы (Административной палаты) (с. 397–411). В книге содержится много других конкретных положений, заслуживающих отдельного обзора и соответствующей научной оценки.

Разработанная автором программа учебного курса “Административная юстиция” рекомендуется при проведении занятий со студентами вузов страны, изучающих современную теорию административного судопроизводства. В монографии на должном уровне используется специальная научная и учебная литература.

Монография представляет собой научное исследование, которое содержит системный анализ теоретико-прикладных вопросов организации и функционирования в России административной юстиции, порядка разрешения судами дел, возникающих из публичных правоотношений. Все главы работы в структурном плане логически, концептуально взаимосвязаны, представляя собой единое завершенное научное исследование.

Можно уверенно предположить, что монография будет в полной мере использоваться в работе не только юристами-исследователями, но и законодателями, членами рабочих групп федеральных органов исполнительной власти по разработке основных направлений улучшения административных процедур. Рецензируемая книга – весьма полезное издание для судей, которые рассматривают дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений.

Монография И.В. Пановой “Административная юстиция” представляет интерес для всех, кто интересуется проблемами судебной и административной реформы в России, планами, темпами и, конечно же, содержанием модернизации правовой системы нашей страны с целью достижения надлежащего публичного управления и формирования эффективной судебной власти.

Юрий Петрович Соловей,
ректор ЧОУ ВПО “Омская юридическая академия”,
доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ;

Юрий Николаевич Старилов,
зав. кафедрой административного
и муниципального права юридического факультета
ФГБОУ ВПО “Воронежский государственный
университет”, доктор юрид. наук, проф.,
заслуженный деятель науки РФ

Сдано в набор 16.07.2015 г. Подписано в печать 10.09.2015 г. Дата выхода в свет 23.10.2015 г. Формат 60 × 88 ^{1/8}				
Офсетная печать	Усл.печ.л. 16.0	Усл.кр.-отт. 8.9 тыс.	Уч.-изд.л. 16.1	Бум.л. 8.0
	Тираж 541 экз.	Зак. 577	Цена свободная	

Учредители: Российская академия наук, Институт государства и права РАН

Издатель: Российская академия наук. Издательство “Наука”, 117997 Москва, Профсоюзная ул., 90
Оригинал-макет подготовлен издательством “Наука” РАН
Отпечатано в ППП «Типография “Наука”», 121099 Москва, Шубинский пер., 6