

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

Опубликованная в 2014 г. монография доктора юрид. наук, проф., зав. кафедрой административного права Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” Инны Викторовны Пановой, несомненно, вызывает особый интерес. Во-первых, потому, что посвящена весьма острой социально-правовой проблеме: по разным данным, ежегодно в России рассматривается огромное количество различных административных дел. Во-вторых, эта книга позволяет, что называется из первых рук ознакомиться с теоретическими воззрениями человека с большим опытом практической работы в Высшем Арбитражном Суде РФ, вклад которого в формирование отечественной административно-деликтной политики и современной практики производства по делам об административных правонарушениях несомненен.

Актуальность рецензируемой работы предопределена целым рядом факторов, включая увеличение числа случаев рассмотрения административных дел как административно-юрисдикционными органами, так и судьями судов общей юрисдикции, отсутствие должного уровня законодательного регулирования института административной юстиции в России, а также его дискуссионность в теории права.

Работа отличается оригинальностью, нестандартностью подходов к изучению материальных и процессуальных вопросов административной юстиции, опирается на тщательный, глубокий анализ большого числа российских и зарубежных литературных источников, материалов (в том числе статистических) судебной и административной практики, широчайший авторский опыт юрисдикционной деятельности. Она содержит много новых, тщательно обоснованных теоретических выводов и положений, вне всякого сомнения, заслуживающих внимания и необходимого научного осмысления и свидетельствующих о вкладе И.В. Пановой в развитие отечественной теории административно-процессуального права и административной юстиции.

Следует отметить, что некоторые из предлагаемых автором законодательных новелл уже находят отражение в действующем праве. Подтверждение тому – недавнее принятие Кодекса административного судопроизводства РФ, урегулировавшего порядок осуществления Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции административного судопроизводства по целому ряду дел, включая дела об оспаривании нормативных правовых актов, действий (бездействия) государственных и муниципальных органов и должностных лиц и другие категории.

Необходимо положительно оценить видимую автором цель административного судопроизводства, заключающуюся в создании системы, способной быстро, оперативно и эффективно рассмотреть административное дело, при которой должностным лицам и административным органам было бы невыгодно нарушать права невластных субъектов.

Заслуживает безусловного внимания предложение И.В. Пановой установить институт возмещения причиненных убытков и при рассмотрении дел об административных правонарушениях иными, чем суд, субъектами административной юрисдикции.

С большим интересом следует отнестись к высказыванию о необходимости создания особой федеральной службы – Административной палаты, контрольного органа, независимого от иных органов исполнительной власти, обладающего административно-юрисдикционными полномочиями.

По мнению автора, создание в Российской Федерации подобного органа, входящего в систему органов исполнительной власти, позволит деполитизировать рассмотрение административных дел, повысить профессионализм и оперативность при рассмотрении дел об административных правонарушениях; будет способствовать снижению бюрократии и уровня коррупции в органах исполнительной власти, бесплатности рассмотрения административных дел. Такая реализация законных прав граждан и юридических лиц разгрузит суды, снизит нагрузку на судей, что будет способствовать повышению качества осуществления правосудия, а также позволит не допустить нарушения принципа разделения ветвей власти, которое имеется сейчас при рассмотрении ряда административных дел судами.

Вместе с тем следует отметить ряд спорных моментов, обусловленных предложениями И.В. Пановой по поводу организации и компетенции данного органа:

а) автором предложено разработать и принять федеральный закон, определяющий правовой статус Административной палаты РФ. Примерный текст данного законопроекта (“О системе органов федеральной службы (Административной палаты) Российской Федерации”) содержится в приложении к монографии. Вызывают вопросы как формулировка наименования, так и необходимость принятия данного закона. Во-первых, отождествляются понятия федеральной службы и Административной палаты, хотя, очевидно, автор имеет в виду необходимость наделения последней статусом федеральной службы. Во-вторых, федеральные органы исполнительной власти не учреждаются федеральными законами, их система и структура определяются Президентом РФ. Правовым условием их создания, реорганизации и ликвидации является усмотрение, основанное на необходимости оптимизации структуры органов государственного управления, поиска наиболее эффективных форм для решения стоящих перед государством управленческих задач;

б) предлагаемый к созданию орган предназначен для решения широкого спектра задач, в том числе для рассмотрения общей административной жалобы за рамками ведомственного интереса. Дискуссионность такого предложения определяется тем, что отношения между равнопорядковыми органами исполнительной власти традиционно строятся на основе горизонтальных связей. Ситуация, при которой один орган исполнительной власти (Административная палата) будет признавать в административном порядке незаконными акты (действия, бездействие) равностоящих органов, не вписывается в сложившуюся систему взаимоотношений между ними. Кроме того, обжаловаться могут и действия (решения) органов местного самоуправления; рассмотрение соответствующих жалоб органом государственной исполнительной власти и принятие по ним обязательных для исполнения решений вряд ли соответствует постулату о самостоятельности

ности и организационной обособленности органов местного самоуправления;

в) автор предлагает также исключить из юрисдикции мировых судей и судей арбитражных судов дела об административных правонарушениях с передачей соответствующих полномочий Административной палате, полагая при этом, что все виды административных наказаний для юридических лиц могут назначаться во внесудебном порядке (с. 244). Однако если речь вести о конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, то Конституция РФ требует применять меры имущественного характера только в судебном порядке, поскольку никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Интересно мнение И.В. Пановой о том, что нормы об обжаловании решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц при осуществлении государственных функций должны быть унифицированы. С точки зрения автора, в целях их унификации и обеспечения условия недопущения включения в нормативные правовые акты положений, способствующих развитию коррупции, акты, устанавливающие порядок обжалования решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц, должны приниматься Федеральным Собранием либо издаваться Президентом РФ. Все же надо сказать, что процесс унификации не так однозначен, и здесь потребуются значительные усилия со стороны законодателя, чтобы органически решить эту сложнейшую проблему.

Мы соглашаемся с автором в том, что некоторые из последствий (например, правовые последствия признания жалобы обоснованной) в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти не раскрыты либо раскрыты недостаточно и не определяют обязанности руководителей федеральных органов исполнительной власти по привлечению и самой обязательности привлечения к дисциплинарной ответственности должностного лица, чьи действия были обоснованно обжалованы. Изучение этих проблем требует научного и теоретического осмысления.

К безусловным достижениям работы следует отнести анализ административной юстиции в законодательстве не-

которых зарубежных государств, в частности в ЕС и США. Значительный опыт правового регулирования данного института в указанных государствах может послужить основой при реформировании аналогичных правоотношений в Российской Федерации.

Вызывают также интерес параграфы о досудебном порядке разрешения налоговых споров (административная преюдиция), внесудебной ликвидации юридических лиц и медиации. Безусловно, стоит всячески поддержать автора в том, что в связи с тем, что для России данный институт является новым, важным представляется проведение исследований его сущности в целях установления преимуществ в сравнении как с другими известными и применяемыми на практике альтернативными способами разрешения конфликтов, так и с традиционной судебной процедурой рассмотрения и разрешения споров (с. 251).

Указанные вопросы подвергнуты всестороннему и глубокому анализу, как общетеоретическому и историческому, так и специальному – административно-правовому и гражданско-процессуальному. В монографии исчерпывающим образом использована литература, изданная в России за последнее время, а также значительное число источников, опубликованных в ряде зарубежных стран. Работа выигрывает благодаря привлечению статистических материалов, а также данных судебной практики.

Полагаем, что книга может служить практическим пособием для рабочих групп федеральных органов исполнительной власти, других административных правоприменительных органов и судов. Монография также заинтересует теоретиков административного права, исследующих проблемы административной юстиции в целом.

**Н.М. Конин,**  
доктор юрид. наук, проф.,  
заслуженный юрист РФ;

**А.Ю. Соколов,**  
зав. кафедрой административного  
и муниципального права  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная  
юридическая академия», доктор юрид. наук, доц.