

УДК 342.9



Слепченко Вероника Андреевна
Ростовский филиал Федерального
государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования
«Российский государственный
университет правосудия»
Факультет подготовки специалистов
для судебной системы (юридический)
Россия, г. Ростов-на-Дону
veronika_netkach@hotmail.com
Slepchenko Veronika Andreevna
Rostov branch of Federal state
budgetary educational institution
of higher professional education
«Russian state University of justice»
Faculty of training of judicial professionals (law faculty)
Russia, Rostov on Don

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ

Аннотация: в данной статье исследуется административная процессуальная форма. Автор анализирует позиции ученых о принятии Кодекса административного судопроизводства, о самостоятельности административной процессуальной формы. Рассматривается вопрос создания административных судов. Исследуются особенности административной процессуальной формы.

Ключевые слова: административное судопроизводство, процессуальная форма, кодекс административного судопроизводства, административные суды, гражданская процессуальная форма, административная процессуальная форма.

CERTAIN ISSUES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE FORM

Annotation: this article explores administrative procedure form. Author analyzes scientists' positions of the adoption of the Code of Administrative Court Procedure and positions of the autonomy of administrative procedure form. It considers the issue of the establishment of administrative courts. It explores the characteristics of the administrative procedure form.

Key words: administrative proceedings, procedure form, Code of Administrative Court Procedure, administrative courts, civil procedure form, administrative procedure form.

Путь к кодификации законодательства об административном судопроизводстве был непростым и многоэтапным. Первым шагом к этому стало указание в Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), принятой 12 декабря 1993 года, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч.2 ст. 118) [1]. Именно тогда впервые в российском законодательстве появился термин «административное судопроизводство». В 1996-2001 гг. учеными-правоведами обсуждался вопрос кодификации норм об административном судопроизводстве в Административно-процессуальном кодексе, тогда и началась разработка кодифицированного акта [2, с. 182]. Однако, как указывает Старилов Ю.Н., данный акт «имел лишь научно-теоретическое значение и до результативного обсуждения законодателей не дошел» [3, с. 46]. Процессуальные нормы, направленные на регулирование рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, были закреплены в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (далее – АПК РФ) и Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (далее – ГПК РФ).

Однако административное судопроизводство нуждалось в совершенствовании, и 20 февраля 2015 года проект Кодекса административного судопроизводства был принят Государственной Думой в третьем чтении, 25 февраля 2015 года – одобрен Советом Федерации, 8 марта 2015 года – подписан Президентом РФ. Так, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (далее – КАС РФ) вступил в силу 15 сентября 2015 года.

Принятие данного акта повлекло за собой изъятие из сферы правового регулирования ГПК РФ отношений по производству по делам, возникающих из публичных правоотношений, и включение их в сферу правового регулирования КАС РФ. В связи с этим в научных кругах ведутся дискуссии о сущности КАС РФ, высказываются мнения о том, что КАС РФ представляет собой *«вырванную часть»* ГПК РФ. Соответственно, возникают вопросы, появилась ли качественно новая административная процессуальная форма. Необходимо отметить, что понятие процессуальной формы также является дискуссионным. Согласимся с определением Мальченко К.Н., согласно которому административно-процессуальную форму возможно рассматривать как систему особых процессуальных правил рассмотрения административных дел судом [4, с. 112].

В настоящее время в правовой науке существует две прямо противоположные позиции относительно принятия КАС РФ и целесообразности его существования. Так, Сахнова Т. В. заключила, что «Кодекс административного судопроизводства РФ не создает никакой новой процессуальной формы, поскольку процедуры, перенесенные из одного нормативного источника в другой, новой природы обрести не могут» [5, с. 57]. Профессор Боннер А.Т. критикует сторонников принятия КАС РФ, указывая, в частности, что с принятием КАС РФ не появилась новая административно-процессуальная форма [6, с. 20]. Автор указывает, что «совпадение КАС РФ И ГПК РФ составляет 84,6%, а соответственно, подавляющее большинство положений КАС практически переписаны из ГПК» [6, с. 24]. Однако, по

нашему мнению, данный факт закономерен и не свидетельствует о нецелесообразности существования КАС РФ. На протяжении долгого времени споры, возникающие по делам из публичных правоотношений, рассматривались и разрешались в рамках норм гражданского процессуального права, вполне логично, что при выделении административно-процессуальных норм законодатель основывался на ГПК РФ. Так, Жилин Г.А. указывал, что «применение судами по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, общих положений ГПК Российской Федерации (раздел I), не противоречит природе административного судопроизводства, поскольку они в своей основе определяют общепризнанные стандарты осуществления судебной власти, обеспечивающие реализацию основной цели правосудия для всех процессуальных форм его осуществления» [7, с. 106]. Аналогичную точку зрения высказывает Щепалов С.В., указывая, что «За основу вновь образуемой административной процессуальной формы взята та разновидность гражданской процессуальной формы, в рамках которой рассматриваются дела, возникающие из публичных правоотношений (подраздел III ГПК РФ). Но процессуальная форма, положенная в основу КАС РФ, имеет положительные отличия» [8, с. 43]. Безусловно, ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ обладают универсальной, схожей структурой, однако при этом гражданский и административный процессы не идентичны, поскольку административное судопроизводство обладает рядом существенных отличий, как, например, качественно новый институт мер процессуального принуждения, образовательный ценз для представителей и т.д. Кроме того, Боннером А.Т. указывается, что для принятия КАС РФ отсутствовали необходимые условия, в частности не была создана специальная система административных судов [6, с. 18]. Необходимо отметить, что попытки создать систему административных судов осуществлялись на законодательном уровне, однако успехом они не увенчались. Так, Верховным Судом РФ в сентябре 2000 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект ФКЗ «О федеральных административных судах», им предусматривалось создание

системы максимально независимых административных судов по аналогии с системой арбитражных судов [9]. По этому поводу В.М. Лебедев неоднократно высказывался и считает, что «в создании административных судов предлагается несовпадение судебных округов с административно-территориальным делением, что является одним из гарантированных условий для объективного рассмотрения дел» [10, с. 20]. Представляется верным, что административные дела специфичны, поэтому для их качественного разрешения необходима не только узкая специализация судей, но и выделение отдельной системы судов, что позволит не только повысить качество рассмотрения данных дел, но и снизить нагрузку на суды общей юрисдикции. Так, нельзя не согласиться с Соколовой Н.В., утверждающей, что необходимость создания упорядоченной системы административных судов обусловлена «тремя основными причинами: острой социальной потребностью в эффективном судебном контроле за законностью решений и действий органов исполнительной и законодательной власти; отсутствием должного уровня профессионализма у судей общей юрисдикции, рассматривающих вопросы публичного права в области административно-правовых отношений; перегруженностью судов общей юрисдикции» [11, с. 23].

Кроме того, Боннер А.Т. указывает и на отсутствие других условий принятия КАС РФ. Так, согласно его позиции, суды РФ не рассматривают значительное количество споров публично-правового характера; эти споры не настолько специфичны, для их рассмотрения пригодна гражданская процессуальная форма; отсутствует принципиально иная административная процессуальная форма [6, с. 18]. При этом согласно статистическим данным судебного департамента количество споров, рассматриваемых в порядке КАС РФ, растет. Так, в 2016 г. в суды общей юрисдикции поступило 4 117 714 дел, в 2017 г. – 4 329 420 дел [12]. Кроме того, по нашему мнению данная категория споров специфична, поскольку одним из субъектов является орган, наделенный публично-правовыми полномочиями, присутствует фактор властеотношений, стороны спора находятся в неравном положении между собой.

Согласно противоположной позиции с принятием КАС РФ возникла новая административно-процессуальная форма. Так, Стариков Ю.Н. указывает, что с принятием КАС РФ появилась новая административно-процессуальная форма, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства как специального порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел [13, с. 29-30]. При этом ученый выделил ее отличительные признаки. Во-первых, самостоятельность административно-процессуальной формы, обусловленная наличием КАС РФ. Во-вторых, особая юридическая основа в виде материальных административно-правовых отношений. В-третьих, все элементы юридической конструкции «административно-процессуальная форма» призваны гарантировать эффективную защиту прав, свобод и законных интересов человека, гражданина, организация от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. В-четвертых, каждый институт административно-процессуальной формы выполняет специальную роль в деле достижения целей и решения задач административного судопроизводства [3, с. 67-68]. Аналогичной точке зрения придерживается Мальченко, указывая при этом, что актуальной задачей административной процессуальной науки является раскрытие потенциала административно-процессуальной формы [4, с. 114]. При этом ученый также отмечает, несмотря на то, что дела, возникающие из административных и иных публичных отношений, всегда рассматривались судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а не самостоятельной системой административных судов, по образцу европейских стран, а также на то, что нормы, регулирующие порядок рассмотрения этих дел, структурно всегда закреплялись в рамках ГПК РФ и АПК РФ, сама административная процессуальная форма, под которой следует понимать совокупность процессуальных норм, бесспорно, во все времена отличалась глубокой самобытностью и специфичностью. Можно утверждать, что она всегда существовала фактически и обладала множественными специфичными чертами [4, с. 115].

По нашему мнению с принятием КАС РФ административная процессуальная форма получила свое развитие, однако нуждается в дальнейшем совершенствовании. Рассмотрим некоторые ее особенности. Административная процессуальная форма характеризуется наличием публичного элемента, она обусловлена природой и сущностью публичных правоотношений, поскольку рассматриваемые в ее рамках споры связаны с властеотношениями, один из участников которых наделен публичной властью. Нельзя не согласиться с Лусегеновой З.С., указывающей, что суд, в рамках административного судопроизводства выполняет две самостоятельные общие цели – правовую оценку законности актов и правовую оценку действий органов публичной власти [14, с. 99]. Аналогичной позиции придерживается Старилов Ю.Н., указывающий, что административное судопроизводство, с логических правовых позиций, учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления [15, с. 11]. Другой особенностью административной процессуальной формы является активная роль суда, заключающаяся в возможности суда по своей инициативе истребовать необходимые документы и доказательства. По нашему мнению данная компетенция суда способствует обеспечению качественной защиты частных лиц, не противореча при этом принципу состязательности, а дополняя его. Так, немаловажным аспектом является дискреция суда, позволяющая ему самостоятельно решать вопрос, когда, в каких формах и пределах нужно проявить инициативу и активность. Также необходимо отметить, что бремя доказывания по административному делу по общему правилу возлагается на субъект осуществления административной власти.

Кроме того, немаловажным значением обладают следующие отличия КАС РФ. Во-первых, возможность подачи коллективного иска, ГПК РФ такого института не содержит. Во-вторых, при соучастии, ч. 7 ст. 41 КАС РФ предоставляет возможность не проводить повторную подготовку и рассмотрение дела с начал, если соучастник намерен вести дело через единого представителя или лицо, действующее от имени всех истцов или ответчиков. В-

третьих, принципиально важным является введение образовательного ценза для представителей в виде высшего юридического образования (ст. 55 КАС РФ). При этом по некоторым категориям дел участие представителя обязательно. Данная новелла является предметом широких дискуссий, поскольку сам факт этого требования обладает как положительными, так и отрицательными чертами. Так, с одной стороны профессионализм представителя упрощает работу суда и повышает качество рассмотрения дел, а также усиливает положение так называемой слабой стороны в споре, однако с другой стороны это можно расценить как препятствие в доступе к правосудию для граждан, которые не обладают возможностью обратиться к услугам профессионала. В-четвертых, КАС РФ закрепил меры предварительной защиты в виде приостановления оспариваемого решения полностью или в части и запрета на совершение определенных действий. В-пятых, КАС РФ содержит новые меры процессуального принуждения в виде ограничения выступления участника судебного разбирательства, лишения участника судебного разбирательства слова и обязательства о явке (ч. 2 ст. 116). В-шестых, установлены новые сроки совершения ряда процессуальных действий, в том числе трехдневный срок на принятие заявления, двухмесячный срок рассмотрения дела с возможностью продления до одного месяца, а также трехмесячный срок рассмотрения дел в Верховном суде РФ. В-седьмых, закреплена возможность получения заключения специалиста по вопросам, связанным с установлением содержания нормативного правового акта (ч. 2 ст. 50 КАС РФ). Также введены новые процессуальные порядки: к примеру, о госпитализации гражданина в медицинскую организацию не психиатрического профиля в недобровольном порядке и т.д.

Таким образом, принятие КАС РФ стало значительным шагом в развитии административной процессуальной формы и породило немало споров в научных кругах. Однако проведенный нами анализ позволяет говорить о том, что административная процессуальная форма самостоятельна и специфична, ее дальнейшее развитие будет способствовать качественному рассмотрению и

разрешению административных дел, и, соответственно, защите прав свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов организаций.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. Унта, 1998. 197 с.

3. Стариков Ю.Н., Махина С. Н., Рогачева О. С. Административное судопроизводство: учебное пособие для бакалавриата. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 496 с.

4. Мальченко К.Н. К вопросу об административной процессуальной форме // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 110-116.

5. Караськина М.С. Обзор международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство в России: проблемы и перспективы» // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 56-60.

6. Боннер А.Т. ГПК РФ и КАС РФ: разграничение сфер применения // Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов Сборник научных статей. 2017. С. 17-33.

7. Жилин Г.А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Закон. 2013. N 6. С. 104 - 111.

8. Щепалов С.В. Об усмотрении суда в рамках административной процессуальной формы // Российская юстиция. 2015. N 6. С. 42 - 46.

9. Проект федерального конституционного закона N 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 22.11.2000) // СПС Консультант Плюс.

10. Руднев В.Н. Административные суды: быть или не быть? // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 20.

11. Соколова Н.В. О некоторых проблемах создания административного правосудия в России // Вестник Самарской гуманитарной академии. 2008. № 1. С. 23.

12. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

13. Стариков Ю.Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации - надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права. Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 29-38.

14. Лусегенова З.С. Административное судопроизводство: проблемы унификации и (или) дифференциации процессуальной формы // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 4. С. 93-102.

15. Стариков Ю.Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации - важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 2 (21). С. 8-15.