

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ЛЕЙТМОТИВ: КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА НАДО ПРИНИМАТЬ, НЕ ЗАТЯГИВАЯ

О.А. Ястребов

Кафедра административного и финансового права
Юридический институт Российского университета дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В представленной статье автор анализирует положение института административной юстиции в современном мире. Проведен глубокий анализ исторических правовых актов, регулирующих административное судопроизводство, а также современного федерального законодательства.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, проект Кодекса административного судопроизводства, КАС.

Административная юстиция является не только краеугольным камнем правового государства, его неотъемлемым элементом, но и «визитной карточкой» его цивилизованности, что обусловлено необходимостью установления и поддержания оптимального порядка административного судопроизводства в целях обеспечения наиболее эффективной защиты субъективного публичного права (интереса).

В данной связи важно подчеркнуть, что в настоящее время учреждения административной юстиции действуют в той или иной форме как практически во всех европейских странах, так и в подавляющем большинстве государств постсоветского пространства. Тем не менее, в России административное судопроизводство продолжает находиться на правах «бедного родственника» гражданского судопроизводства, хотя и имеет равный с ним конституционный статус, но не отвечает в необходимой мере современным требованиям провозглашенного в Конституции РФ правового государства.

Попытка оставить правовое регулирование административного судопроизводства в рамках ГПК РФ в качестве института или подотрасли гражданского процессуального права не соответствует ст. 118 Конституции РФ. Данная статья провозглашает гражданское и административное судопроизводство как равнозначные, а старая советская схема их правового регулирования, реализованная в действующем гражданско-процессуальном законодательстве, не соответствует их конституционно-правовой равноценности.

Следовательно, правовое регулирование административного судопроизводства в самостоятельном кодифицированном акте предусмотрено нормами Конституции РФ.

Необходимо также акцентировать внимание на том, что отечественное административное и административно-процессуальное законодательство в настоящее время значительно отстают в своем развитии от уровня развития гражданского законодательства, что актуализирует вопрос о закреплении в отечественном правовом поле базовых кодифицированных актов об административном судопроизводстве и административных процедурах.

Вопрос об учреждении и правовом оформлении института административной юстиции в России обсуждается уже более ста пятидесяти лет. Российская история знает примеры качественных правовых актов по регулированию административного судопроизводства, среди которых особо необходимо отметить Положение о судах по административным делам Временного правительства от 30 мая 1917 г.

В середине двадцатого столетия в отечественной юридической литературе высказывались предложения выделить наряду с уголовным и гражданским процессом и административный процесс (1). Однако данные предложения натолкнулись на жесткие возражения со стороны ряда ученых, которые утверждали, что в условиях российского государства отсутствуют предпосылки для административного процесса, и поэтому нет оснований возрождать у нас административную юстицию [1]. Очевидно, что существенным препятствием на пути формирования административного судопроизводства в нашей стране стали отечественные юридические традиции [2], иллюстрацией которых является отрицание еще с имперских времен какого бы то ни было иного административного процесса, кроме процесса, в ходе которого рассматривается дело об административном правонарушении, причем вне зависимости от того, какой субъект осуществляет производство по данной категории дел.

В начале двадцать первого столетия Верховным Судом Российской Федерации был подготовлен Проект Кодекса административного судопроизводства, который, в силу влияния советской процессуальной школы, не соответствовал большинству современных требований к юридической технике и не учитывал специфику ряда административно-процессуальных конструкций.

Современная парадигма этого регулирования реализована в ряде законопроектов. В первую очередь, она предполагает принятие двух таких кодифицированных актов, как Закон об административных процедурах и Кодекс административного судопроизводства, проект которого (далее — Проект КАС, Проект) был внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, так же как и связанные с КАС проекты Федеральных законов «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» и Проект Федерального конституционного закона «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в свя-

зи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Не вызывает сомнений то, что внесенный Президентом Проект КАС на несколько порядков выше предыдущего проекта и в целом соответствует всем современным подходам и международным стандартам.

Данный проект детализирует общие принципы правосудия, реализуемые в любом из видов судопроизводства (независимость судей при осуществлении правосудия, равенство всех перед законом и судом, законность при рассмотрении дел, открытость судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон и другие), и указывает на особенности реализации ряда принципов при осуществлении административного судопроизводства.

Для большей объективности и обеспечения равных процессуальных возможностей гражданина и государства, направления судебного процесса в правовое русло предусмотрено обязательное ведение гражданами ряда административных дел с участием представителя. Обязательное представительство вводится для граждан, не имеющих высшего юридического образования, и только по административным делам, представляющим наибольшую сложность с точки зрения реализации гражданами своих процессуальных прав и обязанностей.

В проекте закрепляются некоторые термины из понятийного аппарата в области административного судопроизводства: административное дело, административное исковое заявление, административный истец, административный ответчик и другие.

Кроме того, в проекте раскрывается содержание административной процессуальной правосубъектности. К числу обладателей административной процессуальной правосубъектности могут при определенных условиях относиться объединения, не являющиеся юридическими лицами, и лица, ограниченные дееспособности по гражданскому праву.

В целях усиления динамизма судебного процесса в проекте предусмотрен в том числе институт ускорения рассмотрения административного дела, закреплены права лиц, участвующих в деле, на направление, представление и получение электронных документов по административному делу, а также закреплено право при необходимости участвовать в судебном заседании посредством использования систем видеоконференц-связи.

В последние годы возник огромный массив научной литературы, характеризующийся разнообразием уровней понимания смысла и назначения института административной юстиции, его современной парадигмы.

Многие вопросы, касающиеся совершенствования этого законодательства, уже неоднократно поднимались, но так и не получили по различным причинам прежде всего субъективного характера, своего оптимального решения и логического завершения. В первую очередь речь идет об отсутствии федеральных органов исполнительной власти. В результате значительная часть этих вопросов, как и в советское время, получает подзаконное правовое регулирование, что не способствует повышению имиджа России как правового государства.

Разумеется, проект имеет определенные недостатки. В частности, он получился достаточно большим по объему за счет ряда норм, дублирующих Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. На данном этапе такой подход может быть аргументирован тем, что, во-первых, КАС РФ вырастает из лона ГПК, которое становится тесным для него, и отсутствие предыдущего законодательного опыта регулирования в этой административно-процессуальной сфере не может не сказываться. Во-вторых, использование отдельных гражданско-процессуальных норм в качестве субсидиарных в регулировании административного судопроизводства применяется практически во всех современных развитых правовых системах. Сравнительно-правовой анализ аналогичного закона Германии, например, позволяет констатировать, что в него внесены только нормы, касающиеся административного судопроизводства, и сделана отсылка к субсидиарному применению норм гражданского процессуального законодательства, что повлияло на минимизацию объема данного закона. В России бесспорным аргументом достаточно большого объема является необходимость четкой алгоритмизации административно-процессуальной деятельности в силу относительной новизны для судей институтов административного судопроизводства.

Ученые и практики активно включились в дискуссии по Проекту КАС, что в определенной степени способствует затягиванию его принятия. Следует также обратить внимание на существующие сомнения в пользу пролонгированной дискуссии, в силу того, что многие предложения по внесению в него изменений явно не вписываются в модель правового государства и современных процессуальных представлений об административном судопроизводстве. Так, например, есть попытки при его обсуждении выхолостить отдельные важные институты, в частности убрать из него институт административного иска.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что административный иск — один из важнейших институтов административного судопроизводства. Во многих административно-процессуальных кодексах ему посвящены целые разделы и решаются вопросы встречного административного иска, отказа от иска, виды исков, мировые соглашения по административным делам. Не все вышеназванные вопросы решены в Проекте надлежащим образом. Но уже и то, что есть в проекте по административному иску, отвечает современной доктрине административного судопроизводства и мировым стандартам. В частности, из Проекта КАС следует, что административный иск необходимо рассматривать в соответствии с правилами, которые должны в значительной степени отличаться от существующих правил искового производства, предназначенного для рассмотрения дел в порядке гражданского судопроизводства.

Очевидно, что попытки нейтрализовать нововведения Проекта в отношении данного института, равно как и попытки оставить правовое регулирование административного судопроизводства в рамках ГПК РФ противоречит конституционным положениям, нелогичны, противоестественны, регрессны в аспекте законодательной техники и отбрасывают нас к парадигме, которая была выработана в 60-е гг. прошлого века, и несомненно может быть определена как ус-

тупка стереотипам старой советской эпохи, в силу того, что административная юстиция в тот период еще рассматривалась многими как чуждый, буржуазный институт, а о самостоятельном административном судопроизводстве даже не помышляли, именно поэтому те немногие дела, которые к нему относились, были включены в сферу ГПК РСФСР.

В заключение следует выделить ключевые позиции в пользу скорейшего принятия Кодекса административного судопроизводства России: во-первых, его необходимость в судебной практике, что подтверждается настойчивостью Верховного Суда в продвижении законопроектов по административной юстиции; во-вторых, и данная позиция вряд ли вызывает сомнения, КАС позволит существенно повысить уровень защищенности субъективных прав и интересов; в-третьих, затягивание обсуждения Проекта КАС повлияет на нивелирование, выхолащивание его содержания и снижение существующего уровня его подготовки; в-четвертых, принятие данного нормативного правового акта является необходимым условием закрепления имиджа нашей страны как цивилизованного и правового государства.

Проект КАС РФ в целом соответствует требованиям современных европейских стандартов, предъявляемых к законодательству об административном судопроизводстве, концепция кодекса полностью соответствует конституционной модели правового государства, а обсуждаемые недостатки в значительной мере связаны лишь с особенностями отечественной юридической техники.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, несомненно, станет значимой вехой в развитии российского административного права. Ведь как верно отмечали его классики еще в XIX в. [5; 6], административное право, как эффективно функционирующая отрасль, не может существовать без административного судопроизводства!

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Данный вопрос подробно освещен в работах В.М. Горшенева [3] и А.Ф. Клеймана [4].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абрамов С.Н.* В советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. — 1947. — № 3.
- [2] *Апарина И.В.* Административное судопроизводство: концептуальные подходы // Современное право. — 2008. — № 2. — С. 55–58.
- [3] *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1972.
- [4] *Клейман А.Ф.* Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. — 1946. — № 9.
- [5] *Bahr O.* Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze. — Kassel; Gottingen, 1864 (Neudruck Aalen, 1961).
- [6] *Sarwey O. von.* Das Öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. — Tübingen, 1880.

**KEY NOTE:
CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS
SHOULD BE ADOPTED WITHOUT DELAY**

O.A. Yastrebov

The Department of Administrative and Financial Law
Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In this article the author analyzes the position of the institute of administrative justice in the modern world. An in-depth analysis of historical legal acts regulating administrative proceedings, also author analyzes modern federal legislation.

Key words: administrative justice, administrative proceedings, Code of Administrative Proceedings, administrative procedure.

REFERENCES

- [1] *Abramov S.N.* V sovetskom prave ne mozhet byt' administrativnogo iska // *Socialisticheskaja zakonnost'*. — 1947. — № 3.
- [2] *Aparina I.V.* Administrativnoe sudoproizvodstvo: konceptual'nye podhody // *Sovremennoe pravo*. — 2008. — № 2. — S. 55–58.
- [3] *Gorshenev V.M.* Sposoby i organizacionnye formy pravovogo regulirovanija v socialisticheskom obshhestve. — M., 1972.
- [4] *Klejnman A.F.* Voprosy grazhdanskogo processa v svjazi s sudebnoj praktikoj // *Socialisticheskaja zakonnost'*. — 1946. — № 9.
- [5] *Bahr O.* Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze. — Kassel; Gottingen, 1864 (Neudruck Aalen, 1961).
- [6] *Sarwey O. von.* Das Offentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. — Tubingen, 1880.