

Е. В. Ламонов

кандидат юридических наук, доцент
председатель Мичуринского городского суда
Тамбовской области

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИНЦИПА РАВНОПРАВИА И СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ СТОРОН В ЗАКОНОПРОЕКТЕ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституция РФ, провозгласив Россию как демократическое правовое государство, поставила перед ним одну из главных задач — обеспечение реальной защиты субъективных прав и свобод граждан (ч. 1 ст. 1, ст. 2). Выполнение этой задачи возложено на государство, которое «было и остается важнейшим фактором общественного развития»¹. В реализации этой государственной функции участвуют все ветви власти, но центральное место отводится судебной системе.

Одной из злободневных проблем является обеспечение правовой защиты публичных прав граждан, законных интересов юридических лиц. В выступлении на расширенном заседании Госсовета Президент РФ В. В. Путин отметил, что «...сегодняшний госаппарат является в значительной степени забюрократизированной, коррумпированной системой, не мотивированной на позитивные изменения, а тем более на динамичное развитие... Необходимо продолжить работу по формированию независимой и высокоэффективной судебной власти как безусловного гаранта защиты прав предпринимательства, в том числе от произвола чиновников»².

Об актуальности и важности для государства и граждан совершенствования рассмотрения административных дел свидетельствует количество нарушений публичных прав граждан и юридических лиц. Как отмечает Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев, «... в суды России в среднем за год поступает около 75 тысяч обращений граждан по поводу действий органов власти, местного самоуправления, должностных лиц. Судами на сегодняшний день удовлетворяется 68 процентов подобных споров»³.

Согласно ст. 118 Конституции РФ, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. И если конституционное судопроизводство проходит процесс своего становления и формирования⁴, а уголовное и

¹ Тихомиров Ю. А. О модернизации государства // Журнал рос. права. 2004. № 4. С. 3.

² Рос. газета. 2008. 9 февр.

³ Судейское сообщество: Вести из регионов // Судья. 2007. № 1. С. 27.

⁴ ФКЗ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

© Ламонов Е. В., 2008

гражданское судопроизводство имеют длительную историю своего развития и получают дальнейшее глубокое реформирование⁵, то административное судопроизводство до настоящего времени не получило своего окончательного законодательного оформления.

В настоящее время проверка законности действий должностных лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, а также принимаемых ими актов осуществляется в ходе судебной процедуры в судах общей юрисдикции и арбитражных судах Российской Федерации. Суды общей юрисдикции руководствуются при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, Гражданским процессуальным кодексом РФ. Порядок судопроизводства в арбитражных судах РФ определяется Арбитражным процессуальным кодексом РФ, третий раздел которого регулирует производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

В то же время характер и специфика дел, вытекающих из публичных правоотношений, имеют свои процессуальные особенности как в порядке их рассмотрения, так и в правовом статусе участников этого судопроизводства, в процессуальных сроках.

Не случайно как среди ученых⁶, так и среди практических работников⁷ отстаивается идея создания административных судов, «концепции административного судопроизводства, принятия нормативно-правового акта, регламентирующего административно-процессуальные отношения»⁸, что будет способствовать быстрому, качественному, высокопрофессиональному рассмотрению публично-правовых споров.

К сожалению, до настоящего времени не приняты ни Федеральный закон «Об административных судах», ни нормативный акт, регулирующий административное судопроизводство.

В 2004 г., в третьем номере журнала «Российская юстиция», опубликован законопроект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС). Авторы данного законопроек-

⁵ С 1 февраля 2003 г. действует новый ГПК РФ, а с 1 июля 2003 г. — новый УПК РФ.

⁶ См.: Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Гос. и право. 2002. № 1. С. 9; Она же. Административное судопроизводство требует кодификации // ЭЖ-Юрист. 2003. № 12; Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: Проблемы и способы их разрешения // Гос. и право. 2006. № 11. С. 5—13; Стариков Ю. Н. Административные суды в России: Новые аргументы «за» и «против». М.: Норма, 2004.

⁷ См.: Лебедев В. М. Судебная власть в современной России: Проблемы становления и развития. СПб.: Санкт-Петерб. ун-т, 2001. С. 88—110; Радченко В. И. Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации // Рос. юстиция. 2005. № 4. С. 5; Серков П. Введение административного судопроизводства — конституционный долг законодателя // Там же. 2003. № 12. С. 54; Яковлев В. Ф. Об административных судах // Хозяйство и право. 2003. № 8. С. 8.

⁸ См.: Радченко В. И. [Предисловие] // Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 4—5.

та учли особенности административного судопроизводства, нормы и принципы международного права. Вместе с тем следует проанализировать некоторые положения данного законопроекта, которые, как нам представляется, требуют дополнения и уточнения.

На наш взгляд, представляются спорными положения, закрепленные в ч. 3 и 4 ст. 33 законопроекта КАС, согласно которым личное ведение дел гражданами ограничивается только у мирового судьи и в межрайонном суде. Дела в окружных судах и в Верховном Суде РФ ведутся только через представителей.

Кроме того, небесспорной является и правовая норма, изложенная в ч. 5 ст. 33 КАС, согласно которой гражданин, участвующий в деле, ведущий его через своего представителя, может присутствовать в судебном заседании, вправе через своего представителя задавать вопросы лицам, выступающим в суде, давать пояснения по существу доказательств, исследуемых судом. Суд может допросить его в качестве свидетеля.

Данные положения противоречат ряду правовых норм, содержащихся как в ст. 33 КАС, так и в других статьях этого Кодекса. Так, ч. 1 ст. 33 КАС закрепляет право физических лиц вести свои дела в суде лично или через представителей.

Определяя заявителя как лицо, участвующее в деле (ст. 25 КАС), авторы данного законопроекта наделяют его правом не только «присутствовать в судебном заседании», но и знакомиться с материалами дела, заявлять отводы, участвовать в исследовании доказательств, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам, заявлять ходатайства, давать устные и письменные объяснения суду, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле.

Способность иметь административно-процессуальные права в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, юридическими лицами, объединениями, обладающими согласно законопроекту КАС правом на судебную защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов (ст. 26 КАС).

Способность своими действиями осуществлять административно-процессуальные права, выполнять административно-процессуальные обязанности принадлежит в полном объеме гражданам, достигшим восемнадцати лет (ст. 27 КАС).

В связи с этим возникает вопрос: как можно вначале наделить граждан (заявителей) вместе с административными ответчиками равными процессуальными правами, в том числе лично вести свои дела в суде, а в последующем, даже в одной правовой норме, ограничить это право?

Каким образом гражданин, обратившись в суд с жалобой, теряет свой административно-процессуальный статус заявителя, а следовательно, и права, закрепленные в ст. 25 КАС, и может быть допрошен в качестве свидетеля? Как может одно лицо в одном деле быть и за-

явителем, и свидетелем? Тем более что ст. 44 КАС не предусматривает возможность допросить в качестве свидетелей заявителей.

Каких-либо четких объяснений данным правовым коллизиям мы в рассматриваемом законопроекте не находим. Вместе с тем действующий Гражданский процессуальный кодекс РФ (ст. 48) закрепляет право граждан вести свои дела в суде лично или через представителя. Это право распространяется как на ведение дела у мирового судьи, в районном суде, так и в верховном суде республики, краевом, областном суде, а также в Верховном Суде РФ. Участие в деле представителя гражданина не лишает последнего права личного участия в деле. Он имеет возможность реализовать свои права и нести процессуальные обязанности как лицо, участвующее в деле, закрепленные в ст. 35 ГПК РФ, в том числе давать объяснения суду в устной и письменной форме, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле.

Согласно ст. 41 Арбитражного процессуального кодекса РФ, лица, участвующие в деле, которыми могут быть и граждане, имеют право участвовать в исследовании доказательств, заявлять ходатайства, делать заявления, давать объяснения арбитражному суду, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле.

Закрепленные за гражданином, как лицом, участвующим в деле, права (ст. 35 ГПК, 41 АПК РФ) обеспечиваются установлением законодателем обязанности суда при рассмотрении дела заслушать объяснения этого лица (ч. 1 ст. 174 ГПК, ч. 1 ст. 162 АПК РФ).

Ни Гражданский процессуальный кодекс РФ (главы 23—26), ни Арбитражный процессуальный кодекс РФ (раздел III) не ограничивают процессуальную дееспособность граждан в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений (ГПК РФ), и по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (АПК РФ).

Как и Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ также предусматривает возможность гражданина вести свои дела в арбитражном суде как лично, так и через представителя (ст. 59). Однако участие представителей не ограничивает права гражданина на ведение дела лично.

Согласно ФКЗ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» участниками процесса в Конституционном Суде Российской Федерации считаются стороны, их представители, свидетели, эксперты, переводчики (ст. 52).

Сторонами в конституционном судопроизводстве являются:

- 1) заявители — органы или лица, направившие в Конституционный Суд РФ обращение;
- 2) органы или должностные лица, издавшие либо подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке;

3) государственные органы, компетенция которых оспаривается.

Стороны обладают равными процессуальными правами. Стороны и их представители вправе знакомиться с материалами дела, излагать свою позицию по делу, задавать вопросы другим участникам процесса, заявлять ходатайства, в том числе об отводе судьи (ст. 53).

Как видно из ст. 62 указанного федерального конституционного закона, в ходе рассмотрения дела в Конституционном Суде РФ сторонам и их представителям предлагается дать пояснения по существу рассматриваемого вопроса.

Таким образом, действующее российское процессуальное законодательство, регулирующее рассмотрение дел Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами, не ограничивает, в отличие от законопроекта КАС, личное ведение дел гражданином. И тем более ни один из действующих упомянутых процессуальных актов не предусматривает возможность допросить заявителя (лица, участвующего в деле) в качестве свидетеля.

Лишение гражданина права при рассмотрении его заявления в указанных судах возможности лично давать устные и письменные объяснения, приводить свои доводы по всем возникающим в судебном разбирательстве вопросам, на наш взгляд, ограничивает его административную процессуальную дееспособность.

Вызывает определенное несогласие и содержание ч. 7 ст. 33 КАС. Данная норма предполагает право лица, участвующего в деле, заменить своих представителей либо просить суд об их замене. В последнем случае суд либо удовлетворяет ходатайство о замене представителя, либо отстраняет представителя и завершает рассмотрение дела без его участия. При отсутствии представителя его полномочия к лицу, участвующему в деле, не переходят, кроме дел, рассматриваемых межрайонными административными судами по первой инстанции.

Следуя этой норме, может возникнуть ситуация, когда в случае отказа в удовлетворении ходатайства лиц, участвующих в деле, о замене их представителя эти лица вообще лишены возможности давать устные объяснения суду, приводить свои доводы, заявлять ходатайства.

Как же тогда можно говорить о соблюдении состязательности и равноправия сторон, на основе которых должно осуществляться правосудие по административным делам (ч. 1 ст. 8 КАС), когда в ходе судебного разбирательства одни лица, участвующие в деле, могут в полной мере пользоваться правами, предусмотренными ст. 25 КАС, а другие лица лишены этой возможности.

Вместе с тем закрепленный в законопроекте КАС судебный порядок рассмотрения дел подразумевает обязанность суда по созданию заявителю и административному ответчику на всех стадиях административного судопроизводства равных условий для осуществления принадлежащих им процессуальных прав.

Полагаем, что содержание обсуждаемой нами нормы законопроекта КАС нарушает как закрепленные в ст. 7 и 8 КАС принципы рав-

ноправия и состязательности сторон, так и ст. 6 Конвенции о защите прав и основных свобод, которая предусматривает: «Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей... на справедливое... разбирательство дела... беспристрастным судом»⁹.

Ограничивая возможность гражданина в реализации его прав, закрепленных в ст. 25 КАС, рассматриваемый законопроект тем самым ставит под сомнение справедливость судебного разбирательства. Так, Европейский Суд по правам человека в своем решении от 24 февраля 1997 г. по делу ДЕ ХАЭС и ГИЙСЕЛС против Бельгии подчеркивает, что «принцип равенства сторон — составной элемент более емкого понятия справедливого судебного разбирательства — требует, чтобы каждой из сторон была предоставлена разумная возможность представить свое дело в таких условиях, которые не ставят ее в существенно менее благоприятное положение в сравнении с оппонентом»¹⁰.

В связи с изложенным выше представляется необходимым исключить из ст. 33 законопроекта КАС ограничения для граждан личного ведения ими дел в окружных судах и Верховном Суде РФ. Если же это ограничение останется, то в ч. 7 ст. 33 КАС следует предусмотреть возможность личного ведения дел лицами, участвующими в деле, в случае отстранения их представителя и его отсутствия во всех административных судах.

Возможно, некоторые из высказанных в настоящей статье положений являются небесспорными. Вместе с тем замечания и предложения, высказанные в ходе обсуждения рассматриваемого законопроекта, будут способствовать формированию понятной модели административного судопроизводства и развитию законотворческой деятельности.

В декабре 2007 г. на Совете судей России прозвучала информация, что Совет Федерации наметил в 2008 г. провести публичные чтения проекта закона, вводящего процедуру суда над бюрократами и чиновниками-самодурами¹¹.

Как справедливо отмечает В. А. Туманов, бюрократический аппарат вовсе не заинтересован в эффективном судебном контроле за законностью управленческих актов¹². Надеемся, что принятие Федерального закона «Об административном суде» и Кодекса административного судопроизводства, будет способствовать «осуществлению действенного и полноценного контроля общества за государством, деятельностью государственных служащих и должностных лиц»¹³.

⁹ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

¹⁰ Европейский Суд по правам человека: Избр. решения: В 2 т. / Под ред. В. А. Туманова. М.: Норма, 2000. Т. 2. С. 393.

¹¹ См.: Куликов В. Открытый суд над бюрократами // Рос. газета. 2007. 5 дек.

¹² См.: Ямианов Б. Засудить бюрократа: Интервью с В. А. Тумановым // Там же. 2008. 10 янв.

¹³ См.: Стариков Ю. Н. Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер. Право. 2007. № 2(3). С. 128.