

ПРИНЯТИЕ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ –
ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ УСТАНОВЛЕНИЯ СУДЕБНЫХ
ПРОЦЕДУР РАЗРЕШЕНИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ:
ПО МАТЕРИАЛАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ НА ТЕМУ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ
СУДОПРОИЗВОДСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(ОМСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ, г. ОМСК, 28 НОЯБРЯ 2014 г.)

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 29 ноября 2014 г.

Аннотация: обосновывается предложение о принятии Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Ключевые слова: законотворчество, административное право, административное законодательство, административно-процессуальное законодательство, административное судопроизводство, проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Abstract: justified the proposal to acceptance of the Code of the administrative proceedings in the Russian Federation.

Key words: lawmaking, administrative law, administrative legislation, administrative procedure legislation, administrative proceedings, the project of the Code of the administrative proceedings in the Russian Federation.

В 2014 г. в России отмечается 150-летие Судебной реформы 1864 г., положившей начало формированию в стране судоустройства и судопроизводства, созданию судебной системы, установлению статуса судей, учреждению судебных процедур разрешения дел (споров). Вряд ли в тот исторический период развития Империи следовало ожидать от реформаторов принятия наряду с *Уставами уголовного и гражданского судопроизводства* *Устава административного судопроизводства*. Никаких предпосылок для появления административного судопроизводства тогда не было. Не сложились условия для реформирования государства, в котором его представители могли бы отвечать за свои действия (бездействие) в суде (общем или административном). Фактически об этом невозможно было, очевидно, и мечтать.

Прошло 150 лет. Россия пережила не одну судебную реформу, последняя из которых началась в 1992 г. и принесла множество полезных результатов. Однако и теперь сильной стороной судебной реформы не стало ни появление специального *административного суда*, ни принятие Ко-

декса административного судопроизводства. Как всегда, много разговоров на эти темы, создание проектов, политическая активность вокруг тематики административной юстиции, противоречивость суждений, разнообразие взглядов и безрезультативные дискуссии.

В марте 2013 г. был опубликован проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В мае 2013 г. данный законопроект был рассмотрен депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и принят в первом чтении. Наконец-то появилась надежда на то, что сбудется мечта нескольких поколений юристов о формировании в России полноценной модели административной юстиции, сформированной по правовым стандартам высочайшего уровня и предназначения данного института.

Однако сегодня имеются опасения, что и 150 лет спустя Россия не поднимется до современных идеалов судебной системы, организованной и функционирующей в условиях правового государства, поскольку в течение всего последующего времени (2013–2014 гг.) указанный законопроект остался без внимания российского законодателя.

В настоящее время ученые-юристы Российской Федерации обсуждают уже два законопроекта, которые устанавливают порядок осуществления в России административного судопроизводства: 1) *Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации* и 2) *Кодекс гражданского судопроизводства Российской Федерации*, в отдельных главах которого предполагается регламентировать отношения по судебному рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Содержание административного судопроизводства как крупнейшей правовой сферы судебного разрешения правовых споров находится сегодня в России в неполноценном юридическом развитии. Административное правосудие как самая глобальная и не заменимая никакими иными правовыми «суррогатами» область административно-процессуального права, к сожалению, остается без надлежащего нормативного правового регулирования. Следовательно, административное судопроизводство – это одно из основных направлений в современном российском законодательстве, от степени практической реализации которого по-настоящему зависят *эффективность* и *качество* судебной деятельности. Отсутствие в стране Кодекса административного судопроизводства демонстрирует незавершенность и противоречивость результатов *судебной реформы*. Данный законопроект стал сегодня нормативно-правовой основой, которая позволяет, формируя порядок разрешения административных дел, улучшать качество административного судопроизводства и создать эффективную модель российского административно-процессуального законодательства.

Административное судопроизводство (правосудие) – важнейшая процессуальная форма осуществления судебной власти в стране. Данный вид правосудия предназначен для осуществления как минимум двух функций: 1) *судебная защита* человека и гражданина, юридических лиц,

организаций от незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; 2) *судебный нормоконтроль за административным нормотворчеством*. Поэтому важно объяснить и аргументировать идею о полезности, целесообразности и созидательной практической значимости оформления специальных правил административного судопроизводства в отдельном процессуальном законе.

Вряд ли уместно и правильно в будущем (как это, к сожалению, всегда фундаментировалось в прошлом) включать специальные процессуальные нормы об *административном правосудии* в предлагаемый сегодня для разработки проект Кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации. Думается, оптимальным и своевременным «инновационным» правовым решением стали бы конкретизация, систематизация и кодификация правовых норм, включенных в административно-процессуальную форму, используемую для разрешения публично-правовых споров вне всякой зависимости от гражданской процессуальной формы и содержащихся в ней так называемых «общезначимых» (как часто говорят, «широкого профиля») гражданско-процессуальных судебных процедур для разрешения всяких правовых дел (и частных, и публичных).

Можно уверенно считать приоритетным направлением развития в стране системы административного судопроизводства в рамках **Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации** исходя из следующих аргументов, относящихся как к теории административно-процессуального права, так и к практике организации и деятельности судов:

1. Законотворчество в области административного процессуального законодательства является в настоящее время системной проблемой, в которой фокусируются не только задачи правового установления *административного судопроизводства*, но и сложные вопросы модернизации материального административного законодательства, регламентирующего отношения в области публичного управления (государственного и муниципального), являющегося средой, в которой возникают и развиваются административно-правовые споры, с одной стороны, между гражданами и юридическими лицами, а с другой – государственными органами и органами местного самоуправления (должностными лицами, государственными и муниципальными служащими). Таким образом, процессуально-правовые основы порядка рассмотрения административных дел (административно-правовых споров) обусловлены существованием и реализацией отраслевых административно-правовых отношений, решениями, действиями (бездействием), органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Именно решения и действия (бездействие) указанных субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями, могут нарушать права и свободы человека и гражданина, законные интересы организаций, юридических лиц. Споры, возникающие в области

публичного управления, требуют для полноценного и надлежащего их разрешения *специализации судебных процедур* на уровне отдельного кодифицированного процессуального правового акта – *Кодекса административного судопроизводства* Российской Федерации как специального административно-процессуального закона, являющегося нормативной правовой основой административного судопроизводства. Целесообразно и в полной мере объяснимо установление именно в данном законе *компетенции судов по административным делам*.

2. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – это важнейшая задача Государственной Думы с целью реализации конституционно установленного вида российского судопроизводства – *административного судопроизводства* (ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации). Вряд ли допустимо процессуальное правовое оформление самостоятельного вида судопроизводства (*административного судопроизводства*) в нормах другого процессуального кодекса (Гражданского процессуального кодекса или обсуждаемого ныне Кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации), призванного устанавливать судебные процедуры разрешения частноправовых (не административно-правовых) споров. Сложившаяся в советское время судебная практика разрешения административно-правовых споров в соответствии с нормами Гражданского процессуального кодекса объясняется главным образом отсутствием в то время полноценной системы административного законодательства: о системе и структуре исполнительных органов государственной власти, государственной службе, исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, порядка подготовки и принятия нормативных правовых актов, издании административных правовых актов, заключении публичных соглашений (административных договоров). При этом фактически не учитывался демократический стандарт взаимоотношений государственных органов и гражданина в условиях формирования современного правового государства, при котором государство обязано реформировать судебную власть, обеспечивая при этом создание *надлежащих судебных процедур* разрешения административно-правовых споров в форме административного судопроизводства, непременно исключая его из системы *гражданского процесса*.

3. В соответствии с характером уже состоявшихся в течение последних 20 лет изменений материального административного законодательства изменилось и представление об административном судопроизводстве, которое направлено на обеспечение разрешения административно-правовых споров, возникающих в сфере публичного управления. Реформирование административного права привело к появлению законодательства о государственной службе, административного договора, административной регламентации в системе осуществления государственных функций и государственных услуг, административных регламентов, административных процедур, административной деликтологии. Права и свободы че-

ловека и гражданина, законные интересы организаций и юридических лиц в случае возникновения административно-правового спора приобретут надлежащую и надежную правовую защиту в судах, используемых специальную процессуальную форму разрешения административно-правовых споров.

4. *Административное судопроизводство* – особая форма осуществления *судебной власти* в стране. Наличие в тексте Конституции Российской Федерации термина «административное судопроизводство» не только обуславливает потребность в соответствующем толковании данной нормы, но и, в первую очередь, заставляет политическую элиту, высших должностных лиц, органы государственной власти формировать на практике специальный (отвечающий критериям предназначения судебной власти в деле обеспечения прав и свобод граждан, законной деятельности органов исполнительной власти) институт, призванный контролировать деятельность административных органов и обеспечивать режим законности осуществления ими государственных функций. При этом становится очевидной неприемлемость гражданско-процессуальной формы и всего ее потенциала для регламентации порядков разрешения спорных отношений, возникающих в сфере взаимоотношений государства и гражданина, при осуществлении исполнительными органами государственной власти *нормотворческой функции*.

5. Административное судопроизводство, установленное в специальном федеральном законе – Кодексе административного судопроизводства – позволит на практике реально обеспечивать как *доступность* правосудия, так и его *эффективность*.

6. Конституция Российской Федерации в ст. 118 установила нормы-принципы, направленные на обеспечение соответствия судебной системы России стандартам и принципам современного правового государства, одним из которых и является *самостоятельность* (т.е. невключенность в иную процессуальную форму) правового процессуального установления процедур административного судопроизводства. Административное судопроизводство, регламентированное в специальном федеральном законе (например, в Кодексе административного судопроизводства), соответствует идее приведения судебной системы страны в соответствие с *международно-правовыми стандартами структурирования судебной власти* (судопроизводства) в зависимости от *характера правовых споров, оснований возникновения* и развития процессуальных правовых отношений, *правового статуса* участников судебного процесса. При этом выделение (создание) в судах *судейской специализации по административным делам* – дополнительная институционально-структурная гарантия формирования и надлежащего функционирования института административного судопроизводства.

7. *Особая роль административного правосудия* в деле защиты прав и свобод граждан обуславливает разработку специальной административно-процессуальной формы, т.е. административного судопроизводства.

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина невозможна путем использования потенциала и возможностей гражданского судопроизводства. Именно поэтому суды, рассматривая административно-правовые споры, порождаемые нарушениями прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц, должны использовать специально разработанные административно-процессуальные правила. Следовательно, административное судопроизводство – порядок защиты в судах общей юрисдикции (или, как это установлено в других странах, в административных судах) прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений.

8. В Федеральном конституционном законе от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» в п. 2 ст. 4 установлено, что суды общей юрисдикции рассматривают все *гражданские и административные дела* о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами. В такой постановке термин «административные дела» дает основания другого толкования данного института. Во-первых, указанный Закон, устанавливая в тексте термин «административные дела», дает основания для предположений о его непосредственном и главном взаимодействии с термином «административное судопроизводство». Во-вторых, «административные дела» напрямую связываются с необходимостью *защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов*. Следовательно, административные дела требуют специального процессуального оформления порядка их судебного разрешения.

9. Административные дела не могут считаться гражданскими делами. Гражданско-процессуальное законодательство относит, очевидно, «дела, возникающие из публичных правоотношений» к гражданским делам. Следовательно, только гражданское процессуальное и арбитражное процессуальное законодательство относит административные дела к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Именно здесь можно поставить вопросы: соответствуют ли такие правовые положения конституционно-правовой норме о формах осуществления судебной власти в России и о самом предназначении административного судопроизводства? Не создаются ли такими нормативными констатациями предпосылки для ограничения доступа к правосудию и за защитой нарушенных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц?

10. Административное судопроизводство устанавливается для разрешения административно-правовых споров, возникающих между гражданами, организациями (физическими и юридическими лицами), с одной стороны, и государственными органами, органами местного самоуправления (должностными лицами, государственными и муниципальными служащими) – с другой. Таким образом, административно-правовой спор, по сути, лишен *имущественного содержания*, которое характерно для гражданско-правовых споров (с имущественным, финансовым, денежным содержанием), рассматриваемых судами с использованием правил гражданского процесса. В специальной литературе постоянно указывается на отсутствие имущественного содержания административно-правового спора. Тем не менее в современных условиях имеют место материально-правовые последствия рассмотрения административно-правовых споров. То есть административно-правовой спор зарождается в административно-правовой системе, но результаты его рассмотрения могут приводить к необходимости констатации наличия соответствующих материально-правовых (имущественных) последствий разрешения данного спора. Однако данный факт не может способствовать отнесению административно-правового спора к имущественным правоотношениям. *Административно-исковой* характер административного судопроизводства – отличительный признак специального вида правосудия. Административно-правовой спор возникает между субъектами публично-правовых (административно-правовых) отношений и в сфере функционирования публичной власти, участники которых изначально находятся в неравноправном (т.е. в субординационном, подчиненном) отношении. Административное судопроизводство, установленное в рамках специального Кодекса административного судопроизводства, способно обеспечивать равенство участников процесса (равная правосубъектность в судебном процессе для разрешения административного правового спора, возникшего между субъектами, находящимися в «неравных» *административно-правовых* отношениях). При этом Кодекс административного судопроизводства гарантирует использование процедур доказывания, собирания и проведения оценки доказательств, направленных на принятие законного и обоснованного решения по административному делу.

11. *Принципы судопроизводства* (причем каждого вида: и гражданского, и административного) должны устанавливаться в отдельном законодательном акте, ибо они положены в основу судебной деятельности по рассмотрению того или иного правового спора (*частноправового* или *административно-правового*). *Принципы административного судопроизводства*, устанавливаемые в проекте Кодекса административного судопроизводства, отражают содержание и назначение особой административно-процессуальной формы. Отдельно следует отметить *принцип состязательности* и *равноправия сторон* административного судопроизводства при *активной роли суда*. Проявляя свою активность в процессе, суд в целях правильного разрешения административных дел

вправе истребовать доказательства по своей инициативе. Обязанность доказывания законности оспариваемых по административным делам и нарушающих права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов и организаций, должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. На этих субъектах (органы, организации и должностные лица) лежит обязанность подтверждать фактические данные, на которые они ссылаются как на основание своих возражений. Предполагается, что по таким делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, которые обратились в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не будут обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия).

12. Российская Федерация – одна из немногих стран на постсоветском правовом пространстве, в которой судебная реформа пока не завершилась созданием административно-процессуальной формы разрешения *административно-правовых споров*. Результаты законотворческой практики в области формирования института административного судопроизводства других стран также выступают в качестве дополнительного обоснования необходимости развития в России административного процессуального законодательства. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (как отраслевой процессуальный закон) соответствует лучшим стандартам административного процессуального законодательства, сложившегося в зарубежных странах и традиционно являющегося правовой процессуальной моделью для стран, создающих системы административного правосудия. Государства, появившиеся после распада Советского Союза, приняли *специальные законы* (или *кодексы*), устанавливающие порядки в области административного судопроизводства, в частности: Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики, Кодекс административного судопроизводства Республики Армения, Административно-процессуальный кодекс Грузии, Административно-процессуальный закон Латвии, Закон Литовской Республики «О производстве по административным делам», Кодекс административного судопроизводства Украины.

13. Мнение, согласно которому целесообразно установление административного судопроизводства в нормах так называемого *единого «Кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации»* (ныне Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации), невозможно разделить, так как оно не основывается на общепризнанных нормах и институтах о системе и структуре государственной власти, правовой системе страны, приоритетах в государственно-правовом строительстве, а содержит в себе неправильное представление: *во-первых*, о теории и практике разделения властей; *во-вторых*, о структуре судебной власти в со-

временных политико-правовых условиях; *в-третьих*, о правовой природе споров, которые рассматриваются в судах; *в-четвертых*, назвать гражданское (или арбитражное) процессуальное законодательство административным – означает пренебрежительное отношение к теории частного и публичного права, к их разделению, к частным и публичным интересам; наконец, *в-пятых*, развивающееся административное законодательство и административное право сегодня невозможно представить без административного процесса (административного судопроизводства), так как развитие административного права, его новые институты, административные процедуры, административные органы требуют соответствующего развития судебной власти для полноценного и адекватного контроля со стороны судебной власти. Таким образом, отсутствуют заслуживающие внимания аргументы, доказывающие «приемлемость», «масштабность», «универсальность» и преимущества гражданско-процессуальной формы для разрешения дел (споров), возникающих из административно-правовых отношений.

14. Неясность, противоречивость и очевидная «искусственность» критериев так называемого «общего гражданского процесса». Наоборот, четкие и понятные представления о сущности, назначении и юридической значимости теории разделения частного и публичного права обуславливают формирование административного судопроизводства вне гражданско-процессуальной формы. Административное судопроизводство с его *процессуальными особенностями и особым предназначением* в системе судебной власти нецелесообразно и невозможно «втягивать» («втаскивать») в другую (например, гражданско-правовую) процессуальную форму.

В многочисленных публикациях по данной проблематике на протяжении многих лет высказывались и другие аргументы в пользу учреждения в России административных судов и установления специального вида судопроизводства – административного¹.

¹ См., например: Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013. Вып. 7 ; *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция как судебное административное право : концептуальные проблемы. М., 2014 ; Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование / под ред. Йорга Пудельки. Берлин, 2014 ; *Хазанов С. Д.* Кодекс административного судопроизводства : концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Краснодар, 2006. С. 275–289 ; *Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б.* Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001 ; *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации // Салищева Н. Г. Избранное. М., 2011. С. 405–469 ; *Серков П. П.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Адм. право и процесс. 2013. № 9. С. 9–21 ; *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998 ; *Его же.* «Перестройка»

Участники Международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство в Российской Федерации» (Омская юридическая академия, г. Омск, 28 ноября 2014 г.), обсудив перечисленные теоретические суждения, единогласно приняли обращение к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о необходимости принятия *Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации*.

административного права : от «слома» «административно-командного управления» до эффективных административных процедур и Кодекса административного судопроизводства // Административное право : развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2013. Вып. 8. С. 8–28 ; *Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административно-правовые отношения : теоретические проблемы // Административные правоотношения : вопросы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хаманева // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 41–50 ; *Хахалева Е.В.* Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц. Майкоп, 2011.

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права, заслуженный деятель науки Российской Федерации

E-mail: juristar@vmail.ru

Тел.: 8(473) 255-07-19

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department, Honoured Scientist of Russian Federation

E-mail: juristar@vmail.ru

Tel.: 8(473) 255-07-19