

УДК 342.9

ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕССУАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю. К. Смольянинова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 29 сентября 2014 г.

Аннотация: рассмотрены характерные черты некоторых принципов административного судопроизводства по административному процессуальному законодательству России.

Ключевые слова: принципы административного судопроизводства, Кодекс административного судопроизводства РФ, судебная власть.

Abstract: *this article includes the features of some principles of administrative legal proceedings by the administrative procedural legislation of Russia are considered.*

Key words: *the principles of administrative legal proceedings, Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation, judicial authority.*

Согласно норме, закрепленной в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Предполагается, что законодатель, перечислив виды судопроизводств через запятую, с точки зрения юридической техники создал предпосылки для обеспечения их равной реализации на практике и формального закрепления в соответствующих нормативно-правовых актах с отражением характерных для каждого вида судопроизводства особенностей. Однако, как известно, до сих пор Кодекс административного судопроизводства РФ не принят, а работа по созданию административных судов «заторможена». В то же время в действующих Гражданском процессуальном и Арбитражном процессуальном кодексах РФ закреплены общие руководящие начала осуществления правосудия.

Что касается административного процессуального права, то единственным кодифицированным актом, который отражает сущность административного процесса в узком смысле этого слова, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Но его применение носит неполный характер, поскольку не затрагивает всего объема административных дел и дел, возникающих из публичных правоотношений, связанных, например, с обжалованием действий (бездействия) органов и должностных лиц, решений административно-публичных органов, принятых ими в ходе управленческой деятельности, оспариванием правовых актов и др.

Е. Г. Лукьянова отмечает, что принципы судопроизводства всегда занимают главенствующее место, они являются первичными нормами, не выводимыми друг из друга и охватывающими все остальные нормы, в которых содержание этих принципов конкретизируется и которые этим принципам подчинены¹. Поэтому рассматривать принципы административного судопроизводства можно наиболее полно, если проанализировать проект Кодекса административного судопроизводства РФ.

По мнению отдельных ученых, развитие административного судопроизводства нецелесообразно. Они опираются на доводы, что особенности административно-процессуальной формы защиты прав развиты недостаточно, для того чтобы выделять новый вид судопроизводства².

Однако данное мнение является ошибочным, поскольку суды общей юрисдикции не могут рассматривать совершенно иную категорию дел, применяя нормы гражданского (арбитражного) процессуального законодательства. Это основывается на сути административного спора, который не затрагивает отношений имущественного характера. Кроме того, административное судопроизводство не может эффективно функционировать, применяя положения Арбитражного процессуального и Гражданского процессуального кодексов РФ, поскольку данные законодательные акты ориентированы на рассмотрение дел судьями в рамках состязательного процесса. Остановимся на этом вопросе подробнее.

Состязательность определяет способы и методы формирования материалов дела, закрепляет активность сторон и других лиц, участвующих в деле, в доказывании и обосновании своей позиции в споре, тем самым гарантирует полное и правильное установление судом обстоятельств дела и вынесение законного, обоснованного и справедливого решения. Стороны противопоставлены друг другу в соответствии со своими интересами, и разбирательство дела происходит в форме спора между ними, основная обязанность по доказыванию возложена на заинтересованных лиц.

Часть 3 ст. 123 Конституции РФ определяет российское судопроизводство как состязательное, однако административное судопроизводство формально отступает от данного принципа для обеспечения равноправия сторон³.

В Гражданском процессуальном и в Арбитражном процессуальном кодексах РФ предусмотрены соответствующие разделы, касающиеся рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Некоторые принципы, на основе которых они рассмат-

¹ См.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 182.

² См.: Симонян С. Л. О проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 46.

³ См.: Майоров В. И. Тенденции формирования административной юстиции в Российской Федерации // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 668–672.

риваются, несколько отличаются от принципов, заложенных в проекте Кодекса административного судопроизводства РФ.

Наиболее фундаментальный из них – принцип законности, который следует рассматривать с двух сторон: как присущий судопроизводству и как судебному решению. Принцип законности означает, что суд в процессе осуществления правосудия по делам, возникающим из административных правоотношений, должен руководствоваться нормами закона. Принятое решение должно соответствовать действующим нормам права и не противоречить им. Формально данный принцип не закреплен в проекте Кодекса административного судопроизводства РФ, однако его следует рассматривать здесь не только как соответствие актам большей юридической силы, но и как обоснованность его принятия. В таком случае законность не может быть преодолена судом, поскольку определение целесообразности его принятия не входит в компетенцию суда⁴. Кроме того, свойство законности можно наблюдать в задачах административного судопроизводства, закрепленных в проекте закона. Иными словами, это правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами. Судебному постановлению присуще также свойство законности и обязательности, имеющее особое наполнение.

Так, обязательность судебного решения имеет несколько иное содержание, чем общеобязательность предписания закона. Обязательность судебного решения включает в себя обязательность для исполнения установленного смысла правовых норм и вытекающих из этого обязанностей. При этом никто не вправе ссылаться на неправильность содержащихся в решении выводов и предписаний, пока оно не будет пересмотрено в установленном законом порядке. Статья 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов РФ являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут за собой ответственность, предусмотренную федеральным законом⁵. Аналогичная норма содержится в проекте Кодекса административного судопроизводства РФ. Законная сила присуща судебному постановлению в силу стату-

⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса РФ в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 30.

⁵ О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

са суда как органа государственной власти, наделенного полномочиями по разрешению споров, возникающих из публичных правоотношений. Законная сила решения суда является правовой основой, позволяющей рассматривать судебное решение как самостоятельное основание возникновения прав и обязанностей субъектов правовых отношений. Принцип законности, с одной стороны, является критерием содержания решения суда, а с другой – выступает необходимым основанием вынесения правосудного решения, в рамках которого законность выступает как справедливое рассмотрение дела. Бесспорно, что конституционный принцип законности должен занимать особое место и в административном судопроизводстве. Однако в вопросе закрепления принципа законности Арбитражный процессуальный кодекс РФ является более прогрессивным в отличие от Гражданского процессуального кодекса РФ и проекта Кодекса административного судопроизводства РФ, поскольку принцип законности законодатель закрепил в отдельной статье, подчеркивая тем самым его значимость.

Анализируя принципы судопроизводства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, следует отметить, что они безотрывно согласуются с принципами процессуального положения лиц, отправляющих правосудие. Речь идет о независимости судей.

Концепция процессуально-правового статуса судьи представляет собой совокупность взаимосвязанных принципов, на основе которых законодатель формирует государственную политику правового регулирования процессуально-правового статуса судьи⁶, обеспечивает организационно-правовыми средствами независимость гражданина, наделяемого судебскими полномочиями. Можно проследить очевидную связь между принципом независимости судьи как должностного лица, отправляющего правосудие, и принципом независимости суда. Она заключается в том, что, являясь представителем власти, судья обязан защищать права и интересы человека и гражданина, в том числе от власти. Из этого, однако, не следует, что судья, отправляющий административное правосудие, более суров в вынесении своих решений. Правовой статус судей един независимо от вида судопроизводства. Об этом свидетельствуют положения ст. 12 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁷ о едином статусе судей в Российской Федерации. Различия проявляются только в полномочиях и компетенции.

Гарантии процессуальной независимости судьи как носителя судебной власти проявляются в установленной законом процедуре осуществления правосудия, предусматривающей полную свободу и самостоятельность судьи, запрете под угрозой ответственности чьего-либо вмешательства в

⁶ См.: Багаутдинов Ф. Н., Хайруллин М. М. Требования к кандидатам на должность судьи в современных условиях // Рос. юстиция. 2011. № 1. С. 37–40.

⁷ О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

деятельность по осуществлению правосудия, неподотчетность судьи непосредственно при осуществлении им правосудия. В Гражданском процессуальном кодексе РФ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ, а также в проекте Кодекса административного судопроизводства РФ именно независимость судей, а не суда законодатель отметил в качестве руководящего начала судопроизводства. Однако эти понятия следует различать.

Независимость суда в узком смысле слова можно отождествить с принципом независимости судебной власти как исключение влияния на процесс исполнения судебной властью своей функции со стороны внешних факторов. Иными словами, другие виды власти, средства массовой информации не должны вмешиваться в процесс исполнения судебной властью своего предназначения⁸.

Представляется целесообразным, что принцип независимости суда исходит из утверждения, что суд, рассматривающий дело, должен быть в равной степени независимым как от иных ветвей власти – законодательной и исполнительной, так и от сторон спора, что выступает определенной гарантией соблюдения законодательно установленной процедуры судопроизводства⁹.

Понятие независимости судьи имеет несколько иное содержание. Это категория, отражающая способность судьи противостоять всевозможным попыткам влияния на принятие им решения в соответствии с его собственными убеждениями, способности противостоять попыткам какого бы то ни было влияния на его решения по тому или иному делу. Это во многом зависит от личностных качеств судьи, уровня его морали и нравственности. То есть, делая вывод о принципе независимости судей, можно отметить, что он имеет личностную окраску, чем независимость суда. Справедливым будет замечание, что степень независимости судебной власти в целом предопределяет степень независимости отдельных судей, и наоборот¹⁰.

Остановимся на анализе принципа состязательности и равноправия сторон.

Так, в целях обеспечения в административном судопроизводстве надлежащей состязательности и равноправия сторон, занимающих неравное положение в публичных правоотношениях и располагающих в связи с этим не вполне равнозначными возможностями в доказывании обстоятельств по административному делу, в проекте Кодекса административного судопроизводства РФ делается акцент на активную роль судьи при разрешении дела¹¹. Например, в случае необходимости судья

⁸ См.: *Марченко М. Н.* Актуальные проблемы судебной власти // Рос. правосудие. 2006. № 4. С. 110.

⁹ См.: *Российские судьи как профессиональная группа : социологическое исследование / В. В. Волков [и др.] ; под ред. В. Волкова.* СПб., 2012. С. 38–44.

¹⁰ См.: *Гук П. А.* Независимость и судейское усмотрение // Рос. юстиция. 2008. № 11. С. 45–47.

¹¹ См.: *Андреева Т. К.* Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их отношениях с органами публичной влас-

вправе сам истребовать доказательства. Иначе говоря, процесс сбора доказательств в соответствии с проектом Кодекса административного судопроизводства РФ указывает на то, что во время рассмотрения дела судья для начала устанавливает те факты, которые будут иметь значение для разрешения дела. Далее стороны свободно и самостоятельно представляют доказательства, выражают свою позицию по предмету иска. Если судья придет к выводу, что конкретное обстоятельство можно подтвердить только конкретным доказательством, то он вправе потребовать данное доказательство от стороны, которая ссылается на данное обстоятельство как на основание своих требований. К примеру, судья может решить, что фактом наличия решения о проведении налоговой проверки может служить только это решение или его копия, а соответственно, этот факт не может быть доказан другими доказательствами, в частности показаниями свидетелей. Данное положение, полагаем, является целесообразным. Активная роль предполагает в отличие от гражданского судопроизводства ярко выраженный контроль судьбы за развитием всего судебного процесса и за некоторыми действиями участвующих в деле лиц по распоряжению материальным правом (заключение соглашения о примирении). Иными словами, судья для вынесения решения вправе истребовать любые доказательства по своей инициативе. Проанализировав ст. 8 проекта Кодекса административного судопроизводства РФ, а именно ее положение, что «суд создает иные условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства при разрешении административных дел», возникает вопрос, что это за «иные условия»? Предполагается, что речь идет о пределах рассмотрения административного дела. Иными словами, если в этом возникнет необходимость, суд в процессе рассмотрения административного спора вправе сам истребовать доказательства. Как известно, в гражданском и арбитражном процессе суд рассматривает дело и выносит мотивированное решение, исходя из представленных сторонами доказательств.

Проблема отсутствия законодательного закрепления состязательности в административном процессе – это тема, которая давно обсуждается как в научных кругах, так и практикующими юристами. На первый взгляд может показаться, что отсутствие закрепления принципа состязательности не вяжется с положением ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, которое закрепляет российское судопроизводство как состязательное. Но, разобравшись, можно сделать вывод, что здесь нет никакого противоречия. Более того, данное исключение подтверждает правило: любое судопроизводство призвано защищать права и законные интересы заявителей. Именно активная роль суда в административном судопроизводстве призвана стать альтернативой состязательности, направленной на сглаживание неравного положения участников публично-правового спора,

ти // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 349–357.

который, как известно, находится в границах господства – подчинения. Таким образом, закреплённость данного принципа в арбитражном процессе свидетельствует о том, что стороны находятся в равном положении, отношениях координации, поэтому роль суда здесь проявляется не так ярко, как в административном процессе.

Для большего обеспечения принципа состязательности в административном процессе предусмотрено обязательное ведение гражданами ряда административных дел, а также дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений с участием представителя. Обязательное представительство вводится для граждан, не имеющих юридического образования по таким делам, представляющим наибольшую сложность с точки зрения реализации гражданами своих процессуальных прав и обязанностей, как оспаривание нормативно-правовых актов: дела, рассматриваемые в Верховном Суде субъекта Федерации, а также дела о принудительной госпитализации в психиатрический стационар, о принудительном психиатрическом освидетельствовании.

В связи с этим возникает вопрос к законодателю, почему в Гражданском процессуальном кодексе РФ не закреплено положение о состязательности? Казалось бы, два кодифицированных акта говорят о защите одной и той же по характеру группы отношений, но в Арбитражном процессуальном кодексе РФ это закреплено, а в Гражданском процессуальном кодексе – нет. Можно предположить, что применение Арбитражного процессуального кодекса РФ ориентировано на рассмотрение преимущественно экономических споров, в которых наиболее полно проявляются отношения координации между субъектами материально-правового спора, в отличие от Гражданского процессуального кодекса РФ, применяемого к более разнообразному кругу общественных отношений.

Хотелось бы сказать о принципах языка судопроизводства и разумности сроков рассмотрения дела по существу. Как в Гражданском процессуальном кодексе РФ, так и в Арбитражном процессуальном кодексе РФ содержатся практически идентичные нормы, касающиеся судопроизводства в разумный срок. Однако нигде не закреплена степень этой «разумности». Предполагается, что она зависит от конкретного дела, характера материально-правового спора, быстроты предоставления сторонами спора соответствующих доказательств, основанной на принципе состязательности. В проекте Кодекса административного судопроизводства РФ данная норма не закреплена, однако большинство сроков рассмотрения и разрешения административных дел короче соответствующих сроков по гражданским и арбитражным делам и зависят от вида предъявленного административного иска, например по делам, касающимся проведения публичных мероприятий. Составляя Кодекс административного судопроизводства РФ, призванный защищать нарушенные права и законные интересы физических и юридических лиц от власти, авторы намеренно указали сокращённые сроки рассмотрения и разрешения административных дел. Это способствует созданию эффективного судебного средства правовой защиты.

Но могут возникнуть ситуации, когда отправление правосудия в разумный срок не представляется возможным из-за злоупотреблений со стороны участников спора и участников процесса. Речь идет о языке судопроизводства. В Арбитражном процессуальном кодексе РФ содержится норма, касающаяся языка судопроизводства, в частности «лицам, участвующим в деле и не владеющим русским языком, арбитражный суд разъясняет и обеспечивает право знакомиться с материалами дела, участвовать в судебных действиях, выступать в суде на родном языке или свободно выбранном языке общения и пользоваться услугами переводчика». Аналогичная норма содержится и в Гражданском процессуальном кодексе РФ.

В данном случае имеются сомнения относительно фразы «любом свободно выбранном языке общения». Может возникнуть ситуация, когда лицо, не владеющее языком, на котором ведется судопроизводство, избирает какой-нибудь другой язык. Соответственно требуется время для того, чтобы найти переводчика, в связи с этим процесс затягивается. После того как переводчик найден, лицо может избрать совершенно другой язык, а для поиска нового переводчика снова потребуется время. Однако при характеристике принципов административного судопроизводства разработчики проекта Кодекса административного судопроизводства РФ выбрали более прогрессивный путь, поскольку данное положение исключено из проекта закона.

Итак, принципы по административному процессуальному законодательству имеют характерные особенности, исходя из особенностей самого административно-правового спора. Однако некоторые принципы административного судопроизводства по административно-процессуальному и по гражданскому (арбитражному) процессуальному законодательству повторяются. Это говорит о том, что любое судопроизводство направлено на выполнение одной и той же задачи – защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителей, а также общественных и государственных интересов от неправомερных решений и действий (бездействий) ответчиков.