

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СТРАТЕГИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

УДК 342.92

ПРИНЯТИЕ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ВАЖНЕЙШИЙ ЭТАП СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ И МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 марта 2015 г.

Аннотация: *рассматриваются вопросы, связанные с принятием в феврале 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.*

Ключевые слова: *законотворчество, административное право, административно-процессуальное законодательство, административные дела, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.*

Abstract: *this article discusses issues connected to the acceptance of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation in February 2015.*

Key words: *law-making, administrative law, administrative procedural legislation, administrative cases, administrative proceedings, the Code of Administrative proceedings of the Russian Federation.*

2015. № 2
8

Президент Российской Федерации 8 марта 2015 г. подписал Федеральный закон «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»¹ (далее – КАС РФ), который вступает в силу 15 сентября 2015 г. Таким образом, закончился долгий, трудный, наполненный непримиримыми спорами, «борьбой» различных научных школ, ученых – представителей различных отраслей материального и процессуального права, противопоставленными научными позициями и одновременно результативными дискуссиями, период обсуждения идеи учреждения в стране *административных судов* и создания полноценной системы *административного судопроизводства*, что и требовала с декабря 1993 г. конституционно-правовая норма о формах реализации судебной власти в России (ст. 118 Конституции РФ). Самая простая констатация, которая постоянно находилась в центре обсуждения проблем создания административного судопроизводства в России, – это необходимость практической реализации конституционно-правовой нормы, устанавливающей административное судопроизводство как *специальную форму реализации судебной власти* в стране наряду с конституционным, граждан-

¹ Рос. газета. 2015. 11 марта.

ским и уголовным судопроизводством. Таким образом, именно с этого и необходимо начать разговор о факте принятия КАС РФ: состоялось выполнение требований Конституции РФ по практическому осуществлению правового положения относительно *правосудия по административным делам*.

Принятие КАС РФ не обошлось и без известного политического противостояния на завершающем этапе законодательной деятельности в Государственной Думе по данному законопроекту. Как известно, фракция КПРФ не принимала участия в голосовании по данному закону. Хотя, если посмотреть на программу политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», то можно увидеть следующие лозунги: «восстановить ответственность власти», «повысить эффективность системы государственного управления», «принять самые решительные меры для подавления коррупции», «отстаивание гражданских прав и свобод человека в Российской Федерации», «создать реально независимую судебную систему»² и прочие программные утверждения, которые весьма близки к основным задачам и функциям административного судопроизводства. Ведь очень часто, говоря по-простому о назначении КАС РФ, произносят следующие слова: «Кодекс административного судопроизводства поможет бороться со злоупотреблениями чиновников, нарушениями прав и свобод человека и гражданина». Трудно сказать, чем было вызвано такое политическое поведение указанной фракции в Государственной Думе по проекту Кодекса административного судопроизводства; однако оно явилось по политическому содержанию знаковым и фактически протестным.

Что же вышло в итоге многолетней дискуссии по проблемам административных судов и административного судопроизводства? Административные суды не учредили. Очевидно, что сторонникам идеи формирования в России системы специализированных административных судов не хватило ни аргументов, ни последовательности в отстаивании данной идеи. Однако появилась новая *административно-процессуальная форма*, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства как специального порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел (административных и иных публично-правовых споров). Сложности современного этапа в проведении судебной реформы, попытка полнейшей блокировки в реализации концепции «Административному судопроизводству – самостоятельную, отдельную, специальную и не связанную иным законодательством полноценную административно-процессуальную форму», как видно, усложнили законотворческий процесс, внесли в него сначала элементы забвения законопроекта (май 2013 г. – декабрь 2014 г.), а затем – фактор поспешности обсуждения текста законопроекта и стремительного принятия закона.

Кстати, принятие КАС РФ стало в известном смысле запоздалым шагом в реформировании судебной системы страны. Как видно, коди-

² URL: <http://kprf.ru/party/program>

фикация административно-процессуальных норм была «отодвинута» на задворки судебной реформы, хотя модернизация судебной власти с позиций принципов правовой государственности могла бы начаться в 90-е гг. прошлого столетия именно с учреждения административных судов и формирования системы административного судопроизводства. Однако на деле всё оказалось по-другому: создавались арбитражные суды, развивалась система арбитражных судов, вводилась судебная арбитражно-процессуальная форма, появлялись иные новые элементы судебной системы, и детализировались порядки в системе правосудия.

В проводимых дискуссиях административное судопроизводство всегда являлось предметом обсуждения в контексте общей тематики *административной юстиции*. Было ясно, что административной юстиции необходимо *процессуальное право*. В каждой стране формирование соответствующей отрасли процессуального права происходило по-разному, с учетом традиций правовой жизни и развития, исторических особенностей в государственно-правовом строительстве, специфики планирования и реализации многочисленных реформ и преобразований. Однако во многих странах сложились и некоторые закономерности в установлении судебного контроля над административными полномочиями должностных лиц, одна из которых включает в себя разработку специального закона об административном судопроизводстве. До какого-то момента кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции Российской Федерации предлагалось проводить в «Административно-процессуальном кодексе»³. Наряду с этим обсуждались идеи разработки и принятия Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве»⁴ или Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве⁵. Были и иные концептуальные предложения по созданию российского административно-процессуального кодекса⁶. Несмотря на различные предложения по наименованию административно-процессуального закона, фактически одинаковыми были представления о содержании и структуре данного законодательного акта.

Для осуществления административного правосудия нужен судья и суд, к подведомственности которого процессуальным законом относилось бы рассмотрение и разрешение соответствующих дел. В данном случае – это *административные дела* (т.е. не дела об административных право-

³ См., например: Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России (история и современность). М., 2002. С. 98 ; Стариков Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 182.

⁴ См.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001.

⁵ Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конф. (Москва, Российская академия правосудия, 15–16 марта 2001 г.) / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001. С. 262.

⁶ См.: Масленников М. Я. Российский административный процесс : перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2009. С. 250–274.

нарушениях). Развитие как научных представлений об административных делах, так и законодательных решений по данному вопросу было в России противоречивым. Например, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве от 13 ноября 1989 г. возлагали рассмотрение дел об административных правонарушениях на *судей по административному и исполнительному производству*, состоящих при районных (городских) народных судах (ст. 5, 18). В соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» судами общей юрисдикции должны рассматриваться все 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). Наконец, к административным делам, которые теперь будут рассматриваться и разрешаться Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, относятся: 1) административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; 2) административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (п. 1 ст. 1 КАС РФ).

Догматика современного административного права непременно к числу основополагающих институтов этой отрасли права относит и судебный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Административное судопроизводство с точки зрения юридической догматики демонстрирует и цементирует внутренние связи, взаимодействия, принципы, структуры внутри системы административно-правового регулирования. Административное судопроизводство с логических правовых позиций учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления (исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной (административной) власти). Нахождение административного судопроизводства, являющегося правом процессуальным, в структуре административного права означает внутреннюю взаимосвязь и взаимодействие судебной и исполнительной властей по реализации основных для каждой из них государственных функций. Отсюда становится более ясным и утонченным понимание юридического значения административного судопроизводства для остальных главных институтов административного права. Возрастает роль и практическое значение для государства и общества судебной практики по административным делам; на этой же основе актуализируется проблема развития административного законодательства, административного процессуального законодательства, административного права в целом.

Как можно оценить факт принятия в России Кодекса административного судопроизводства? Какое влияние данный процессуальный закон может оказать на повышение качества российской государственности, на укрепление законности в системе исполнительной власти и в государственном аппарате, на дальнейшее развитие правовой системы и на качество правовой защиты физических лиц и организаций? Если отвечать на первый вопрос, то принятие КАС РФ стало грандиозным событием, которое войдет в историю российского законодательства в сфере разрешения судами административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Только с принятием данного закона появилась законченная система административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц. Действующая с 1993 г. система судебной защиты от незаконных действий или решений, нарушающих права и свободы граждан, частичное регламентирование в ГПК РФ и АПК РФ порядков рассмотрения соответствующих дел, очевидно, не составляли безупречной системы, обеспечивающей эффективную защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. Главным образом, данную систему нельзя было считать надлежащей с точки зрения единства предмета, логики взаимодействия материальной и процессуальной правовой регламентации.

Принятие КАС РФ является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, в улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие *административно-процессуальной формы*, основные контуры которой сегодня зафиксированы в данном процессуальном законе. КАС РФ – система процессуальных норм, принципов, правил, которые дают возможность для формирования новых научных представлений и теоретической модели административного процесса как судебного процесса.

Административное судопроизводство означает новый этап в развитии не только общего административного права, но и, конечно, административного процессуального права. Таким образом, специализированное процессуальное правовое регулирование (в отдельном процессуальном законе) судебного порядка разрешения административных и иных публичных споров состоялось. Теперь, если только вспомнить оставшиеся до настоящего времени нерешенными крупные административно-правовые проблемы, необходимо создать *административно-процедурное законодательство*, устанавливающее порядок осуществления публичного уп-

равления, принятие административных актов (административные процедуры).

В обозримом будущем практика деятельности судов общей юрисдикции будет способствовать развитию процедурного административного законодательства. Правда, здесь может возникнуть вопрос: почему же имеющийся (накопленный в течение многих лет) опыт административного судопроизводства в системе арбитражных судов (арбитражного судопроизводства) по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, не привел к созданию в России законодательства об административных процедурах? Ответить на этот вопрос не легко. Однако можно попытаться: очевидно, административное судопроизводство в арбитражных судах все-таки не сильно связывалось (тем более в условиях старых представлений о назначении и сущности административного права) с необходимостью совершенствования других институтов административного права. Предполагалось, что суды общей юрисдикции наиболее приспособлены для решения задач «исправления» административных ошибок, борьбы с излишним бюрократизмом, незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Таким образом, КАС РФ будет способствовать развитию фактически всех тесно взаимосвязанных друг с другом частей (институтов) административного права.

Сегодня наступает время подготовки комментариев КАС РФ, опубликования по результатам новейших исследований административно-процессуальной деятельности научных трудов, а также учебников и учебных пособий по курсу «Административное судопроизводство». Востребованными в ближайшее время станут и научные форумы, посвященные различным элементам и институтам КАС РФ. Теоретическим исследованиям проблем административного судопроизводства (административного процесса), по понятным причинам, не могут помешать различные взгляды на природу административного правосудия, сложности понимания и назначения административно-процессуальной деятельности, прямо противоположные подходы к режиму процессуально-правового регулирования. Однако для преподавания учебного курса «Административное судопроизводство» уже сегодня, сразу после принятия КАС РФ, появились преграды, на первый взгляд, простые; но если посмотреть на настрой некоторой части ученых-процессуалистов, то эти вопросы становятся острыми, отягощенными потенциалом неразрешимости и одновременно желанием простоватой поспешности в их разрешении.

В связи с этим актуализируется вопрос о том, в каких учебниках и по какому учебному курсу будут создаваться теория административного судопроизводства: в учебниках *административно-правовой* или *гражданско-процессуальной* принадлежности? Очевидным является факт отнесения *теории административного судопроизводства* к циклу административно-правовых учебных дисциплин. Для повышения значимости данного вывода напомним, что, например, в Германии издаются учебники примерно с таким названием «Общее административное право (с административ-

но-процессуальным правом)»⁷. При этом, конечно, германскими учеными – специалистами в области административного судопроизводства издаются учебники административно-процессуального права⁸, которые ни при каких аргументациях не сравниваются с учебной литературой по гражданскому процессуальному праву. Фактически невозможно «перепутать» местонахождение административного судопроизводства; здесь нужно еще раз вспомнить слова Председателя Конституционного Суда России В. Д. Зорькина, сказанные им на VIII Всероссийском съезде судей: «Создание *административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса – требование Конституции*. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»⁹; при этом административное судопроизводство необходимо предметно отграничивать от гражданского.

Одной из самых важных (как видно, трудноразрешимых), возникших после принятия КАС РФ, проблем являются противоречивые подходы к отнесению для практического преподавания учебного курса «Административное судопроизводство» к одной из двух кафедр – *административного права и процесса* или *гражданского процессуального права*. Здесь уместно рассказать одну историю. На одной из недавно проведенных в России (март 2015 г.) научных конференций¹⁰, посвященных проблемам современного административного процесса, разумеется, дебатировались и вопросы, связанные с КАС РФ. Представители «широкого» понимания административного процесса, согласившись с тем, что принятие КАС РФ внесло определенную ясность в понимание административного процесса и его внутреннюю структуру, с нескрываемой радостью сделали заявление о том, что сторонникам идеи *судебного* административного процесса теперь предстоит большая работа *по доказыванию* специалистам в области гражданского процесса необходимости и возможности отнесения учебного курса «Административное судопроизводство (административный процесс)» к кафедре с названием «*Кафедра административного права и процесса*». Думается, аргументация ответа на поставленный вопрос может осуществляться с использованием доводов, выдвигаемых учеными на протяжении последних 15 лет с целью обоснования необходимости принятия КАС РФ. Удивительно, но все усилия по созданию специального административного процессуального законодательства, направленные на обоснование особой административно-процессуальной формы и закончившиеся принятием КАС, оказывается, могут расцени-

⁷ См.: *Detterbeck Steffen*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 12. Auflage. München, 2014 ; *Erbguth Wilfried*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht. 4. Auflage. Baden-Baden, 2011.

⁸ См.: *Wortenberger Thomas*. Verwaltungsprozessrecht. 3. Auflage. München, 2008.

⁹ URL: <http://www.ssrp.ru/page/9098/detail/>

¹⁰ См.: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (20 марта 2015 г.) : в 3 ч. / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. СПб., 2015. Ч. 1.

ваться как какие-то технические и ничего не значащие для практики учебного процесса нововведения?! Как будто бы с принятием КАС РФ «усилился» гражданский и арбитражный процесс, и при этом административное право не получило никакого значимого результата и факторов мощного развития. И это при том, что действуют две важнейшие конституционно-правовые нормы об *административном судопроизводстве* как особой *форме осуществления судебной власти* и об *административном процессуальном законодательстве*, главнейшей формой которого и является *административное правосудие*.

На форумах представителей науки гражданского процессуального права последнего времени (2014–2015 гг.) в деталях обсуждается проблема *единого Кодекса гражданского судопроизводства*¹¹. При этом, как может показаться, ученые, иногда обоснованно критиковавшие отдельные положения проекта КАС РФ, вовсе не отрицают необходимость существования и действия Кодекса административного судопроизводства.

Возникает также вопрос о полноте преподавания учебного курса «Административное право»: в каком объеме; для всех студентов бакалавриата или только на соответствующих специализациях? Предстоит разработка магистерских программ, связанных с необходимостью установления главных направлений как научного познания административного правосудия, так и судебной практики по административным делам. По нашему мнению, как и все известные учебные курсы процессуального права (например, гражданский или уголовный процесс), административный процесс (административное судопроизводство) целесообразно в базовом образовании бакалавриата преподавать всем студентам, а в магистратуре осуществлять образовательную деятельность по магистерским программам познания наиболее важных и востребованных практикой проблемам.

¹¹ См., например: *Шаманова Р. А.* Перспективы создания единого Кодекса гражданского судопроизводства // Перспективы реформирования гражданского процессуального права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 21 февраля 2015 г.) / под ред. О. В. Исаенковой. Саратов, 2015. С. 347–348 ; *Алексеева Н. В.* Реформирование публичного судопроизводства // Там же. С. 20–24 ; *Симомян С. Л.* Административное судопроизводство как форма защиты прав и свобод граждан // Там же. С. 273–276 ; *Сторожкова Е. Ч. К.* вопросу об административном судопроизводстве в Российской Федерации // Там же. С. 287–290.

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*