

УДК 342.92

**К ДИСКУССИИ О КОДЕКСЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО  
СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ю. Н. Стариков**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 1 февраля 2017 г.

**Аннотация:** рассматриваются дискуссионные вопросы, связанные с выяснением процессуально-правового потенциала и юридического значения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в структуре российского процессуального законодательства, в механизме реализации судебной власти в стране, создании системы надлежащей защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

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

**Abstract:** considered discussion questions related to clarifying the processual and legal potential and juridical significance of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation in the structure of Russian processual legislation, in the mechanism for implementing judicial power in the country, creating a system of appropriate protection of rights, freedoms, legitimate interests of individuals and organizations .

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

Вступивший в силу 15 сентября 2015 г. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) оценивается одними учеными и юристами-практиками весьма положительно, другими же – чрезвычайно негативно. Опубликовано несколько статей, в которых основательной критике подвергаются не только отдельные процессуально-правовые положения (нормы, институты), содержащиеся в КАС РФ, но и сам факт принятия данного административного процессуального законодательного акта<sup>1</sup>. Теоретики процессуального права и юристы-практики (судьи, должностные лица административных органов, государственные и муниципальные служащие) по-разному оценива-

---

19

---

<sup>1</sup> См., например: *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или спор процессуалиста и административиста // Закон. 2016. № 7. С. 24–51 ; *Ее же.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность (или спор процессуалиста и административиста) // Вестник гражданского процесса. 2016. № 5. С. 11–53 ; *Сахова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40 ; № 10. С. 45–48.

ют и характеризуют процессуальные нормы КАС РФ; начатая дискуссия пока не завершена; продолжаются «непримиримые» споры о назначении этого процессуального закона, о «природной» взаимосвязи структуры и содержания КАС РФ с ГПК РФ и АПК РФ (цивилистическим процессом), о юридическом значении административно-процессуальных правовых норм, обеспечивающих надлежащий порядок рассмотрения и разрешения административных дел.

Известная новизна законодательства об административном судопроизводстве, многочисленные (идушие с конца прошлого века) дискуссии о назначении, предназначении и отраслевой процессуальной принадлежности административного правосудия, очевидная (временами чрезвычайно жесткая) критика нормативных положений, содержащихся в КАС РФ, потребность в совершенствовании порядка административного судопроизводства – всё это, несомненно, будет способствовать привлечению внимания научного сообщества, юристов, законодателя к тематике рассмотрения судами общей юрисдикции публично-правовых споров и улучшения российского административно-процессуального законодательства. Если самым простым образом обобщить некоторые критические высказывания глубокоуважаемых коллег – критиков КАС РФ, то, с их точки зрения, речь может идти о целесообразности и даже соответствующем обосновании отмены данного процессуального закона.

В настоящей статье будут высказаны отдельные суждения, которые можно включить в дискуссию о значении административного процессуального законодательства, содержащей формой которого и стал КАС РФ.

С нашей, уже многократно высказанной и аргументированной, точки зрения<sup>2</sup>, КАС РФ содержит в себе потенциал, способный оказать мощнейшее влияние на повышение качества осуществления судебной власти, на укрепление законности при осуществлении управленческих действий и принятии административных актов, на установление гарантий правовой защиты граждан и организаций.

Принятие КАС РФ – важнейший этап совершенствования структуры современного российского правосудия, придания ему надлежащей

---

<sup>2</sup> См., например: *Стариков Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 9–14 ; *Его же.* Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право : три основных направления модернизации российского законодательства // Ежегодник публичного права 2015 : административный процесс. М., 2015. С. 299–331 ; *Его же.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 29–38 ; *Его же.* Юридические суждения о пользе административного правосудия // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 9–24.

формы и процессуального порядка, соответствующего *стандартам* обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

КАС РФ, безусловно, направлен на обеспечение формирования законченной системы административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде действий 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, частичная (и весьма поверхностная) регламентация в прошлые годы в ГПК РФ и АПК РФ порядков рассмотрения соответствующих дел, очевидно, не могли быть рассмотрены с позиций *безупречности* и *надлежащего юридического оформления* системы, обеспечивающей эффективную защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. По нашему мнению, *случайно* сложившуюся на практике в советские годы процессуально-правовую систему нельзя было считать надлежащей с точки зрения единства предмета, логики взаимодействия материальной и процессуальной правовой регламентации порядка разрешения административно-правовых споров, возникавших в *сфере публичных правоотношений*, т.е. *в области административного правоприменения*.

КАС РФ представляет собой завершающий развитие российского процессуального законодательства этап, в котором появились правовые институты и традиционные для судебной власти процедуры по разрешению административных и иных публично-правовых споров. Здесь можно еще раз акцентировать внимание на формировании новой *административно-процессуальной формы*, элементы и признаки которой появились с вступлением в силу анализируемого процессуального закона. Новый вид судопроизводства – административное – это одновременно и новый этап в развитии не только административного процессуального законодательства (административного процессуального права), но и дальнейшее адекватное развитие *общего административного права*. Словом, с принятием КАС РФ фактически «состоялось» *специализированное* процессуальное правовое регулирование (т.е. в конкретном процессуальном законе) судебного порядка разрешения административных и иных публичных споров.

Действие КАС РФ и применение судами общей юрисдикции содержащихся в нем процессуальных норм и принципов предоставляют возможность для формирования как новейших научных обобщений относительно административного правосудия, так и вообще теоретической модели административного процесса как *судебного*.

Несомненно, КАС РФ – это *прогрессивный* законодательный акт, который создает надлежащее процессуальное правовое регулирования судебного разрешения спорных отношений, возникающих в сфере публичного права. Здесь можно вспомнить слова Г. Ф. Шершеневича: «Нередко один и тот же закон окажется отсталым по отношению к понятиям передовой части общества и в то же время чрезмерно прогрессивным по отношению

к понятиям наиболее отсталой его части»<sup>3</sup>. Думается, что КАС РФ – современный процессуальный закон, который нужен любой части российского общества, ибо отвечает его интересам, а также интересам всего населения; принятие КАС РФ – в известном смысле «юридический» прогресс. Можно лишь предположить, что строгая судебная оценка принимаемых исполнительными органами публичной власти административных актов и, следовательно, необходимость усиления действия в административной практике принципов административных процедур, повышение управленческой дисциплины среди должностных лиц, в известной мере, могут сформировать скептические суждения и оценки на первых этапах действия нового процессуального законодательства в среде самих государственных и муниципальных служащих, ибо административное судопроизводство вместе с законодательством об административных процедурах призваны гарантировать законность управленческих действий и надлежащий правопорядок в *сфере административных и иных публичных правоотношений*.

С принятием КАС РФ российская модель административной юстиции получила правильную, адекватную и надлежащую реализацию в процессуальных порядках указанного кодифицированного административно-процессуального закона. С нашей точки зрения, история развития административной юстиции и административного судопроизводства в России начинается с 30 мая 1917 г., т.е. с момента утверждения Временным правительством *Положения о судах по административным делам*, в котором устанавливалось, что «власть судебная по делам административным принадлежит: административным судьям; окружным судам и Правительствующему сенату». При этом определялось, что «основанием для протестов и жалоб могут быть: 1) неправильности, состоящие либо в нарушении закона или обязательного распоряжения властей, либо в осуществлении полномочий с нарушением той цели, для которой оно предоставлено; 2) уклонение от исполнения, действия, предписанного законом или обязательным распоряжением власти, и 3) медленность. Жалоба может быть принесена теми лицами, обществами и установлениями, интересы или права коих нарушены постановлением, распоряжением, действием или упущением».

Таким образом, сложившиеся в начале XX в. научные представления о сущности и назначении административной юстиции были воплощены в юридическом документе, который на тот период времени получил высокую оценку. Другое дело, что в сложившихся в тот исторический период времени условиях *Положение о судах по административным делам* фактически не действовало. Здесь нужно подчеркнуть, что *первая крупная научная дискуссия* об административной юстиции в России (конец XIX – XX в.) завершилась принятием указанного Положения. Впрочем, и *вторая дискуссия* о назначении административной юстиции (конец 90-х гг. XX в. – начало XXI в.), не менее значимая по своим характери-

---

<sup>3</sup> Шершеневич Г. Ф. Избранное / Вступит. слово, сост.: П. В. Крашенинникова. М., 2016. С. 452.

стикам и острая по характеру ее проведения, также получили свое положительное завершение с принятием Государственной Думой КАС РФ. Только с появлением в тексте Конституции РФ ч. 2 ст. 118 внимание к административному судопроизводству становится совершенно иным, а именно: теперь на него смотрят как на один из важнейших *видов российской судопроизводства* и как на *специальную форму реализации судебной власти* в стране. Возникает вопрос: в каких процессуальных формах может осуществляться административное судопроизводство: в рамках действовавшего на тот момент гражданского и арбитражного процессуального процесса либо может быть выделено в отдельную ветвь правосудия. Победила идея принятия *Кодекса административного судопроизводства*. Следовательно, появился новый порядок рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции<sup>4</sup>. К сожалению, развитие административной юстиции в России не привело к учреждению административных судов, но, несмотря на это, сам факт принятия КАС РФ – выдающийся результат судебной реформы на данном историческом этапе модернизации судопроизводства и процессуального права. Как пишет В.Д. Зорькин, «весь мир идет по пути специализации судов: если не судебных органов, то судей. Мы пока что недооцениваем эту тенденцию»<sup>5</sup>.

В завершающем этапе формирования ныне действующей системы административного судопроизводства возникла дискуссия о *едином Гражданском процессуальном кодексе РФ*<sup>6</sup>. При этом в самом ее начале структура обсуждаемого проекта включала и административное судопроизводство, что казалось весьма спорным для административистов

<sup>4</sup> Об истории развития административной юстиции и административного судопроизводства в России см., например: *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2016. № 4. С. 54–69; 2017. № 1. С. 32–41.

<sup>5</sup> *Зорькин В. Д.* Конституционный Суд России в системе судебной власти // *Журнал конституционного правосудия*. 2017. № 2 (56). С. 3.

<sup>6</sup> См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // *Вестник гражданского процесса*. 2015. № 1. С. 265–271.

<sup>7</sup> См., например: *Сахнова Т. В.* О концепте единого Гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) // *Вестник гражданского процесса*. 2015. № 1. С. 9–27; *Ярков В. В.* Проблемные вопросы регулирования компетенции в проекте кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации // Там же. С. 28–45; *Латышев А. Н.* Концепция единого Гражданского процессуального кодекса России : взгляд с другой стороны // Там же. С. 46–70; *Хисамов А. Х., Шакирьянов Р. В.* Некоторые вопросы систематизации норм гражданского процессуального законодательства в контексте его унификации // Там же. С. 71–87; *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; *Симолян 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.

страны. Такое решение противоречило бы желаемой унификации процессуального законодательства, во-первых, с точки зрения конституционно-правовых установлений организации судопроизводства и судебной власти в стране; во-вторых, с позиции разграничения публично-правовых и частноправовых споров и определения процессуальных форм их разрешения; в-третьих, с точки зрения обеспечения эффективной судебной защиты субъективных публичных прав граждан.

Разработанная еще до принятия в феврале 2015 г. КАС РФ *Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации* исключала необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства; предлагалось взять за основу нормы двух действующих процессуальных кодексов (ГПК РФ и двух глав АПК РФ). Такой подход должен дополняться, по мнению авторов данной концепции, устранением пробелов и противоречий, выявленных в судебной практике по делам, возникающим из публичных правоотношений, производство по которым относится концепцией к виду гражданского судопроизводства<sup>8</sup>. Предполагалось, что «будущий кодекс гражданского судопроизводства станет достойным преемником нынешних ГПК РФ и АПК РФ»<sup>9</sup>. При этом, как может показаться, ученые, иногда обоснованно критиковавшие отдельные положения проекта КАС РФ, вовсе не отрицают необходимость его существования и действия. Можно согласиться с мнением коллег, что «структура и содержание КАС РФ сложилась под влиянием в первую очередь норм ГПК РФ. В то же время КАС РФ предусмотрел много новелл, неизвестных гражданскому процессуальному законодательству»<sup>10</sup>.

За время действия КАС РФ законодатель принял уже девять федеральных законов, которые внесли в него изменения и дополнения<sup>11</sup>. Вряд ли можно говорить, что эти законы кардинально изменили систему и структуру административного судопроизводства или способствовали концептуальному пересмотру его основных положений. Как правило, законодательные новеллы носили уточняющий или детализирующий характер; они отчасти развивали гарантии и принципы организации и

---

<sup>8</sup> См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 265.

<sup>9</sup> Интервью с доктором юридических наук, профессором кафедры гражданского процесса юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова Е. В. Кудрявцевой // Законодательство. 2015. № 1. С. 9. См. также: *Кудрявцева В. П., Машулин К. А.* Унификация процессуального законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 52–59.

<sup>10</sup> Цивилистический процесс современной России : проблемы и перспективы / А. Т. Боннер [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной. М., 2017. С. 121.

<sup>11</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ в ред. от 29 июня 2015 г. № 190-ФЗ, 30 декабря 2015 г. № 425-ФЗ, 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ, 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ, 2 июня 2016 г. № 169-ФЗ, 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ, 28 июня 2016 г. № 223-ФЗ, 3 июля 2016 г. № 303-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391; № 27. Ст. 3981 ; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 45; № 7. Ст. 906; № 15. Ст. 2065; № 23. Ст. 3293; № 26 (ч. 1). Ст. 3889; № 27 (ч. 1). Ст. 4156, 4236.

функционирования судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела. Краткий обзор внесенных изменений в КАС РФ заключается в следующем: 1) дополнена глава о представительстве в суде; изменилась ст. 55, в которой установлено, что представителями в суде по административным делам, кроме адвокатов, могут выступать также иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование; 2) усилено использование в административном судопроизводстве потенциала информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; обеспечена возможность направления в суд административного иска, заявлений, жалоб, представлений и иных документов в электронном виде; определен порядок выполнения судебных актов в форме электронного документа; 3) уточнены судебные процедуры по подаче административного искового заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок; 4) КАС РФ дополнен новой главой (31.1), содержащей нормы, устанавливающие судебный порядок защиты интересов несовершеннолетнего или недееспособного лица в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, которое необходимо для спасения жизни; 5) расширен перечень административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции, за счет включения в него дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; в связи с этим изменено название главы 21, которая была дополнена новой ст. 217.1, детализирующей порядок рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; 6) установлена подсудность административных дел мировым судьям, а в систему административного судопроизводства включено производство по административным делам о вынесении судебного приказа (новая глава 11.1).

Таким образом, правовые новеллы КАС РФ относятся к той части его норм, которые должны были измениться (или появиться вновь) в связи с необходимостью приведения текста процессуального закона в соответствие с уже созданными юридическими стандартами судебной деятельности по делам, возникающим в сфере реализации административных и иных публичных правоотношений. То есть нельзя сказать, что внесенные в КАС РФ изменения и дополнения были призваны ликвидировать «забывчивость» принявшего в 2015 г. КАС РФ законодателя или преодолеть его «непрофессионализм». Дополняющие текст КАС РФ новеллы носят развивающий административно-процессуальный характер, придают Кодексу современный вид, непротиворечивую структуру, формируют и укрепляют полноценность его содержания. Как известно, и в настоящее время Верховный Суд РФ разрабатывает проект закона о внесении изменений и дополнений в КАС РФ на основе обобщенной судебной практики по рассмотрению административных дел.

Верховным Судом РФ подготовлены и приняты три постановления Пленума от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>12</sup>; от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>13</sup>; от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел»<sup>14</sup>.

Важнейшим юридическим целевым и содержательным ориентиром для судебной практики по административным делам стало постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>15</sup>. Как следует из названия постановления, Пленум Верховного Суда РФ разъяснил лишь некоторые, наиболее сложные, вопросы осуществления административного судопроизводства. Конечно, с точки зрения значимости и востребованности судами данного постановления Пленума Верховного Суда РФ, следует подтвердить своевременность рассмотрения этого вопроса, ибо главная цель содержащихся в нем разъяснений – обеспечение *единства* практики применения судами общей юрисдикции законодательства об административном судопроизводстве. Многие сложные вопросы судебного правоприменения получили должную конкретизацию; противоречивое процессуально-правовое регулирование было разъяснено с позиций сложившихся в практике процессуально-правовых стандартов рассмотрения административных дел; сделаны юридические акценты на публично-правовых особенностях рассматриваемых судами административно-правовых споров. Иными словами, данное постановление явилось своевременным и полезным для формирования правильной судебной практики по административным делам.

Однако указанное постановление содержит, с нашей точки зрения, и определенные спорные моменты, а именно: дано разъяснение ч. 4 ст. 1 КАС РФ, которая определяет, что в установленном КАС РФ порядке не должны рассматриваться дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде, судах общей юрисдикции. Пленум Верховного Суда РФ исключил из практики применения КАС РФ некоторые *публично-правовые споры*. Например, не должны рассматриваться в порядке, установленном КАС РФ, споры о признании недействительными (незаконными) актов государственных органов и органов местного самоуправления, если их исполнение приве-

---

<sup>12</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.

<sup>13</sup> URL: [http://www.vsrif.ru/Show\\_pdf.php?Id=11398](http://www.vsrif.ru/Show_pdf.php?Id=11398)

<sup>14</sup> URL: [http://www.vsrif.ru/Show\\_pdf.php?Id=11442](http://www.vsrif.ru/Show_pdf.php?Id=11442)

<sup>15</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.



ло к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей (ч. 4 ст. 1 КАС РФ, ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, ст. 8 ГК РФ). В эту группу споров Пленум Верховного Суда РФ включил *служебные споры*, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной и муниципальной службы. Таким образом, судам рекомендуется не рассматривать в предусмотренном КАС РФ порядке споры, возникающие в сфере действия публичного права, а именно законодательства о государственной службе. Основная проблема здесь видится, как можно предположить, в том, что неправильно истолкована правовая природа государственно-служебных правоотношений. Как известно, в течение последних 15 лет в России сформировалось публичное служебное право (законодательство о государственной службе), которое фактически «вытеснило» из этой сферы действие норм трудового законодательства. Таким образом, публично-правовые характеристики отношений, возникающих при поступлении и при прохождении государственной службы, принципиально дают возможность включить в подведомственность судам общей юрисдикции и служебные споры. В противном случае нарушается логика публично-правовой регламентации отношений на государственной службе; при этом служебно-правовые споры, возникающие из административных отношений, по непонятым причинам рекомендуется не рассматривать по правилам КАС РФ.

Бесспорным является содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ положение об исключении из практики применения КАС РФ экономических споров и запрет рассматривать другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (которые отнесены законом к компетенции арбитражных судов в соответствии с § 1 главы 4 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Также не вызывает сомнений и утверждение, что не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным спорам, возникающие между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат рассмотрению в исковом порядке.

Если вернуться к анализу критических суждений ученых относительно современного законодательства об административном судопроизводстве, то можно говорить о двух «видах» такой критики. С одной стороны, вызывает критику сам факт принятия КАС РФ; с другой стороны, критике подвергаются какие-то отдельные процессуально-правовые положения или порядки, содержащиеся в системе административного судопроизводства. Критические суждения относительно КАС РФ высказываются, главным образом, учеными – представителями науки гражданского и арбитражного процессов, т.е. специалистами в области гражданского и арбитражного

процессов. Однако можно встретить отрицательное отношение к данному закону и со стороны процессуалистов. Наконец, некоторое сомнение о высокой практической значимости КАС РФ высказывают (правда, неформально) и судьи. Но наиболее острые суждения высказываются, конечно, представителями науки гражданского процессуального права.

В содержательном плане тоже трудно понять логику оппонентов КАС РФ, когда ставится напрямую вопрос об отсутствии какого-либо юридического значения КАС РФ; фактически невозможно понять и принять сам факт непризнания коллегами уникальности системы, структуры и особого предназначения административного судопроизводства, кодифицированного в КАС РФ в том числе и с конституционно-правовой точки зрения. Ведь, как можно предположить, чрезвычайно велика роль этого кодекса как в судебной системе страны, так и в правовой системе вообще. В определенной мере понятно «непринятие» КАС РФ, если учитывать «гражданско-процессуальную природу» в становлении и развитии административного судопроизводства. С глубочайшим уважением отношусь к мнению коллег по данному вопросу<sup>16</sup>. Вместе с тем можно предположить, что с течением времени и с увеличением массива судебной практики по административным делам в судах общей юрисдикции «градус» критики непременно станет уменьшаться. Будет формироваться новое представление о предназначении КАС РФ в судебной власти и судебной системе страны. Уже сейчас можно встретить мнение о том, что в вопросах правовой регламентации порядка рассмотрения дел из публичных отношений КАС РФ не лучше ГПК или АПК<sup>17</sup>. Думается, что постановка глобального вопроса о сравнении КАС с ГПК или АПК, разумеется, возможна, и, может быть, даже полезна. Однако вряд ли фактически первую полноценную и объемную кодификацию административного процессуального законодательства можно сравнивать с процессуальным массивом норм, включенных в ГПК на определенном этапе развития гражданского процессуального законодательства, но в связи с принятием Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Таким образом, «прирастание» ГПК новым процессуально-правовым материалом относительно порядка рассмотрения судом «жалобы гражданина на действия государственного органа, общественной организации, должностного лица» произошло в силу сложившихся исторических условий в начале 90-х гг. прошлого столетия. Следовательно, ГПК РФ в результате исключения из его струк-

---

<sup>16</sup> См., например: *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или спор процессуалиста и административиста // Закон. 2016. № 7. С. 24–51 ; *Ее же.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность (или спор процессуалиста и административиста) // Вестник гражданского процесса. 2016. № 5. С. 11–53 ; *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40 ; № 10. С. 45–48.

<sup>17</sup> См.: Арбитражная практика для юристов. 2016. № 12. С. 22.

туры главы о судебном порядке рассмотрения административных дел во все не станет менее значимым; наоборот, он станет более совершенным, так как освободился от несвойственных для гражданско-процессуальной формы и нетрадиционных для него процессуальных институтов, понятий, норм. То есть вряд ли можно ожидать эффекта от простого сравнения различных кодексов, предназначенных для разрешения разных видов правовых споров. КАС и ГПК имеют, безусловно, различное предназначение в системе реализации судебной власти. Сегодня было бы полезнее и продуктивнее для развития теории и практики административного судопроизводства рассуждать о содержательной реализации в процессуальных нормах КАС РФ ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Иногда встречается мнение ученых-административистов, обосновывающих, с нашей точки зрения, с неверных методологических позиций современную структуру российского административного процесса. Например, уже в момент действия КАС РФ можно встретить констатацию, в соответствии с которой «структуру административного процесса предопределяет ст. 10 Конституции РФ, установившая на основе теории разделения властей, что государственная власть в России представляет собой триединство законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждая из них для своей реализации требует определенной деятельности, регулируемой соответствующими материальными и процессуальными нормами права»<sup>18</sup>. Далее делается вывод, что административный процесс включает в себя многочисленные процедуры и производства, что, по сути, предопределяет осуществление государственного управления, являющееся содержанием исполнительной власти; здесь констатируется «обслуживающая» роль административного процесса по отношению к исполнительной власти<sup>19</sup>. Как весьма хорошо известно, именно так объявлялась структура административного процесса в далекие советские годы. Административный процесс создается не для реализации исполнительной власти и государственного управления; его сущность заключена в юридических механизмах разрешения судами административных дел, возникающих в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления. Главное различие в подходах к определению административного процесса, если учитывать вышеуказанное мнение ученых, заключается в том, что, с их точки зрения, административное судопроизводство – *самостоятельный вид административного процесса*<sup>20</sup>, а, по нашему мнению, оно (административное судопроизводство) – *единственный в своем роде административный процесс*, распространенный в сфере реализации судебной власти. Всё остальное, имеющее «процессуальные» характеристики в области осуществления исполнительной власти, относится к «административным процедурам», «административным производствам» и прочим находящимся в известном правовом «движении» и «правовом изменении» институтам.

<sup>18</sup> Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М., 2017. С. 26–27.

<sup>19</sup> См.: Там же. С. 27.

<sup>20</sup> См.: Там же. С. 332.

Несмотря на эти весьма простые утверждения, вряд ли нужно упрощать ситуацию с пониманием административного процесса, судебного процесса, процесса в публичном управлении<sup>21</sup>. Можно согласиться с И. В. Пановой, которая с сожалением пишет о том, что и в настоящее время «нет юридических определений основных понятий: «административный процесс», «административно-юрисдикционное дело», «административный спор», «административная юстиция», «административное судопроизводство» и др.»<sup>22</sup>. Вместе с тем можно с одобрением констатировать, что в настоящее время ученые-административисты пытаются отстаивать давно выдвинутую в теории административного права идею о том, что административный процесс относится к реализации судебной власти посредством установления судебного порядка разрешения административных дел<sup>23</sup>. Если кратко вспомнить теорию административного процесса, созданную на рубеже XIX – начала XX в., то административный процесс считался сложным процессом с невыясненной его юридической природой («гораздо сложнее и уголовного, и гражданского»<sup>24</sup>). Одновременно утверждалось мощное воздействие административного процесса на формирование передовых и соответствующих принципам правового государства процессуальных форм, перестраивающих обычные представления об административном праве. М. Д. Загряцков писал, что даже «некоторый эклектизм административного процесса не препятствует тому, чтобы применение процессуальных норм к исследованию административных актов «облагораживало» административное право»<sup>25</sup>.

Как правило, учеными – специалистами в области гражданского процесса главными аргументами считались следующие: «КАС РФ – это копия ГПК РФ»; «КАС – это несколько отредактированный текст ГПК РФ и АПК РФ. При этом практически все основные принципы, отдельные важнейшие институты статического характера (компетенция, субъекты, доказательства, сроки, расходы, извещения, обеспечительные меры и др.), равно как и институты динамического характера, отражающие движение процесса от стадий к стадии, имеют в данном проекте единоеобразное решение с ГПК РФ и АПК РФ и являются межотраслевыми по характеру».

В некоторые моменты возникают вопросы: потеряла ли свою цельность, системность и эффективность судебная юрисдикция после исключения из ГПК РФ процессуальных норм, устанавливающих порядок раз-

---

<sup>21</sup> См.: *Понкин И.В.* Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. 2017. № 2. С. 11–30.

<sup>22</sup> *Панова И.В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 39.

<sup>23</sup> См.: *Старостин С. А.* Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 20.

<sup>24</sup> *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004. С. 293.

<sup>25</sup> Там же.

решения административно-правовых споров? «Обеднел» ли гражданский процесс? Конечно, нет. Как и ранее, гражданское судопроизводство остается невероятно сложным и востребованным процессуальным правовым механизмом разрешения юридических дел в соответствии со сложившимся на протяжении многих десятилетий стандартом гражданско-процессуальной формы. Однако уважаемые коллеги называют исключение производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, *дезинтеграцией гражданского процесса*<sup>26</sup>. И далее здесь же делается вывод о том, что «дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, не могут быть отнесены к административному судопроизводству»<sup>27</sup>. Но ведь законодатель, приняв КАС РФ, решил сделать всё в этой сфере наоборот. Всё-таки можно предположить, что у него были основания для принятия специального закона, устанавливающего соответствующую процессуальную форму рассмотрения административных дел. Удивительно, но все усилия по созданию специального административного процессуального законодательства, направленные на обоснование особой административно-процессуальной формы и закончившиеся принятием КАС, оказывается, могут расцениваться как какие-то технические и ничего не значащие для судебной практики нововведения?! Как будто бы с принятием КАС РФ «усилился» гражданский и арбитражный процесс, а 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*.

Если вспомнить историю развития в стране административной юстиции, то в советское время административное судопроизводство отрицалось по понятным причинам; сказывалось также сдерживающее воздействие на развитие специализированного правосудия функционирующей тогда политической системы; было ощутимо нежелание политической элиты обеспечить для граждан правовыми средствами процедуру судебного обжалования как индивидуальных административных актов, так и нормативных правовых актов, принимаемых административными органами; наконец, цели и задачи административного судопроизводства контрастировали с предназначением действовавшей в те годы *административной системы*. При этом, нужно признать, что в советское время фактически не было развитого (с точки зрения нынешних представлений) *административного права, административного и административно-процессуального законодательства*. Следовательно, отсутствие полноценной системы административного права, глубочайшие пробелы

---

<sup>26</sup> См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 559.

<sup>27</sup> Там же.

в административно-правовом регулировании объясняли и факт непризнания в правовой системе и административной юстиции (или административного судопроизводства). Очевидно, что в советские времена было «пренебрежительное» отношение к развитию административного права и административного процесса; тем более, в то время не могло результативно развиваться административное судопроизводство. Фактически на протяжении всего советского периода отрицалась «буржуазная» идея по формированию в СССР административной юстиции; критически оценивались действовавшие в мире модели «буржуазной»<sup>28</sup> административной юстиции; были написаны статьи под названием «В советском праве не может быть административного иска»<sup>29</sup>. Не хотелось бы, чтобы нынешняя «борьба» с КАС РФ стала логическим продолжением критического анализа «буржуазной системы» административной юстиции.

Вместе с тем на каком-то этапе развития конституционного и административного права, когда стали складываться отношения в области судебной защиты субъективных публичных прав граждан, возникал вопрос: в какую процессуальную форму можно использовать для обеспечения прав и законных интересов граждан, вступающих в административно-правовые отношения с публичной властью и ее представителями? Оказалось, что создать «с нуля» и очень быстро новую процессуальную форму практически невозможно. Что оставалось делать? Только включить в систему гражданского процессуального законодательства появившиеся нормы о судебном обжаловании в суд неправомερных действий, решений, нарушающих права и свободы граждан. Другого пути фактически не существовало. Таким образом, здесь нужно подчеркнуть тот факт, что законодатель практически «случайно» распределил в систему гражданского судопроизводства порядок разрешения административных дел. То есть простейшие административно-правовые конфликтные отношения и сами споры должны были как-то разрешаться в суде; вот для этого их и «встроили» в структуру *гражданско-процессуальной формы*, роль и значение которой для сферы публичных правоотношений, как представляется, в настоящее время учеными в области гражданского процесса явно *переоценивается*. Здесь можно использовать меткое выражение Н. С. Бондаря, в соответствии с которым (правда, немного изменяя его текст) законодатель должен был принять решение, «исходя из того, что отсутствие необходимого (законодательно установленного) механизма не может приостанавливать реализацию вытекающих из Конституции прав и законных интересов граждан»<sup>30</sup>. Таким образом, для современной

---

<sup>28</sup> См., например: *Боннер А. Т.* Буржуазная административная юстиция // Правоведение. 1969. № 1. С. 99–108.

<sup>29</sup> См.: *Абрамов С. Н.* В советском праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8.

<sup>30</sup> *Бондарь Н. С.* Законодательные пробелы – категория конституционно-правовой дефектологии : методология исследования, практика преодоления // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 3 (57). С. 6.

дискуссии имеются и исторические корни, находящиеся в неразвитости административно-правовых отношений в советское время. Следовательно, появление специального административного процессуального закона (КАС РФ) – фактически единственно правильный выход из сложившейся достаточно неопределенной ситуации с выявлением местонахождения порядка разрешения административных дел в *структуре российского процессуального законодательства*.

Попытка выявления корней негативных оценок самого факта принятия КАС РФ приводит к выводу, что еще до принятия этого кодекса некоторыми учеными фактически считалось ошибочным «закрепление категории «административное судопроизводство» в качестве типа процесса в ст. 118 Конституции РФ»<sup>31</sup>. Принятие КАС РФ, по мнению коллег, представляет собой «неплодотворность идеи концептуального «разрыва» гражданского судопроизводства и административного судопроизводства, предпринятую в КАС РФ»<sup>32</sup>. Весьма серьезные претензии предъявляются к самой концепции законодательного установления порядка административного судопроизводства; основными причинами здесь предлагается считать, во-первых, «отсутствие собственного законодательного концепта» и, во-вторых, наличие «онтологических ошибок законодателя, получивших, к сожалению, легальное закрепление»<sup>33</sup>. Практически невозможно представить, чтобы в современных условиях абсолютно новый процессуальный кодекс (КАС РФ) был бы разработан, обсужден и принят законодателем без сформированного «собственного законодательного концепта». В итоге делается общий вывод о «неэффективности методологии КАС»<sup>34</sup>. Вряд ли возможно через год после вступления в силу КАС РФ, без надлежащего анализа судебной практики по административным делам, без проведения масштабного исследования практического действия административно-процессуальных норм констатировать отсутствие желаемого эффекта от действия нового процессуального кодекса. Невозможно согласиться с суждениями, когда в содержание «особенного законодательного концепта» включается «изменение источника нормативного регулирования, автоматическое перенесение процедур из одного нормативного акта в другой»<sup>35</sup>. Наконец, подвергается сомнению идея, в соответствии с которой КАС РФ не создал «новой процессуальной формы» по сравнению с ГПК РФ; в КАС РФ перенесены «и категории дел, и процедуры их рассмотрения, и базовые положения относительно принципов и иных общих институтов, да и сам законодательный алгоритм»<sup>36</sup>. Новая процессуальная (административно-процессуальная) форма, с на-

<sup>31</sup> См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 558.

<sup>32</sup> Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 36.

<sup>33</sup> Там же. С. 37.

<sup>34</sup> Там же. № 10. С. 47.

<sup>35</sup> Там же. № 9. С. 39.

<sup>36</sup> Там же.

шей точки зрения, появляется уже тогда, когда вступает в силу кодифицированный процессуальный акт, регламентирующий порядок разрешения возникающих в рамках особых (публичных) правоотношений споров (административных дел). Все институты, порядки, процедуры нового закона, даже несмотря на то, что на каком-то этапе развития правовой системы они закреплялись в другом процессуальном законе, «подстраиваются» под единый публично-правовой режим обеспечения законности в сфере государственного управления. Конечно, можно говорить о достижениях, упущениях законодателя при создании новой процессуальной формы, о вкрапившихся в ее содержание противоречиях (которых, кстати, достаточно и в используемых на практике уже десятилетиями процессуальных формах). Невозможно представить новый процессуальный закон без какого-либо перенесения (использования) традиционных для судебного процесса терминов, принципов, порядков и процедур. Наконец, конституционно-правовые установления в области организации и функционирования судебной власти также оказывают воздействие на законодателя, стремящегося регламентировать судебный порядок рассмотрения многих категорий споров (дел), возникающих из административных и иных публичных правоотношений. В литературе обосновывается мнение, согласно которому «вытекающая из Конституции РФ необходимость существования в нашей стране эффективных способов защиты от незаконных нормативных правовых актов требует проведения настоящей реформы производства об оспаривании нормативных правовых актов в русле принципов и достижений гражданского процессуального права»<sup>37</sup>.

Специалистами в области гражданского процесса анализируются собственно проблемы процессуальной правовой регламентации отдельных содержащихся в КАС РФ положений или целых институтов<sup>38</sup>. Несмотря на утверждение, что в КАС РФ содержится сегодня «наибольшее количество противоречий и недостатков регламентации»<sup>39</sup>, авторы пытаются привнести в него, с их точки зрения, полезные изменения или дополнения. Такая форма критического осмысления законодательных конструкций КАС РФ, несомненно, будет способствовать улучшению и самой административно-процессуальной формы.

Самой общей критике КАС РФ подвергают и представители науки административного права. Например, есть мнение, что с принятием КАС РФ произошло простейшее «переформатирование» «части гражданско-процессуальных норм в административно-процессуальные»<sup>40</sup>. Однако

---

<sup>37</sup> Ильин А. В. Конституционные основания осуществления нормоконтроля в гражданском процессе и предмет судебной деятельности // Вестник гражданского процесса. 2017. № 2. С. 45.

<sup>38</sup> См., например: Тарасов И. Н. О некоторых проблемах законодательных конструкций Кодекса административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 42–44.

<sup>39</sup> Там же. С. 11.

<sup>40</sup> Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и



каких-то своих, извлеченных из теоретических глубин административной правовой науки, они не предлагают; при этом просто повторяются доводы или положения, высказанные учеными, известными своими трудами в области гражданского или арбитражного процесса. Например, «процессуальные формы осуществления правосудия по «административным делам» и относящиеся теперь соответственно «к деятельности административно-процессуальной» появились после доработки заимствованных из гражданского процессуального законодательства форм судопроизводства»<sup>41</sup>. К сожалению, такой повтор в аргументационной критике КАС РФ, по сути, точь-в-точь повторяющий претензии ученых-процессуалистов, вряд ли способен формировать основу для развития потенциала административно-процессуальной формы. Наконец, можно задать вопрос: а не стало ли в прошлом закрепление в ГПК РФ главы о порядке судебного обжалования неправомερных действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, «переформатированием» соответствующих административно-процессуальных норм в гражданско-процессуальные?

Здесь уместно разделить точку зрения, в соответствии с которой «специализацию процессуального регулирования деятельности органов судебной власти вряд ли можно переоценить», ибо в какой-то момент «соответствующее приспособление процессуальных норм становится необходимым потому, что они опосредуют материально-правовые отношения, которым придан специфический характер»<sup>42</sup>.

Конституционно-правовые положения (нормы, институты) должны быть настолько четкими, чтобы была возможность для быстрого, полноценного и ясного разъяснения смысла и содержания соответствующей позиции. Как можно сегодня «просматривать» на соответствие, например, конституционно-правовым нормам об *административном судопроизводстве* термин «административный процесс», если ни сейчас, ни тем более в 1993 г. не определено единственно верного и разделяемого большинством ученых и практиков страны определений «административного процесса», «административно-процессуального законодательства» или «административных дел»? Указанные понятия до последнего момента оставались во многом не ясными и в отраслевом законодательстве, и отраслевых правовых науках. Но они уже двадцать три года содержатся в тексте самой Конституции. Как же можно оценивать соответствие указанных категорий конституционно-правовым категориям и современным стандартам конституционно-правового регулирования?

Очевидно, что достижение полноты конституционно-правового регулирования и надлежащей регламентации базисных идей для развития

---

формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 25.

<sup>41</sup> Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2016. № 11. С. 121.

<sup>42</sup> Серков П. П. Полифункциональность правосудия реальность или интерпретация правовой действительности? // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 169.

отраслевого материального и процессуального законодательства недостаточно изменения лишь кодексов, федеральных законов, подзаконных актов, а также создания эффективных организационных структур поиска новых форм контроля<sup>43</sup>. Можно уверенно предположить, что решение такой задачи невозможно без изменения текста Конституции России. Разумные предложения по изменению Конституции должны включать в себя лишь обоснованные, необходимые, целесообразные, позитивно влияющие на правовую действительность положения. Достигнутую на сегодняшний день правовую стабильность и стандарты законодательного регулирования общественных отношений благодаря многим действительно передовым и цивилизованным идеям-принципам, содержащимся в тексте Конституции, нельзя разрушать. Но и идеализировать в условиях сформировавшихся современных проблем политико-правового и государственного строительства вряд ли стоит.

Внесение поправок в Конституцию РФ 1993 г., несмотря на достаточно продолжительный период полнейшего отрицания изменения ее текста, все-таки стало реальностью после известных «обновлений»<sup>44</sup> конституционно-правовых норм осенью 2008 г. Позднее в Конституцию внеслись и иные поправки. Особенно заметна конституционная поправка, внесенная Законом РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, когда был изменен п. «о» ст. 71 Конституции РФ, в соответствии с которой появился термин *«процессуальное законодательство»* взамен ранее существовавших в упомянутом пункте словосочетаний *«уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство»*. Предыдущая редакция анализируемого пункта была, с нашей точки зрения, понятнее и яснее сформулированной, т.е. были указаны виды процессуального законодательства, которые и представляли все виды *судебного процесса*. Такая формулировка принципиально соответствовала смыслу и содержанию ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, установившей еще в 1993 г. *конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство* в качестве основных форм осуществления судебной власти в стране. Таким образом, путем внесения конституционной поправки законодатель объединил одним термином *«процессуальное законодательство» гражданское и уголовное судопроизводство*.

По известным причинам и в соответствии с логикой конституционно-правового регулирования этим понятием не охватывается *«конституционное судопроизводство»*, регламентированное ст. 125 Конституции

---

<sup>43</sup> См.: Зорькин В. Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 5.

<sup>44</sup> См.: Стариков Ю. Н. «Корректировка» Конституции как «развертывание» ее «потенциала» // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юридического фак. Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 1 : Теория государства и права. Конституционное и международное право. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 56–82.

РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционное судопроизводство – форма осуществления судебной власти Конституционным Судом РФ как судебным органом *конституционного контроля*.

Другое дело – с термином «административное судопроизводство», которое по своей сути весьма уместно сравнить с «гражданским и уголовным судопроизводством». При этом, исходя из назначения административно-процессуальной формы и решаемых посредством административного судопроизводства задач, целесообразно предположить включение «административно-процессуального законодательства» в п. «о» ст. 71 Конституции РФ, а именно обосновать его включение в термин *«процессуальное законодательство»*. Ведь такой шаг не противоречит общим подходам, причинам и аргументам, которые позволили законодателю в 2014 г. внести в текст Конституции РФ поправку об объединении практически трех видов судебного процесса в один термин «процессуальное законодательство». Иными словами, если в 2014 г. действовал бы закон об административном судопроизводстве (например, КАС РФ), то можно было бы, без сомнений, предположить и отнесение к процессуальному законодательству данного вида судопроизводства. Именно из-за отсутствия специального закона об административном судопроизводстве не претерпел изменений п. «к» ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым *административно-процессуальное* законодательство находится в *совместном ведении* Российской Федерации и ее субъектов. Во-первых, с появлением в стране КАС РФ этот пункт не соответствует ст. 71, 118, 126 Конституции РФ и вообще некоторым статьям главы 7 Конституции РФ. Во-вторых, административно-процессуальное законодательство, согласно КАС РФ, не входит в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а находится в ведении Российской Федерации. В-третьих, традиционные представления о сущности, содержании, назначении, основных задачах, принципах судопроизводства и структуре процессуального закона дают возможность отнесения административного судопроизводства (по КАС РФ) к одной из важнейших форм осуществления судебной власти.

В связи с этим логичным станет следующая рекомендация законодателю: исключить из п. «к» ст. 72 Конституции РФ термин «административно-процессуальное законодательство», ибо этот вид судопроизводства неминуемо уже включен в термин «процессуальное законодательство», установленный п. «о» ст. 71 Конституции РФ. Многие попытки обосновать наличие многих видов административного процесса, с нашей точки зрения, не стали успешными. Думается, до какого-то времени и учебный материал по административному праву еще будет включать в свое содержание противоречивый материал о сложной структуре административного процесса. Но, хотелось бы надеяться, что такая (многоструктурная и разнородная) трактовка административного процесса вскоре исчезнет.

Если учитывать *«процессуально-правовой»* момент в системе и структуре административного законодательства и ту сферу отношений, в которой действуют административно-правовые нормы, то здесь речь идет об

*административных процедурах, административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях.* Но административный процесс в собственном смысле слова все-таки один – это *административное судопроизводство*. Вряд ли деятельность органов публичного управления и в сфере функционирования исполнительной власти должна автоматически называться «административным процессом», исходя лишь из названия области правоотношений, где данный вид деятельности и осуществляется.

Административные процедуры и производство по делам об административных правонарушениях, конечно, имеют «*процессуальное*» содержание и «*процессуальный потенциал*». Но эти виды государственной деятельности должны именоваться по-другому, т.е. так, как это в настоящее время и установлено законодателем в Кодексе РФ об административных правонарушениях применительно к «производству по делам об административных правонарушениях»<sup>45</sup>. Административные процедуры, к сожалению, в России пока не получили своего законодательного установления и нормативной регламентации<sup>46</sup>. Собственно, и в практике правовой регламентации во многих странах данные термины отличаются от административного судопроизводства (административного процесса). Вряд ли в Российской Федерации должна господствовать иная терминология применительно к теории и практике административного процесса, административных процедур, административно-деликтного законодательства.

Здесь уместно также предложить внести дополнение в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. К сожалению, в тексте Конституции РФ не нашлось места для установления и самой общей правовой регламентации *деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях*. Удивительно, но один из важнейших кодексов страны – Кодекс РФ об административных правонарушениях – фактически не имеет своих конституционно-правовых «корней». В Конституции РФ вообще не упоминается и «*производство по делам об административных правонарушениях*». Следовательно, нет и конституционно-правовой нормы, в соответствии с которой определялось бы местонахождение данного вида процессуальной деятельности в случае, когда дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями, в системе видов судопроизводства. Иными словами, рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях является правосудием, судебным процессом, который никак нельзя отнести к конституционному, гражданскому, административному или к уголовному судопроизводству. Следовательно, «производство по

---

<sup>45</sup> См., например: Романов А. А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Рос. юрид. журнал. 2017. № 1. С. 131–136.

<sup>46</sup> См., например: Стариков Ю. Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 15–22.

делам об административных правонарушениях» (когда эти дела рассматриваются в судах) является еще одной формой осуществления судебной власти. Поэтому ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, по нашему мнению, должна выглядеть следующим образом: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства, а также производства по делам об административных правонарушениях».

Применение законодательства об административном судопроизводстве будет создавать основу для создания федерального закона «Об административных процедурах»<sup>47</sup>. Если вернуться к поиску «процессуальных начал» в сфере действия административного права, то, несомненно, необходимо обратить внимание на разделы под названием «административные процедуры», содержащиеся в каждом действующем ныне в России административном регламенте исполнения государственных функций и административном регламенте предоставления государственной услуги. Однако даже поверхностное толкование термина «административные процедуры» в этом контексте вряд ли приведут к выводу о том, что в указанных административных регламентах решена задача по установлению административно-процессуальной или административно-процедурной деятельности. В административных регламентах решается таким образом простейшая задача – установить посредством указанного термина порядок осуществления действий по исполнению конкретной государственной функции или по предоставлению конкретной государственной услуги. Получается, что последовательность и стадийность исполнения государственных функций приравнивались по своему назначению к административным процедурам и к задачам, которые они должны решать в системе публичного управления. В глобальном плане речи о «настоящих» административных процедурах в административных регламентах не идет. Вряд ли нужно спорить с тем, что законодательство об административных регламентах способствовало формированию современной теории административных процедур, а также актуализировало идею о востребованности административной практикой закона «Об административных процедурах», в котором содержались бы нормы об общих принципах и порядках разрешения управленческих дел, а также о принятии государственной и муниципальной администрацией административных актов. Вместе с тем можно уверенно предположить и то, что создание законодательства об административных регламентах принципиально не заменит административно-правовых норм, которые должны содержаться преимущественно в законе «Об административных процедурах».

И здесь также возникает вопрос о необходимости конституционно-правового установления основных принципов административных

---

<sup>47</sup> См.: Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69.

*процедур*, положенных в основу публично-управленческой деятельности по принятию административных правовых актов. К сожалению, Конституция РФ не содержит правовых основ, на которых осуществлялась бы деятельность исполнительных органов государственной власти по соблюдению, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций. Очень важна норма, в соответствии с которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ). Однако не менее значимой должна быть правовая норма, указывающая на необходимость правовой регламентации порядка принятия административных правовых актов. При этом целесообразно установление в тексте Конституции РФ (в 2-й главе) и *основных принципов административных процедур*. На первый взгляд, может показаться излишним включение в текст Конституции РФ норм о соблюдении государственными органами и должностными лицами основных правил принятия административных правовых актов, учитывая, что в будущем будет принят закон «Об административных процедурах». Думается, именно конституционно-правовая норма о необходимости правовой регламентации административных процедур обязывала бы законодателя разработать и принять закон «Об административных процедурах».

Кстати, идея о принятии такого закона высказывается высшими должностными лицами страны, законодателями и учеными. Здесь уместно привести мнение председателя Правительства РФ Д. А. Медведева: «В последние годы приняты административные регламенты в различных сферах управления. Можно сказать, что сформирована единая методология их подготовки, закреплены общие подходы к их структуре и содержанию. Отсюда – один шаг до создания типового административного регламента, а от него – к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности, о котором шла речь еще в 1960-е гг.»<sup>48</sup>. Легко предположить, что «закон об основах исполнительно-распорядительной деятельности» (терминология из середины прошлого века) в соответствии с современными представлениями об исполнительной власти и порядке ее функционирования сегодня должен называться как «закон об административных процедурах».

Таким образом, развитие административного и административно-процессуального законодательства в России, которое, в свою очередь, основывалось и продолжает базироваться на главнейших конституционно-правовых установлениях, позволяет говорить о внесении возможных поправок в Конституцию РФ. Речь идет о принципиальных положениях, касающихся форм осуществления судебной власти, основополагающих принципах функционирования исполнительной власти применительно к изданию административных правовых актов, а также о «процессуальных» основах применения судами административных наказаний (в

---

<sup>48</sup> Медведев Д. А. 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

форме производства по делам об административных правонарушениях). Именно в этих сферах конституционно-правового регулирования назрели изменения, исходя как из действующего административного и административно-процессуального законодательства и достигнутого уровня правовой регламентации (административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях), так и из потребностей в установлении новых правовых институтов (административные процедуры).

Верховный Суд РФ уделяет большое внимание вопросам совершенствования законодательства об административном судопроизводстве. 21–23 октября 2015 г. была проведена научно-практическая конференция по вопросам применения КАС РФ (организована Алтайским краевым судом, Судебным департаментом при Верховном Суде РФ)<sup>49</sup>. На конференции впервые с момента вступления в силу КАС РФ обсуждались сложные вопросы применения судьями судов общей юрисдикции положений этого процессуального закона. Затем, 27 ноября 2015 г., профессиональная дискуссия по проблемам КАС РФ состоялась в рамках Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений» (г. Воронеж, 27 ноября 2015 г.)<sup>50</sup>. 25–28 октября 2016 г. проводилась научно-практическая конференция на тему «Актуальные вопросы развития административного судопроизводства» (организована Верховным Судом РФ и Тверским областным судом).

Внимание ученых, практиков-юристов, законодателей, судей, конечно, заметно усиливается практически ко всем основным проблемам современного административного судопроизводства. Можно уверенно предположить, что уже в ближайшее время в специальной литературе как концептуальные проблемы КАС РФ, так и отдельные вопросы порядка рассмотрения административных дел получают более предметное исследование. В стране издается множество научных журналов, где публикуются научные статьи по проблемам применения КАС РФ. Учреждено научное издание «Журнал административного судопроизводства», где публикуются материалы по теории административного судопроизводства, тенденциям развития законодательства об административном су-

---

<sup>49</sup> См.: Вопросы применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф. (г. Белокуриха, 21–23 октября 2015 г.). Барнаул, 2015.

<sup>50</sup> О новом научно-практическом издании «Журнал административного судопроизводства» и Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений». Административное судопроизводство : от идеи специального административно-процессуального регулирования до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 5–11.

допроизводстве, судебному контролю в сфере осуществления публичных полномочий; в нем анализируется судебная практика по административным делам, а также проблемы производства по отдельным категориям административных дел, зарубежный опыт организации административных судов и административного правосудия<sup>51</sup>. В журнале можно обнаружить соответствующие комментарии, обзоры, заключения как ученых, так и судей. Для судей, рассматривающих в судах общей юрисдикции административные дела, подготовлены специальные учебно-практические пособия, в которых даются рекомендации по применению административного процессуального законодательства<sup>52</sup>.

Как следствие возникнет также и вопрос о полноте преподавания учебного курса «Административное судопроизводство»<sup>53</sup>: в каком объеме; для всех студентов бакалавриата или только на соответствующих специализациях (специализациях)? Предстоит разработка магистерских программ, связанных с необходимостью установления главных направлений как научного познания административного правосудия, так и судебной практики по административным делам. 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 проблем.

---

<sup>51</sup> См., например: *Кононов П. И.* Административное судопроизводство как судебно-процессуальная форма разрешения административных дел : дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 9–15 ; *Курчевская С. В.* Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия // Там же. С. 66–72 ; *Ламонов Е.В.* Судебная практика применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции // Там же. 2017. № 1. С. 13–17 ; *Майоров В. И.* Генезис административного судебного права : теоретико-методологические проблемы // Там же. С. 5–9 ; *Опалев Р. О.* Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам // Там же. С. 13–17 ; *Рогачева О. С.* Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства // Там же. С. 24–30 ; *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску как новый процессуально-правовой институт : из цивилистического процесса в административный // Там же. С. 70–80 ; *Тарибо Е. В.* Нарушение прав как критерий принятия административных исковых заявлений // Там же. С. 10–12.

<sup>52</sup> См., например: *Беспалов Ю. Ф., Егорова О. А.* Настольная книга судьи по административным делам : возбуждение, подготовка, разбирательство : учеб.-практ. пособие / отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. М., 2017.

<sup>53</sup> См., например: *Ястребов О.А.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и необходимость изменений в системе юридического образования // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 72–74.



В соответствии с Паспортом специальностей научных работников по юриспруденции в специальности 12.00.15 – гражданский процесс; арбитражный процесс выделяется отдельно третий раздел, посвященный этим вопросам: «3. Административное судопроизводство: 3.1. Цели, задачи и формы судебного контроля за законностью осуществления государственных или иных публичных полномочий; 3.2. Принципы административного судопроизводства; 3.3. Участники административного судопроизводства. Субъективные процессуальные права и обязанности; 3.4. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве; 3.5. Правовая природа судебных актов. Формы их пересмотра; 3.6. Особенности административного судопроизводства по отдельным категориям дел». Таким образом, вопросы административного судопроизводства включены в паспорт специальности 12.00.15 – арбитражный процесс; гражданский процесс. Следуя логике отстаивания идеи *унификации* процесса, получается, что ученым-административистам не осталось возможности проводить научные исследования в области административного судопроизводства и оставаться при этом в рамках научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс. Все научные труды, подготовленные административистами по данной теме, нужно будет защищать как минимум по двум специальностям: 12.00.14 и 12.00.15, что, конечно, существенно усложнит процедуры подготовки и защиты диссертационных работ. Следует подчеркнуть, что за рубежом не ведутся дискуссии об унификации судопроизводства с целью «поглощения» административного судопроизводства системой *единого гражданского процесса*. Например, действующий в Украине паспорт научной специальности по административному праву включает административное судопроизводство в специальность 12.00.07 – административное право и процесс, финансовое право, предпринимательское право; тогда как научная специальность 12.00.03 в этой стране называется «гражданское право и гражданский процесс» (т.е. в ней ни слова не сказано об административном судопроизводстве). Очевидно, разработчики паспортов научных специальностей по юриспруденции руководствовались действующими в странах общепринятыми стандартами в области классификации видов судопроизводства.

С точки зрения существования традиционных институтов для любого вида судебного процесса административное судопроизводство неминуемо также должно включать в свою процессуальную структуру различные (кстати говоря, традиционные для процесса) институты: доказывание и доказательства; участники процесса; стадии и этапы; принимаемые судом правовые акты; и пр. Без таких институтов процесс невозможен. Однако означает ли это, что административное судопроизводство должно и сегодня, когда действует КАС РФ, в полной мере находиться в системе гражданского процессуального права? Утвердительный ответ на данный вопрос практически невозможен. Хотя, конечно, все данные сложные и острые вопросы подлежат непременно обсуждению, а окончательное

решение может быть принято с учетом всех обоснований. При этом не стоит забывать и том, что в указанной номенклатуре специальных научных работников имеется также и специальность 12.00.11 – *судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность*, в структуре которой также может быть предусмотрено исследование в самых общих проявлениях института административного судопроизводства.

Предложением в порядке обсуждения и Номенклатуры специальностей научных работников, и, соответственно, Паспорта специальностей является переименование нынешней специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс в «*административное право; административный судебный процесс (административное судопроизводство); административные процедуры; административно-деликтное право*». В таком виде данная специальность будет отражать в полной мере все составляющие элементы весьма широкой специальности «административное право» как в материальном, так и в разнообразном процессуальном ее измерении (т.е. сюда включается и судебный процесс (административное судопроизводство), и административная деликтология (административная ответственность и производство по делам об административных правонарушениях), и порядок принятия административными органами в системе исполнительной власти административных правовых актов (административные процедуры).

Несмотря на короткий период применения КАС РФ, все-таки возможно сделать анализ судебной практики и проблем применения его отдельных процессуальных норм. Полноценный научный анализ судебной практики по административным делам, а также точное институциональное исследование системы, содержания и структуры административного судопроизводства, являющегося одной из важнейших форм осуществления в стране судебной власти, очевидно, станут возможными позднее.

*Воронежский государственный университет*

*Старилов Ю. Н., заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права, доктор юридических наук, профессор*

*E-mail: juristar@vmail.ru*

*Тел.: 8(473) 255-07-19*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: juristar@vmail.ru*

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