

М.К. Топоркова

Административное судопроизводство: новое о старом

В статье анализируются особенности Кодекса административного судопроизводства РФ, в том числе сравниваются его отдельные положения с нормами гражданско-процессуального законодательства. Автором дается и обосновывается оценка принятого кодекса как новой процессуальной формы.

Ключевые слова: административное судопроизводство; Кодекс административного судопроизводства РФ; процессуальные формы.

Более года прошло с момента введения в действие Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ)¹, но гораздо более длительный срок продолжается жесткая дискуссия по проблемам административного судопроизводства между представителями науки гражданского процесса, с одной стороны, и административного права — с другой. Настоящая дискуссия напоминает непримиримый характер другой дискуссии — по проблемам правового регулирования государственной службы, которая имела место в 90-е годы XX века и в начале двухтысячных годов.

Суть спора об административном судопроизводстве сводится к достаточно концептуальным положениям, которые по-своему доказывает каждая из сторон.

Достаточно серьезной видится претензия к принятому кодексу, заключающаяся в том, что «никакой новой («нецивилистической») процессуальной формы данным обстоятельством не создается (и не может быть создано) по онтологическим и гносеологическим причинам» [3: с. 26].

В противовес вышеуказанному мнению звучит точка зрения И.А. Галагана и О.Я. Баева. Ученые считают, что «...отдельные процессуальные формы представляют собой лишь особенное, специфическое, что не исключает, а лишь подчеркивает в их содержании то общее, что объединяет их с иными процессуальными формами, входящими в ту же систему» [2: с. 150].

Авторитетный ученый-процессуалист В.В. Ярков оценивает КАС РФ как кодекс, воспринявший «традиционные положения, правила и институты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права» и который «ввел ряд интересных новелл, которые будут служить развитию административного судопроизводства и защите прав граждан во взаимоотношениях с органами власти и должностными лицами». И далее: «По целому ряду положений

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. Закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

административное судопроизводство имеет специфику, которая отражает его главную задачу — защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений» [1: с. 14–15].

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ положительно оценено известным административистом Ю.Н. Стариловым, являющимся главным редактором «Журнала административного судопроизводства», который пишет: «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)» [6: с. 8–15].

Остановимся подробнее на некоторых особенностях содержания КАС РФ, в том числе в сравнении с Гражданско-процессуальным кодексом РФ.

Кодекс административного судопроизводства имеет схожую с другими кодексами структуру (9 разделов, 39 глав, 365 статей). Логикой содержания условно разделен на три части: в первой содержатся общие нормы, во второй представлены особенности рассмотрения дел различных категорий, в третьей — разрешение дел в упрощенном порядке. В кодексе использованы такие устоявшиеся институты гражданского судопроизводства, как возбуждение дела, возвращение искового заявления, оставление его без движения, отказ в принятии искового заявления, прекращение производства по делу и другие.

Кодекс административного судопроизводства определяет перечень категорий административных дел, подлежащих рассмотрению в соответствии с ним (ст. 1). Эти дела делятся на два вида: административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; дела, в отношении которых осуществляется обязательный судебный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям. Вместе с тем в тексте ч. 2 и ч. 3 ст. 1 КАС РФ присутствуют слова «в том числе», которые предполагают возможность рассмотрения в порядке административного судопроизводства и иных дел. Считаю целесообразным предусмотреть включение в перечень дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, служебных споров, т. е. споров государственных служащих с государственным органом.

Участники административного судопроизводства наделены правом направлять заявления и иные документы в суд в электронном виде, в том числе заполнять формы документов, размещенные на официальном сайте суда в сети Интернет (ч. 2 ст. 45), а также получать судебные акты и иные процессуальные документы в электронном виде (ч. 2 ст. 126, ч. 5 ст. 353). Регламентировано использование видео-конференц-связи в судебном заседании, введено протоколирование судебного заседания с использованием аудиозаписи (ч. 1 ст. 76), извещение о процессе по электронной почте с использованием сайтов судов.

Можно приветствовать использование высокотехнологичных средств в административном судопроизводстве, однако устранение пробелов в этой области остается важнейшей задачей. А пробелов достаточно. На них указывает Е.Г. Иншакова: «...электронный документооборот является односторонним, поскольку лица, участвующие в деле, не имеют возможности направить в адрес суда информацию по собственной инициативе. Поэтому возникает ряд вопросов, так как не вполне понятно, является ли указание электронной почты принятием лицом на себя обязанности получать сообщения суда. Более того, отсутствие указания электронной почты другими участниками процесса может поставить участников в неравноправное положение. Неясно также, что следует считать достаточным подтверждением получения сообщения, отправленного судом по электронной почте, и когда лица, участвующие в деле, и иные участники административного процесса считаются извещенными надлежащим образом судом» [4: с. 80].

В Кодексе административного судопроизводства сохранено правило, в соответствии с которым суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя государственного органа, должностного лица. Такое обязательство оформляется в письменной форме и является в соответствии со ст. 116 мерой процессуального принуждения. По сравнению с ГПК РФ увеличены судебные штрафы за неявку в суд: на государственный орган может быть наложен штраф до 100 тысяч рублей; на орган местного самоуправления, иные органы и организации, которые наделены отдельными государственными или иными публичными полномочиями, — до 80 тысяч рублей; на должностное лицо — до 30 тысяч рублей (в ГПК — до 1 тыс. руб.); на государственного или муниципального служащего — до 10 тысяч рублей; на граждан — до 5 тысяч рублей (ч. 1 ст. 122). Судебные штрафы отнесены к мерам процессуального принуждения, которые применяются к лицам, в том числе препятствующим осуществлению административного судопроизводства. Понятия «меры процессуального принуждения», «привод» как одной из мер процессуального принуждения в гражданском законодательстве отсутствуют, но ГПК РФ содержит схожее понятие — «меры обеспечения иска». К мерам процессуального принуждения в КАС РФ помимо судебных штрафов и привода относятся: ограничение или лишение выступления участника судебного разбирательства, предупреждение, удаление из зала суда.

Сохранено правило об истребовании судом по своей инициативе доказательств, а за нарушение этого требования установлен судебный штраф. В отличие от гражданского законодательства в ч.ч. 3–6 ст. 63 Кодекса административного судопроизводства подробно регламентируется процедура представления доказательств, нарушение которой влечет наложение судебного штрафа.

В процессе административного судопроизводства не гражданин, обратившийся в суд, а государственный орган, должностное лицо должны будут доказать суду правоту принятых решений. Ч. 2 ст. 62 КАС РФ устанавливает: «Обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов,

решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений». По таким административным делам лица, обратившиеся в суд, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия). Таким образом, административное судопроизводство в большей степени гарантирует лицам, обратившимся в суд, защиту их интересов.

Статья 54 КАС закрепляет возможность ведения в суде дел лично или через представителя. Вместе с тем закон предусматривает случаи обязательного ведения дел через представителя, если граждане, обратившиеся в верховный суд республики, краевой, областной суд, суды городов федерального значения, суды автономной области, суды автономных округов и Верховный суд РФ, по вопросу об оспаривании нормативных правовых актов, не имеют высшего юридического образования (ч. 9 ст. 208). В этом случае они обязаны вести дело через представителя, который в соответствии со ст. 55 обязан иметь высшее юридическое образование и представить документы об этом. Также ч. 4 ст. 54 КАС РФ предусматривает обязательное участие представителя в административных делах о принудительной госпитализации в психиатрический стационар, принудительном психиатрическом освидетельствовании. Требования к участию представителей, имеющих высшее юридическое образование, исключено для руководителей государственных и муниципальных органов. Эти лица могут участвовать в процессе, не имея специального образования. В остальном требования к представителям достаточно стандартные: они должны обладать дееспособностью, не состоять под опекой и попечительством (п. 2 ст. 55).

По общему правилу судопроизводство ведется в судах в различные сроки: в Верховном суде РФ — до 3 месяцев, в других судах общей юрисдикции — до 2 месяцев со дня поступления в суд такого заявления (ст. 141). Вместе с тем, кодекс установил институт ускоренного рассмотрения административного дела: по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, — в течение 1 месяца, а в Верховном суде РФ — в течение 2 месяцев (ч. 1 ст. 226); о защите избирательных прав — в течение 5 дней со дня поступления заявления и не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно (ст. 241). В течение 5 дней со дня возбуждения дела рассматриваются административные дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ст. 268). Также в течение 5 дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда

рассматриваются административные дела о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока такой госпитализации (ст. 277).

Глава 33 КАС РФ предусматривает рассмотрение дел в упрощенном порядке (письменное производство), т. е. без проведения устного разбирательства. Это возможно, если соответствующие ходатайства заявлены всеми участниками дела или административным истцом, если не возражает административный ответчик, а также в других случаях, указанных в ст. 291. Дело рассматривается судьей единолично в срок, не превышающий 10 дней со дня вынесения определения о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства. Апелляционная жалоба на решение суда, принятого в порядке упрощенного производства, подается не в течение 1 месяца (общее правило), а в срок, не превышающий 15 дней со дня получения копии решения.

Рассмотренные особенности административно-процессуальной формы позволяют положительно отнестись к необходимости самостоятельного оформления административного судопроизводства. Что касается вопроса о количественной достаточности новелл Кодекса административного судопроизводства (говорят о 70–80 % заимствованных у ГПК РФ норм), то это, по мнению автора, не имеет принципиального значения в разрешении спора о процессуальных формах. Ст. 118 Конституции РФ ответила на вопрос о видах судопроизводства, включив в перечень административное судопроизводство. При этом принятие нового кодекса нельзя расценивать всего лишь как «реверанс» в сторону Основного закона.

В публикациях по проблемам административного судопроизводства встречаются достаточно оригинальные предложения, в частности, по вопросу разграничения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях [5: с. 49–51].

Профессор Б.В. Россинский известен своим отрицательным отношением по ряду причин к расширению судебной юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Ученый акцентирует внимание на то, что административная ответственность и должна быть административной, т. е. назначаться преимущественно во внесудебном порядке, следовательно, административно-наказательную деятельность органов исполнительной власти необходимо расценивать скорее как административно-надзорную деятельность. И только в случае несогласия лица, подвергшегося административному наказанию должностными лицами органов исполнительной власти, или жалобы этого лица на вынесенное решение материалы должны поступать в суд. А это уже административное судопроизводство по делам об оспаривании решений и действий государственных органов, которое регулируется нормами Кодекса административного судопроизводства. Оценивая данную позицию, можно согласиться с автором в том, что распространить КАС РФ на дела об административных правонарушениях несложно, однако придется менять всю модель производства по делам об административных правонарушениях. В проекте нового Кодекса об административных правонарушениях такие изменения не усматриваются.

Вышеизложенное позволяет сделать выводы о том, что принятие Кодекса административного судопроизводства РФ явилось важным событием. Этот факт породил совместное научное обсуждение проблем административного судопроизводства. Однако маловероятно, что развернувшаяся дискуссия что-либо изменит в той правовой форме административного судопроизводства, которая утвердилась в 2015 г. При оценке Кодекса административного судопроизводства РФ очень важно, насколько он сможет достигнуть, во-первых, повышения уровня защиты прав граждан, а во-вторых, создать для судей логичную, эффективную и удобную процессуальную форму. В настоящее время эти критерии не поддаются однозначно положительной оценке. Очевидно, что содержание Кодекса административного судопроизводства будет совершенствоваться как законодателем, так и по результатам судебной практики.

Литература

1. Административное судопроизводство: учеб. для студентов высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 14–15.

2. Галаган И.А., Баев О.Я. К вопросу о юрисдикционном праве // Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. Воронеж, 1979. С. 150.

3. Громошина Н.А. О месте административного судопроизводства в правовой системе // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 26.

4. Иншакова Е.Г. «Электронное правосудие» и Кодекс административного судопроизводства: концептуальное изменение способов взаимодействия суда и сторон // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 80.

5. Россинский Б.В. Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 49–51.

6. Стариков Ю.Н. Принятие КАС РФ — важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2015. № 2 (21). С. 8–15.

Literatura

1. Administrativnoe sudoproizvodstvo: ucheb. dlya studentov vy'ssh. ucheb. zavedenij po napravleniyu «Yurisprudenciya» (specialist, bakalavr, magistr) / pod. red. V.V. Yarkova. M.: Statut, 2016. S. 14–15.

2. Galagan I.A., Baev O.Ya. K voprosu o yurisdikcionnom prave // Razvitie i sovershenstvovanie ugovolno-processual'noj formy'. Voronezh, 1979. S. 150.

3. Gromoshina N.A. O meste administrativnogo sudoproizvodstva v pravovoj sisteme // Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. 2016. № 1. S. 26.

4. Inshakova E.G. «E'lektronnoe pravosudie» i Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva: konceptual'noe izmenenie sposobov vzaimodejstviya suda i storon // Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. 2016. № 1. S. 80.

5. Rossinskij B.V. Okonchatel'no li razgranichenie administrativnogo sudoproizvodstva i proizvodstva po delam ob administrativny'x pravonarusheniyax // Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. 2016. № 1. S. 49–51.

6. *Starilov Yu.N.* Prinyatie KAS RF — vazhnejshij e'tap sudebnoj reformy' i modernizacii administrativno-processual'nogo zakonodatel'stva // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo». 2015. № 2 (21). S. 8–15.

M.K. Toporkova

**Administrative Proceedings:
the New about the Old**

The article analyzes the characteristics of the RF Code of Administrative Procedure, including comparing its provisions with the rules of civil procedure law. The author gives and justifies the assessment of the received code as a new procedural form.

Keywords: administrative proceedings; the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation; procedural forms.