

Административно-процессуальное право: грани становления

В. В. Скитович

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: v.skit@mail.ru

Some Problems of the Development of Administrative Procedural Law

V. V. Skitovich

Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: v.skit@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена проблемам становления административно-процессуального права. Автор анализирует текст Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации как основного источника новой отрасли российского права. Подвергается критике научная идея унификации существующих процессуальных норм. В статье используется историко-правовой и сравнительно-правовой методы исследования. Подчеркивается, что с кодификацией административно-процессуального законодательства вновь образованная отрасль российского права будет совершенствоваться уже на своей собственной основе. Следует ожидать постепенной передачи в ведение новой юрисдикции дополнительных категорий споров, в частности дел об административных правонарушениях. Будет развиваться процедура рассмотрения дел публичного права, причем за счет появления оригинальных норм, институтов и положений, присущих только административному процессу. Весьма вероятно возможность его структурного реформирования в направлении создания специализированных административных судов. Только с образованием такого рода юрисдикционных органов административный процесс окончательно оформится как самостоятельная и независимая ветвь судебной власти.

Ключевые слова: административный процесс, отрасль права, кодификация, административный спор, гражданская процессуальная форма, судебное право.

Abstract

The article deals with the problems of the formation of administrative procedural law. The author analyzes the text of the Code of Administrative Judicial Proceedings as the main source of the new branch of Russian law. The scientific idea of unification of existing procedural norms is criticized. In the article the author uses historical-legal and comparative-legal methods of research. It is emphasized that with the codification of administrative procedural legislation, the newly formed branch of Russian law will be improved on its own basis. We should expect a gradual expansion of judicial jurisdiction in administrative cases, including by extending the new jurisdiction to cases of administrative violations. The procedure of judicial consideration of cases of public law will develop, and due to the appearance of original norms, institutions and provisions that are characteristic only for the administrative process. The possibility of its structural reform in the direction of creating specialized administrative courts is very likely. Only with the creation of such jurisdictional bodies will the administrative process be finalized as an independent branch of the judiciary.

Keywords: administrative process, branch of law, codification, administrative case, civil procedural form, judicial law.

В сентябре 2015 г. вступил в законную силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС). С принятием этого документа сделан решающий шаг на пути к созданию в России полно-

ценной отрасли российского права – административного процесса.

Чтобы правильно оценить современное состояние и перспективы административной юстиции в нашей стране, необходимо опре-

делить ее место среди действующих способов реализации судебной власти и в кратком виде показать пройденный ею путь, в том числе и за те несколько десятков лет, которые принято назвать советским периодом. Только с учетом этого обстоятельства возможна оценка данного нормативного акта с точки зрения того, насколько он удовлетворяет требованиям эффективной правовой защиты прав и интересов граждан в сфере публичной администрации.

Среди указанных выше способов осуществления власти суда в государстве Конституция России называет уголовное, гражданское, конституционное и административное судопроизводство (статья 118). Из них на момент принятия соответствующего положения в полноценном виде существовали первые три. Что касается последнего – административного процесса, то ему, если можно так выразиться, повезло куда меньше.

В первые десятилетия советского периода (20–40-е гг.) об этом виде процесса не могло быть и речи – необходимость в нем отрицалась прежде всего по идейным соображениям – в доктрине того времени он рассматривался как типичный буржуазный институт, узаконивший состояние спора гражданина с государством и потому совершенно чуждый социализму. В конце 50-х – начале 60-х гг. административная юстиция была в идеологическом смысле реабилитирована, однако какого-либо юридического механизма по разрешению конфликтов в публичной сфере тогда не существовало. Первые попытки воплотить в жизнь идею судебного разрешения конфликтов такого рода пришлось на конец 70-х годов, когда началась работа по реализации статьи 58 Конституции СССР 1977 г. об обжаловании в суд действий и решений должностных лиц, ущемлявших права граждан. Попытка закончилась неудачей, поскольку, как теперь совершенно ясно, указанный институт просто не мог вписаться в систему политико-правовых ценностей того периода. Первые практические шаги на пути к законодательному воплощению этой идеи были сделаны только в конце 80-х гг. прошлого века, т. е., по сути, уже в совершенно другой исторической ситуации. Однако опыт показал, что на пути к созданию в России полноценной административной юстиции были и другие,

собственно юридические препятствия. Для их уяснения достаточно сравнить административное судопроизводство с конституционным.

Последнее к началу 90-х гг. уже существовало и сумело занять достойное место в системе российской судебной власти. При этом путь к конституционной юстиции оказался очень коротким. В течение всего лишь нескольких лет был пройден путь от первой ее квазисудебной формы – Комитета конституционного надзора – до полноценного юрисдикционного органа – Конституционного суда. И это при том, что данная ветвь судебной власти создавалась, что называется, на пустом месте: никаких ее аналогов в российском государственном механизме никогда не было. Кстати говоря, весьма возможно, что именно это обстоятельство как раз и способствовало созданию нового института с полным набором всех его системных компонентов: организационной структурой, собственной компетенцией и соответствующей процедурой рассмотрения отнесенных к его ведению дел. Таким же коротким оказался и путь к созданию судебного производства, которое в соответствующей конституционной норме вообще не было упомянуто – арбитражному процессу. Арбитражные суды возникли на основе действовавшего ранее органа специальной юрисдикции – государственного арбитража.

А вот административный процесс создавался отнюдь не с чистого листа: формирование судебного контроля за законностью актов публичного права проходило у нас в рамках традиционного гражданского судопроизводства. Это создавало у многих теоретиков и практиков устойчивую иллюзию, будто бы данный процесс – вполне подходящая правовая конструкция для судебных функций такого рода. Нет никаких сомнений, что именно данное обстоятельство на много лет затормозило самостоятельное развитие отечественной административной юстиции. Законодатель ограничился тем, что включил в принятый в 2002 г. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации специальный раздел – «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений».

Статья 246 ГПК РФ гласила, что названные дела рассматриваются по «общим правилам искового производства» с особенностями, установленными соответствующими

главами ГПК и другими федеральными законами». Уже тогда для многих была ясна неудовлетворительность такого положения, и законопроектные работы в нужном направлении продолжались. Так, в 2001 г. был подготовлен и направлен в парламент проект закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Процессуальную сторону новой юрисдикции он не регулировал, оставляя решение этого вопроса на будущее время, однако учреждал организационную структуру вновь создаваемой ветви судебной власти. Тогда предполагалось образовать систему федеральных межрайонных и окружных административных судов, а также создать в верховных судах субъектов федерации и Верховном суде Российской Федерации судебные коллегии по административным делам. Однако проект так и не стал действующим нормативным актом.

Законодательство стало развиваться совсем по иному пути – через постепенное расширение границ подведомственности суда в административной области. Соответствующий раздел ГПК РФ постоянно пополнялся новыми категориями дел подобного рода, например, производством по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, или производством о помещении подлежащего депортации из страны иностранного гражданина в специальное учреждение и т. д. Время шло, и постепенно даже для самых закоренелых скептиков стало очевидно, что присутствие в ГПК административных дел представляет собой юридический нонсенс. Правда, на уяснение этого обстоятельства потребовался немалый срок. Так или иначе, можно сказать, что только сейчас, с принятием Кодекса административного судопроизводства, последний из названных в Конституции Российской Федерации способов реализации судебной власти наконец-то обрел достойные его процессуальные формы.

Законодатель перевел действующее административно-процессуальное право на качественно новый уровень. В ходе его кодификации он переработал имеющиеся нормы, устранил несогласованности и противоречия правового регулирования, восполнил пробелы и отбросил устаревшие положения. Те же из них, которые доказали свою эффектив-

ность, упорядочены в виде Кодекса, с принятием которого наиболее полная систематизация административного процесса была завершена.

Кодекс не создает административных судов по европейскому образцу, он просто «встраивает» новое производство в существующую систему судебной власти. Его нормативный материал условно можно разделить на три группы. Первую образуют институты, целиком заимствованные из гражданского процессуального закона; вторую составляют те же нормы, однако измененные и дополненные сообразно специфике публичного права; наконец, третью группу составляют вполне оригинальные и самостоятельные положения.

Структура Кодекса построена по модели ГПК РФ. Одноименные с гражданским процессом институты составляют его общую часть, которая содержит нормы, регулирующие принципы судопроизводства, предмет его ведения, подсудность административных дел, определяет правовой статус их субъектов, регламентирует доказательственный процесс и т. п. Особенная часть регулирует рассмотрение дела в суде первой инстанции, а также особенности судебного производства по отдельным категориям дел такого рода; специальный раздел посвящен контрольно-надзорным стадиям процесса, а также исполнению судебных решений.

Функции суда в административном судопроизводстве законодатель справедливо определяет не как классическое гражданское правосудие, а как юрисдикционный контроль за законностью и обоснованностью осуществления властными субъектами государственных и иных публичных полномочий (статья 17 КАС). Это основная особенность новой отрасли, ограничивающая ее в предметном смысле от смежных процессуальных отраслей.

Оформление российской административной юстиции в отдельное судебное производство решило многие процессуальные проблемы, бывшие в течение многих лет предметом оживленных дискуссий, и позволило легализовать целый ряд положений, которые ранее, в гражданском процессе, выглядели, можно сказать, своеобразным инородным телом.

Это относится, например, к понятию административного спора. В свое время вопрос о том, имеет ли спорный характер правоотношение, возникающее между заинтересованным лицом и публично-правовым субъектом, решался в науке по-разному. Что касается законодателя и судебной практики, то их позиция была однозначной. Статья 247 ГПК РФ гласила, что, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место ведомственный суду спор о праве, судья оставляет заявления без движения и разъясняет заявителю необходимость оформить соответствующий процессуальный документ – исковое заявление; если же данное обстоятельство будет установлено при рассмотрении конкретного дела, суд должен отложить разбирательство дела и разъяснить заявителю необходимость соответствующего переоформления его жалобы. Такие же разъяснения на этот счет давал в свое время и Пленум Верховного суда Российской Федерации. Подобная практика была вполне оправдана, поскольку позволяла четко разграничить административные дела от дел искового характера и, соответственно, процессуальный порядок их рассмотрения и разрешения судом.

Положение изменилось с принятием Кодекса административного судопроизводства, поскольку он легализовал понятие административного спора, определив предмет регулирования нового процесса как рассмотрение и разрешение судами дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (статья 1 КАС).

Кодификация процессуального законодательства сделала введение этого понятия вполне оправданным. В такой же мере приобрели адекватный юридический смысл институты административного иска и административного истца. Законодатель регулирует эти институты гораздо детальнее, чем его гражданские процессуальные аналоги, демонстрируя куда более высокую юридическую технику. Он не только указывает на административного истца и административного ответчика как на стороны административного дела, но и дает им развернутые определения,

а также перечисляет виды субъектов, которые к ним относятся (статья 38 КАС).

Правовая конструкция административного иска предполагает целый ряд возможностей его обладателя по распоряжению соответствующим требованием. Поэтому административный процесс воспринял отдельные диспозитивные начала, которые прежде законодательству не были известны, в частности, право административного истца на отказ от иска. Ранее по делам, где оспаривались акты нормативно-правового характера, отказ заявителя от своего требования не был обязателен для суда и не влек за собой прекращения судебного производства. Теперь это ограничение устранено, и административный истец вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу в суде первой или апелляционной инстанции, отказаться от заявленного требования полностью или в части (статья 46 КАС). Такой отказ обязателен для суда, кроме установленных законом случаев.

Разумеется, специфическая природа административных споров исключает заимствование из гражданского процесса всех распорядительных полномочий заинтересованного лица, например, таких, как типичное для дел частного характера право на предъявление встречного иска: по спорам, где предметом судебного рассмотрения выступает нормативно-правовой акт, такой иск предъявлять нельзя.

Кодекс содержит ряд принципиально новых положений. К их числу относятся, например, меры предварительной защиты по иску: суд может приостановить полностью или в части действие оспариваемого решения; запретить совершать определенные действия, принять иные меры предварительной защиты в случаях, если до принятия судебного решения существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или без принятия мер такого рода названная защита будет невозможна или затруднительна (статья 85 КАС). Обязанность доказывания по некоторым категориям споров распределена Кодексом специфическим образом: бремя доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свой-

ствами, решений, действий (бездействия) публично-правовых субъектов возложено на соответствующих субъектов, наделенных государственными или иными публичными полномочиями. При этом обратившиеся в суд лица должны доказать факты, на которые они ссылаются как на основание своих возражений, но незаконность оспариваемых ими актов и решений доказывать они не обязаны. В отличие от гражданского процесса, по ряду важнейших административных споров суд не связан основаниями и доводами заявленных требований и в целях правильного разрешения дела может истребовать доказательства не только по ходатайству участвующих в деле лиц, но и по своей инициативе (статьи 62–63 КАС).

Определяя предмет ведения новой юрисдикции, законодатель отнес к ней все категории дел, ранее перечисленные в главах 24–26.2 ГПК РФ; дополнительно сюда включен ряд дел, рассматривавшихся в порядке искового, особого и приказного производства. Перечень этот отнюдь не бесспорен, что само по себе неудивительно, поскольку определить специальную компетенцию административного процесса всегда было непросто. Здесь присутствует одна сложность: разнообразие и неоднородность отношений управленческого характера, слабая системная организация административного права, низкий уровень его правовой кодификации т. п. – все это объективно затрудняет определение четких границ судебной подведомственности по спорам публичного права. В известном смысле это нашло свое отражение и в новом Кодексе. Так, за его пределами остались дела об административных правонарушениях. Это, во-первых, совершенно неоправданно ограничивает специальную компетенцию суда и, во-вторых, значительно снижает качество судебной защиты заинтересованных лиц в сфере административной ответственности, поскольку уровень юридической разработанности соответствующих норм в КоАП и КАС совершенно несопоставим.

Близость процессуальных форм КАС и ГПК дает основание некоторым авторам утверждать, будто бы административный процесс – всего лишь разновидность гражданского. Вот что пишет, например, Т. В. Сахнова: «КАС не создает новой про-

цессуальной формы в сравнении с ГПК РФ, из которого заимствовал и категории дел, и процедуры их рассмотрения, и базовые положения относительно принципов и иных общих институтов, да и сам законодательный алгоритм. Тем более он не создает какой-то особенной формы защиты прав, свобод, законных интересов. Изменение источника нормативного регулирования, автоматическое перенесение процедур из одного нормативного акта в другой не меняет и не способно ни изменить природу процедур, ни создать какой-то особенный законодательный концепт» [4. – С. 39].

Толчком к появлению подобных взглядов стало недавнее упразднение Высшего арбитражного суда и появление концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которой предполагается унифицировать правила арбитражного и гражданского процессов. Авторы проекта упомянутого кодекса декларируют, конечно, благие цели: обеспечение доступного и справедливого правосудия, осуществляемого в разумные сроки с соблюдением процессуальных норм компетентными и независимыми судами, гарантированное исполнение судебных актов, что, как они утверждают, является «безусловным условием» демократического правового государства, основанного на приоритете прав и свобод человека.

На что опирается идея объединить оба процесса? Разработчики проекта считают, что и в том, и в другом имеется много общих институтов, однако значительное число их положений серьезно конкурирует друг с другом; чтобы этого избежать, процессуальное право не должно иметь различий в отношениях, регулируемых одним материальным правом, поскольку иное ставит в неравное положение субъектов данных отношений. Ту же мысль они проводят применительно и к административному судопроизводству: «Учитывая, что дела, возникающие из публичных правоотношений, по существу, имеют те же процессуальные формы рассмотрения, что и частноправовые, Кодекс административного судопроизводства может стать переходной ступенью к дальнейшей унификации всех процессуальных норм, за исключением уголовного процесса, в едином кодифицированном акте» [1].

По своей сути указанная концепция представляет собой своего рода реинкарнацию идеи так называемого судебного права. Напомним, что ее современные сторонники считают судебное право своеобразной суперотраслью, которая регулирует на одних и тех же принципах организацию российских судов, статус судей, а также все существующие виды процессов на всех стадиях и во всех инстанциях. В рамках такого подхода ими даже предлагалось принять единый кодификационный акт – федеральный конституционный закон, в котором должны быть закреплены содержащиеся в отраслевых процессуальных кодексах основные начала судебного законодательства [2. – С. 3].

Надо отдать должное приверженцам судебного права; в свое время они были достаточно последовательны и не делали исключения для уголовного процесса, считая уголовное правоотношение спорным по своему характеру, а уголовное обвинение и гражданский иск – разновидностями одного и того же родового понятия. Соответственно, они полагали, что в рамках названного правоотношения государство «предъявляет иск к подсудимому». Их современные продолжатели не столь последовательны, поскольку исключают уголовное судопроизводство из своей концепции, ограничиваясь идеей единого гражданского процесса.

Критикам Кодекса не нравится, что законодатель именуется предмет регулирования этого акта административными делами, отказавшись от прежнего наименования «дела, возникающие из публичных правоотношений». Это приводит, как они считают, к понижению статуса последних, выступает одной из главных ошибок законодателя, свидетельствует о законодательном регрессе и – ни много ни мало – об игнорировании «общих закономерностей развития процессуальной формы, конституционного права на судебную защиту и в целом – конституционных прав, свобод и законных интересов» [4. – С. 37].

Эти и им подобные аргументы летят мимо цели. Законодатель просто вернулся к традиционному, давно устоявшемуся наименованию данной категории дел и не более того. Если иметь в виду не понятие как таковое, а содержание, которое оно в себе несет, то никакого регресса здесь нет и не может быть,

поскольку фактически в подведомственность суда переданы все дела, которые ранее ГПК РФ определял как публично-правовые. То же самое можно сказать и о таких юридических конструкциях, как административный истец и административный ответчик.

Данные процессуальные институты сходны с их исковыми аналогами только внешне, но в содержательном отношении они принципиально отличаются от них. Почему же законодатель, легализуя административный процесс, назвал их именно так? Наш юридический лексикон не настолько богат, чтобы каждому оригинальному процессуальному понятию можно было бы свободно подобрать столь же уникальное вербальное имя. Но это проблема не гносеологии, а только юридической техники, т. е. тех приемов, которые законодатель применяет при составлении текста любого нормативного правового акта. Например, использование в прежнем законодательстве для обозначения процессуального средства возбуждения административного дела таких терминов, как жалоба и заявление, было оправдано, поскольку они отграничивали названные средства от аналогичных терминов в исковых делах. Теперь же с выделением новой отрасли надобность в них отпала, и они заменены на другие конструкции, практически одноименные исковым. Никакой гносеологической ошибки здесь нет, поскольку с выделением административного процесса они несут уже собственную смысловую нагрузку, и соответствующие институты будут функционировать, уже не пересекаясь друг с другом [6. – С. 375–389].

Т. В. Сахнова утверждает, что, объединяя высшие суды, «законодатель тем самым стремится к единой процессуальной форме судебной защиты (при многообразии судебных процедур)» [5. – С. 46]. В этом утверждении как раз имеется серьезная гносеологическая ошибка, которая заключается в абсолютизации процессуальной формы и отрыве судебной процедуры от ее материально-правового основания.

Представления такого рода отнюдь не новы, в самых различных модификациях они существуют в отечественной доктрине уже целое столетие, если вести отсчет с момента появления книги В. А. Рязановского о единстве процесса [3]. Меняется только аргумен-

тация, но тезис остается прежним: гражданская процессуальная форма имеет универсальный характер и вполне подходит для рассмотрения самых различных категорий дел, в том числе и административных. В известном смысле гражданский процесс действительно универсален, поскольку законодатель определяет судебную подведомственность по делам искового производства в виде открытого перечня дел, возникающих из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений. Но как далеко простираются границы такой универсальности? Ответ будет таким: только в тех пределах, которые устанавливает для него частное право. Исковое судопроизводство может быть адекватной формой защиты интересов субъектов материальных отношений лишь в той степени, в какой последние будут в свою очередь иметь соответствующее экономическое содержание, обусловленное товарным характером защищаемых их участниками материальных благ. Поэтому рассмотрение в советский и постсоветский периоды административных дел по правилам искового производства свидетельствовало отнюдь не об универсальности гражданской процессуальной формы, как ошибочно утверждали и утверждают до сих пор некоторые исследователи, а неразвитости судебной процедуры рассмотрения дел такого рода. Публично-правовые споры, лишенные, в отличие от споров частного права, имущественной составляющей, всегда требовали для своего разрешения оригинального процесса, поэтому их недавнее соседство в ГПК РФ было вынужденным. До тех пор пока их количество было сравнительно невелико, статус-кво сохранялось. Однако со временем, как только это стало возможным, они есте-

ственным образом выделились из гражданской юстиции.

Исторический опыт становления и развития этой категории дел убедительно доказывает, что административное судопроизводство – отнюдь не калька с гражданского процесса, не частный случай и не разновидность некоей мифической универсальной процессуальной формы, а вполне оригинальная судебная процедура, постепенно сложившаяся как самостоятельная ветвь судебной власти.

С кодификацией административно-процессуального законодательства вновь образованная отрасль российского права будет совершенствоваться уже на своей собственной основе. Можно выделить три вероятных направления ее развития. Во-первых, следует ожидать постепенной передачи в ведение новой юрисдикции дел, которые в настоящее время разрешаются судом в ином порядке. Это относится, например, к упомянутым выше делам об административных правонарушениях. Во-вторых, будет развиваться процедура рассмотрения дел такого рода, причем за счет появления оригинальных норм, институтов и положений, присущих только административному процессу. Наконец, не исключена возможность его структурного реформирования. Сейчас административные дела рассматриваются судами общей юрисдикции; такое положение нельзя признать приемлемым, поскольку это свидетельствует о незавершенности системной организации административной юстиции в нашей стране. Только с созданием специализированных судов административный процесс окончательно оформится как самостоятельная и независимая ветвь судебной власти в Российской Федерации.

Список литературы

1. Крашенинников П. В. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : вступительное слово. – М. : Статут, 2015.
2. Мурадян Э. М. Судебное право (в контексте трех процессуальных кодексов). – М., 2003.
3. Рязановский В. А. Единство процесса. – Иркутск, 1920.
4. Сахнова Т. В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 9. – С. 35–40.
5. Сахнова Т. В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 10. – С. 45–48.
6. Скитович В. В. Избранные труды. – М., 2013.