

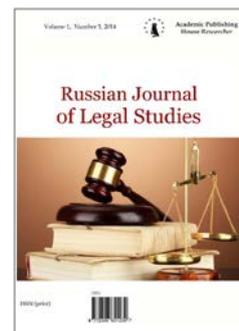
Copyright © 2015 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation  
Russian Journal of Legal Studies  
Has been issued since 2014.  
ISSN: 2409-627X  
Vol. 4, Is. 2, pp. 59-63, 2015

DOI: 10.13187/rjls.2015.4.59

[www.ejournal25.com](http://www.ejournal25.com)



UDC 34

### **The Code of Administrative Procedure: the Concept and Unfulfilled Expectations**

Oleg G. Ershov

Omsk Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Russian Federation  
7, Komarova avenue, Omsk, 644092  
PhD, Associate Professor  
E-mail: [ershov\\_@rambler.ru](mailto:ershov_@rambler.ru)

#### **Abstract**

The work identifies the deficiencies of the concept, which is the basis of the administrative procedure Code of the Russian Federation, it is shown how imperfect procedural rules. In particular, it shows the lack of a systematic approach in identifying cases that should be considered in administrative proceedings, the shortcomings of the procedural status of the individual participants, the allocation of the burden of proof.

It is concluded that the codified act will not be able to effectively solve the problem of improving access to justice for citizens and legal entities in cases involving public authorities, and needs improvement.

**Keywords:** administrative justice, the code, the legislative reform.

#### **Введение**

Реформирование процессуального законодательства на современном этапе развития общественных отношений предопределяет необходимость осмысления и научного анализа обозначенных законодателем новых подходов формирования процессуального механизма рассмотрения дел. В данном контексте следует обратить внимание на Кодекс Административного судопроизводства РФ [1] (далее КАС), который вступает в силу с 15 сентября 2015 г. [2]. В основе разработки этого нормативного акта заложены положения ст. 118 Конституции РФ, предусматривающие, что судебная власть должна осуществляться, так же посредством административного судопроизводства. Именно особенности административного судопроизводства, формируемые с учетом характера материальных правоотношений, а также административно-процессуальная форма рассмотрения дел, должны были играть ключевую роль при разработке КАС РФ. Пока сложно давать оценку того, как будет складываться правоприменительная практика; это вопрос ближайшего будущего, но, с точки зрения процессуальной науки недоработка, КАС РФ очевидна. Попытаемся обратить внимание на некоторые спорные моменты.

#### **Материалы и методы**

В настоящее время разработана Концепция единого Гражданского процессуального кодекса РФ [3], в соответствии с которой общие гражданские процессуальные нормы

должны распространяться и на регулирование отношений, подпадающих под действие КАС РФ. Нормы КАС РФ должны рассматриваться как специальные и содержать отсылочные к ГПК РФ положения. Получилось так, что при отсутствии общих процессуальных норм, законодатель принял специальные. Такой подход вызывает сомнения, поскольку принятый КАС РФ, с одной стороны, нарушил сложившуюся ранее структуру гражданского процессуального законодательства, исключив из него производство по делам из публично-правовых отношений, с другой – кроме специальных норм, содержит нормы общие, которые практически дублируют нормы действующего ГПК РФ.

В этой части, совершенно очевидно, что принятие КАС РФ выглядит преждевременным, поскольку окончательно не произошла унификация норм гражданского процессуального законодательства в рамках активно обсуждаемой в процессуальной науке идеи разработки общей части процессуального права, объединяющей нормы гражданского, уголовного и административного процесса [4]. При этом в процессе обсуждения этой идеи нельзя забывать основную задачу, которую должен был выполнять КАС РФ в рамках реализации положений Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [5], – повысить доступность правосудия для граждан и юридических лиц при рассмотрении дел с участием органов публичной власти.

### **Обсуждение**

При отсутствии пока общей части процессуального права, выполнение основной задачи, которую ставит законодатель перед КАС РФ в части повышения доступности правосудия, также выглядит сомнительным. На наш взгляд, пока в окончательной форме на законодательном уровне не сформирована и не разработана концепция административного судопроизводства по делам из публично-правовых отношений. По смыслу ч. 1 ст. 1 КАС РФ в основе административного судопроизводства должна быть заложена процессуальная форма рассмотрения дел, связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления публичных полномочий. Несложно заметить, что КАС РФ не определяет процессуальный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, который, например, предусмотрен сегодня главой 25 АПК РФ и также предполагает участие государственных органов. Получается, что административное судопроизводство выглядит как то однобоким и сводится лишь только к судебному контролю.

Изъяв нормы из ГПК РФ о рассмотрении дел из публично-правовых отношений и поместив их в КАС РФ, единый выдержанный подход законодателя к судебному контролю также не наблюдается. В частности, отсутствует система, которая бы отражала единый подход к категории дел, рассматриваемых в рамках административного судопроизводства. Особенность в том, что, с одной стороны, перечень дел не является исчерпывающим, поскольку в ч. 2 ст. 1 КАС РФ законодатель указывает отдельные категории дел, употребляя слова «в том числе», с другой – не поддается логичному объяснению – по какому критерию законодатель формировал перечень дел, которые должны рассматриваться в рамках административного судопроизводства.

Например, предложено в суде по правилам производства по делам из публичных правоотношений рассматривать дела об оспаривании решений саморегулируемых организаций, а также некоммерческих организаций, наделенных публичными полномочиями. Саморегулируемые организации действительно выполняют публичную функцию контроля за отдельными участниками рынка, но нельзя отрицать того, что такие организации также выполняют и частные функции. Как субъект права это юридическое лицо, в котором есть высшие и исполнительные органы. Где критерии, позволяющие отграничить дела по процедуре административного судопроизводства, от дела, которое должно рассматриваться в рамках главы 28.1 «Рассмотрение дел по корпоративным спорам» АПК РФ? К сожалению, в этой части критерии четко законодателем не определены.

Или другой пример. КАС РФ определяет возможность оспорить решение по приему квалификационного экзамена на должность судьи. Но, если обратиться к действующему законодательству, то квалификационные экзамены у нас сдают и адвокаты [6], и нотариусы [7]. Лицо, которое не согласно с решением квалификационной комиссии по выставленной

оценке, тоже, наверно, должно иметь право оспаривания такого решения. Но тогда, какая процессуальная форма должна применяться? Почему КАС РФ ограничивает круг дел только оспариванием решения по приему квалификационного экзамена на должность судьи? Но даже если обратить внимание на такую категорию дел, которая должна по сути отвечать задачам судебного контроля и надзора, а именно, присуждение компенсации за нарушение права на судопроизводство или исполнение судебного акта в разумный срок, то и здесь законодатель весьма непоследователен. В частности, в ГПК РФ глава 22.1, нормы которой предусматривают процессуальный порядок рассмотрения дел такой категории, закреплена в подразделе II «Исковое производство». Это означает, что правовая природа института компенсации за нарушение права на судопроизводство или исполнение судебного акта в разумный срок еще окончательно не определена, отнести ли этот институт к исковому или неисковому производству.

Возможной причиной сложившейся неопределенности является то, что в юридической литературе продолжает оставаться дискуссионным вопрос о том, присутствует ли в производстве по делам из публично-правовых отношений спор о праве. Высказываются суждения о том, что такого спора о праве быть не может, поскольку суд осуществляет судебный контроль за законностью в сфере отношений власти [8]. Либо, напротив, приводятся аргументы в пользу того, что по данной категории дел спор о праве также есть, но этот спор особого рода [9, 10]. Но, даже не вдаваясь в полемику, можно выделить главную общую составляющую, которую разделяют сторонники той или иной позиции – производство по делам из публичных правоотношений предполагает особый порядок рассмотрения дел, особую процессуальную форму. Особый порядок должен быть отражен в принципах судопроизводства, доказательствах и доказывании, мерах предварительной защиты и других элементах.

Нельзя отметить, что КАС РФ совсем не содержит в этой части передовых новых положений. Так, например, более полно определена процедура отказа прокурора от административного иска (ст. 39 КАС РФ); реализована идея примирения сторон по делам, возникающим из публичных правоотношений (ст. 137 КАС РФ); взятие обязательства о явке лица, участие которого является обязательным (ст. 121 КАС РФ) и другие. Вместе с тем, есть спорные моменты. Так, в соответствии со ст. 55 КАС РФ представители в административном судопроизводстве должны иметь высшее юридическое образование. По сути, такое положение закона ставит проблему обеспечения доступа обычных граждан к правосудию, поскольку их право на самостоятельный выбор представителя ограничивается.

Если обратиться к институту доказывания, то законодатель ввел состязательность и равноправие сторон при активной роли суда. Это проявляется в том, что часть обстоятельств доказывает заявитель, часть возлагается на орган публичной власти (для сравнения ч. 11 ст. 226 КАС РФ). В ст. 249 ГПК РФ заложен иной подход – обязанность по доказыванию обстоятельств возложена на государственные органы, принявшие нормативный акт, или должностные лица которых совершили действия (бездействие). Совершенно очевидно, что существующий пока порядок в большей степени защищает граждан, чьи права нарушены со стороны органов публичной власти. Вводя состязательность, законодатель попытался ограничить со стороны граждан злоупотребление правом на обращения в суд, но совершенно оставил открытым вопрос о том, способен ли такой гражданин самостоятельно представить доказательства в обосновании своих требований. Вести тяжбы с органом публичной власти достаточно непросто.

Не внес ничего нового законодатель в принципы административного судопроизводства. Независимость судей, равенство всех перед законом, законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел, непосредственность судебного разбирательства, осуществление административного судопроизводства в разумный срок, состязательность и равноправие сторон (ст. 6 КАС РФ) – данные принципы свойственны и гражданскому процессу. Но для гражданского процесса характерна диспозитивность при рассмотрении дела, которая предусматривает юридически обеспеченную возможность стороны отказаться от судебного разбирательства на любой стадии процесса. Если законодательно отражать специфику рассмотрения дел из публичных правоотношений в рамках административного судопроизводства, то необходимо

первоначально проработать вопрос о границах диспозитивности, поскольку речь идет о делах особой категории, в которых участвует орган публичной власти.

Остается некоторая неопределенность с процессуальным положением отдельных участников процесса. Например, прокурор в административном деле может обратиться в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ч. 1 ст. 39 КАС РФ). Но здесь возникает вопрос о том, что считать публичными интересами? В частности, есть ли возможность обращения прокурора с иском в интересах унитарных предприятий или бюджетных учреждений? С одной стороны, речь идет о юридических лицах, созданных публичными собственниками, и публичный интерес здесь явно присутствует, но с другой – такие организации участвуют в гражданском обороте от своего имени, приобретают имущественные права и обязанности, являются субъектами гражданских правоотношений. Тогда участие прокурора на их стороне фактически ставит в неравное положение юридические лица, созданные публичным собственником, с юридическими лицами, где в основе создания лежит частная собственность.

### **Заключение**

Изложенные положения позволяют сделать вывод о том, что концепция, которая заложена в основу КАС РФ, на наш взгляд, пока недоработана. Не отрицая важности принятия такого нормативного акта, получилось так, что он принят несколько поспешно. Кодифицированный акт должен отражать свою философию, которая возможна только в том случае, если появляется системность. Отсутствие пока четкого понимания того, что должно по сути представлять собой административное судопроизводство, должно ли оно сводиться только к судебному контролю или предполагать более широкие границы административной юрисдикции, быть по природе искомым или неискowym – не позволяет пока законодателю разработать процессуальные нормы, которые бы учитывали особенности рассмотрения и разрешения административных дел. В связи с этим, следует признать, ожидание того, что КАС РФ позволит решить важную задачу повышения доступности правосудия для граждан и юридических лиц при рассмотрении дел с участием органов публичной власти, вряд ли оправданно. Полагаем, что работа над совершенствованием концепции и процессуальных норм КАС РФ должна быть продолжена.

### **Примечания:**

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
2. Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1392.
3. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // СПС Консультант плюс.
4. Мурадян Э.М. О единстве судебного законодательства. О безусловных процессуальных правах. Об условных процессуальных действиях // Современное право. 2001. № 3. С. 36-40.
5. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
6. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.
7. Основы законодательства Российской Федерации «О нотариате» от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357.
8. Гурвич М.А. Обязательность и законная сила судебного решения // Советское государство и право. 1970. № 5. С. 37-45.
9. Павлова М.С. Правовая природа и значение спора о праве по делам из публичных правоотношений // Юрист. 2015. № 2. С. 19-23.
10. Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма осуществления судебной власти // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 41-43.

**References:**

1. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii ot 8 marta 2015 g. № 21-FZ // SZ RF. 2015. № 10. St. 1391.
2. Federal'nyi zakon ot 8 marta 2015 g. № 22-FZ «O vvedenii v deistvie Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF. 2015. № 10. St. 1392.
3. Kontsepsiya edinogo Grazhdanskogo protsessual'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii // SPS Konsul'tant plyus.
4. Murad'yan E.M. O edinstve sudebnogo zakonodatel'stva. O bezuslovykh protsessual'nykh pravakh. Ob uslovykh protsessual'nykh deistviyakh // Sovremennoe pravo. 2001. № 3. S. 36-40.
5. Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2012 g. №601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya» // SZ RF. 2012. № 19. St. 2338.
6. Federal'nyi zakon ot 31 maya 2002 g. № 63-FZ «Ob advokatskoi deyatel'nosti i advokature v Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF. 2002. № 23. St. 2102.
7. Osnovy zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii «O notariate» ot 11 fevralya 1993 № 4462-1 // Vedomosti SND i VS RF. 1993. № 10. St. 357.
8. Gurvich M.A. Obyazatel'nost' i zakonnaya sila sudebnogo resheniya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1970. № 5. S. 37-45.
9. Pavlova M.S. Pravovaya priroda i znachenie spora o prave po delam iz publichnykh pravootnoshenii // Yurist. 2015. № 2. S. 19-23.
10. Peshkova T.V. Administrativnoe sudoproizvodstvo v sudakh obshchei yurisdiktsii kak forma osushchestvleniya sudebnoi vlasti // Administrativnoe pravo i protsess. 2012. № 11. S. 41-43.

УДК 347.0

**Кодекс административного судопроизводства:  
о концепции и несбывшихся ожиданиях**

Олег Геннадьевич Ершов

Омская академия МВД России, Российская Федерация  
644092, г. Омск, пр. Комарова, 7  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: ershov\_@rambler.ru

**Аннотация.** В работе обозначены недостатки концепции, являющейся основой Кодекса административного судопроизводства РФ, показано несовершенство процессуальных норм. В частности, показано отсутствие системного подхода в определении дел, которые должны быть рассмотрены в административном судопроизводстве, недостатки процессуального положения отдельных участников, распределении бремени доказывания.

Делается вывод о том, что кодифицированный акт не сможет эффективно решить задачу повышения доступности правосудия для граждан и юридических лиц при рассмотрении дел с участием органов публичной власти, и нуждается в доработке.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, кодекс, реформирование законодательства.