

УДК 347.998.85

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

А.С. Федина

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Статья посвящена изучению сущности принципов административного судопроизводства. В ней на основе анализа Кодекса административного судопроизводства РФ раскрывается содержание принципов административного судопроизводства и высказывается мнение о наличии в их системе не только норм-принципов, но и принципов косвенного закрепления: осуществления правосудия только судом, диспозитивности и истины.

Ключевые слова: *принципы, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства РФ.*

В ст. 6 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС) приведен перечень из семи принципов административного судопроизводства: независимость судей, равенство всех перед законом и судом, законность и справедливость, осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства, непосредственность, состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

О значении принципов административного судопроизводства говорит их размещение, провозглашение уже на первых страницах КАС - в Главе 1 «Основные положения» раздела I «Общие положения».

Указанные в ст. 6 КАС принципы административного судопроизводства относятся к нормам-принципам, поскольку их содержание, особенности реализации в административном судопроизводстве прямо фиксируются в конкретных нормах (ст. 7 – 14 КАС). Однако состав принципов административного судопроизводства не исчерпывается приведенным их перечнем в ст. 6 КАС. Принципы административного судопроизводства по-разному объективированы и сформулированы в Кодексе административного судопроизводства РФ. Так, в систему принципов административного судопроизводства надлежит включать не названные в ст. 6 КАС, но закрепленные другими его нормами в качестве норм-принципов принципы единоличного и коллегиального рассмот-

рения административных дел, устности судебного разбирательства (ст. 29, 140 КАС).

Более того, правовые принципы, к которым относятся принципы административного судопроизводства, не всегда фиксируются в тексте нормативных правовых актов посредством прямого закрепления. Так, некоторые принципы административного судопроизводства косвенным образом отображены в КАС. При таком способе закрепления сущность и содержание принципов административного судопроизводства выводятся, абстрагируются из ряда норм КАС. Это объясняет необходимость включения в систему принципов административного судопроизводства принципов осуществления правосудия только судом, диспозитивности и истины. Таким образом, система принципов административного судопроизводства включает двенадцать принципов.

Сущность принципа независимости судей, о котором идет речь в ст. 7 КАС, заключается в создании для них условий, при которых они имеют возможность свободно формировать свои оценки по поводу собранных доказательств, обстоятельств дела, квалификации спорных правоотношений безотносительно к каким-либо интересам, внутренним и внешним влияниям.

Для достижения независимости судей в административном судопроизводстве значение имеет действие развитой системы политических, материальных и юридических гарантий независимости судей. Так, гарантией независимости судей являются положения ст. 28 КАС о составе суда и об основаниях отвода судей. Эти положения, с одной стороны, обеспечивают возможность формирования суда для рассмотрения конкретного дела случайным образом, без учета каких-либо внешних факторов, за исключением специализации и нагрузки судей, а с другой – предоставляют возможность сторонам в строго определенных случаях, предусмотренных в ч. 3 ст. 28 КАС, указывать на необходимость изменения состава суда в случае выявления обстоятельств, препятствующих рассмотрению дела конкретным составом судей.

Осуществление правосудия по административным делам на началах равенства всех перед законом и судом как принцип административного судопроизводства является отражением одноименного конституционного принципа (ст. 8 КАС, ст. 19 Конституции РФ).

В ст. 9 КАС наряду с законностью провозглашается принцип справедливости, к соблюдению которого при судебном разбирательстве настойчиво призывают Конституционный Суд РФ и Европейский суд по правам человека. Однако правовые предписания ст. 9 КАС полностью исчерпываются сущностью принципа законности в административном

судопроизводстве, обеспечиваемого правильным толкованием и применением судом законов и иных нормативных правовых актов к обстоятельствам административного дела, соблюдением всеми его участниками положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве (ст. 2, 15 КАС).

Вызывает сомнения необходимость выделения справедливости как самостоятельного принципа. При ближайшем рассмотрении выясняется, что материальная и процессуальная составляющие данного «нового» принципа являются частями либо принципа законности, либо принципа равноправия сторон¹.

Ст. 10 закрепляет принцип осуществления административного судопроизводства в разумный срок и исполнения судебных актов по административным делам в разумный срок. Аналогичная норма содержится в ГПК РФ и АПК РФ.

Сущность принципа осуществления административного судопроизводства в разумный срок заключается в усилении динамизма судебного процесса. Для этого в административном судопроизводстве предусмотрен институт ускорения рассмотрения административного дела, закреплены права лиц, участвующих в деле, на направление, представление и получение электронных документов по административному делу, а также закреплено право при необходимости участвовать в судебном заседании посредством использования систем видеоконференц-связи (ст. 10, 45, 125, 142 и др.).

Для определения разумного срока административного судопроизводства и разумного срока исполнения судебных актов по административным делам надлежит принимать во внимание положения Федерального закона РФ от 30.04. 2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», а также критерии выявления их разумности, приведенные в ст. 10 КАС.

Сущность и формы реализации принципа гласности в административном судопроизводстве определены в ст. 11 КАС. Гласность обеспечивается проведением открытого судебного заседания. Данное правило административного судопроизводства корреспондирует ч. 1 ст. 123 Конституции РФ.

В открытом судебном заседании по административному делу вправе присутствовать любой гражданин, не являющийся участником про-

¹ По данному поводу см.: Федина А.С. Справедливость в гражданском процессе: современные реалии // Вестн. ТвГУ. Серия «Право». 2006. Вып. 1. № 6 (23). С. 139 – 151.

цесса, в том числе представители средств массовой информации (журналисты).

Проведение закрытых судебных заседаний в административном судопроизводстве является исключением из общего правила открытого его осуществления (ч. 2 ст. 11 КАС). Дела в закрытом судебном заседании рассматриваются и разрешаются с соблюдением всех правил административного судопроизводства. Не допускается в закрытом судебном заседании использование систем видеоконференц-связи.

Гласность и открытость административного судопроизводства предполагают право лиц, участвующих в деле, заинтересованных лиц получать информацию о дате, времени и месте рассмотрения административного дела, о результатах рассмотрения административного дела и принятых по нему судебных актах (ч. 3 ст. 11 КАС). Лица, участвующие в деле, и иные лица, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право фиксировать ход судебного разбирательства письменно и с помощью средств аудиозаписи. Фотосъемка судебного заседания, его видеозапись, радио- и телетрансляция, трансляция с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет допускаются с разрешения суда.

Административное судопроизводство ведется на русском языке или на государственных языках республик, входящих в состав Российской Федерации (ст. 12 КАС). Лицам, участвующим в деле, и не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, гарантируется право знакомиться с материалами дела, участвовать в судебных действиях, выступать в суде на родном языке или свободно выбранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. Это право распространяется не только на граждан Российской Федерации, но и на лиц без гражданства и иностранных граждан.

Нарушение принципа языка, на котором ведется административное судопроизводство, является существенным нарушением закона, влекущим безусловную отмену решения (п. 3 ч. 1 ст. 310 КАС).

Содержание принципа непосредственности в административном судопроизводстве раскрывается в ст. 13 КАС посредством указания на обязанность суда при рассмотрении административного дела непосредственно исследовать доказательства.

Требование непосредственности судебного разбирательства имеет целью создание условий для полного, всестороннего и объективного исследования доказательств, формирования внутреннего убеждения суда относительно достоверности, достаточности доказательств, их взаимной связи, способности подтвердить или опровергнуть требования и

возражения сторон. Для этого суд лично заслушивает объяснения сторон, показания свидетелей, оглашает письменные доказательства, осматривает вещественные доказательства, воспроизводит аудио- и видеозаписи и др. (ст. 159, 161, 164, 166 – 168 КАС).

Проявлением принципа непосредственности является правило, по которому суд основывает решение только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании (ч. 2 ст. 176 КАС).

С принципом непосредственности связано требование неизменности состава суда – правило, имеющее отношение к судебному разбирательству в целом, а не только к исследованию доказательств. Административное дело, рассмотрение которого начато одним судьей или составом суда, должно быть рассмотрено этим же судьей или этим же составом суда (ч. 2 ст. 28 КАС).

Если кто-нибудь из состава суда во время разбирательства административного дела выбывает и заменяется другим лицом, весь процесс начинается сначала, иначе окажется, что новый судья не ознакомлен с обстоятельствами дела непосредственно.

Как бы важно ни было осуществление принципа непосредственности, не во всех случаях его применение возможно. Поэтому КАС допускает некоторые необходимые исключения из него. Так, на основании ст. 66 КАС обстоятельства, подлежащие выяснению по административному делу, исследуются судом, выполняющим судебное поручение. Результаты выполнения судебного поручения воспринимаются судом, рассматривающим административное дело, посредством их оглашения в судебном заседании в порядке ст. 164 КАС.

Обращает на себя внимание отсутствие в содержании КАС принципа непрерывности. В период постоянно растущей нагрузки в судах общей юрисдикции действие данного принципа стало препятствовать своевременному рассмотрению отдельных заявлений и ходатайств, а также дел ввиду запрета их рассмотрения в период перерывов в судебных заседаниях.

Отрицать значение непрерывности судебного разбирательства в обеспечении внимательного подхода судьи к рассмотрению и разрешению одного дела, сохранению живости впечатления об обстоятельствах конкретного дела и в конечном итоге в установлении по нему истины бессмысленно. Поэтому отказ от непрерывности судебного разбирательства в административном производстве может сыграть «злую шутку», когда в угоду ускорению рассмотрения административных дел снижается уровень правовых гарантий защиты субъективных публичных прав граждан и организаций (ст. 3 КАС).

Согласно ст. 14 КАС в целях обеспечения в административном судопроизводстве сбалансированной состязательности и надлежащего равноправия сторон, занимающих неравное положение в административных и иных публичных правоотношениях и располагающих в связи с этим не вполне равнозначными возможностями в доказывании обстоятельств по административному делу, в КАС РФ делается акцент на активную роль суда при разрешении дела. Так, при необходимости суд вправе сам истребовать доказательства, а при проверке законности нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, суд вправе выйти за пределы оснований и доводов заявленных требований (ч. 3 ст. 62, ч. 1 ст. 63 КАС).

Активная роль суда в административном судопроизводстве проявляется при реализации не только принципа состязательности, но и других принципов судопроизводства. Например, специфика принципа диспозитивности в административном судопроизводстве предполагает контроль суда за некоторыми действиями участвующих в деле лиц, в том числе по распоряжению материальными правами и процессуальными средствами их защиты, в частности за заключением соглашения о примирении, отказом от предъявленных требований, признанием требований, предъявлением встречных требований и др. (ст. 46, 131, 137, 157 и др. КАС).

В ст. 29 КАС в качестве общего правила определяется, что судом первой инстанции административное дело рассматривается единолично, одновременно в ней приводится перечень дел, подлежащих коллегиальному рассмотрению судом первой инстанции. В этот перечень включены конкретные категории административных дел, а также административные дела, решение о коллегиальном рассмотрении которых принимает председатель суда или суд вышестоящей инстанции, отменивший решение суда первой инстанции.

Принцип устности судебного разбирательства представляет собой общее правило, закрепленное в ст. 140 КАС, и конкретизированные в других его нормах правила проведения судебных заседаний, устанавливающие устную форму общения суда и других участников административного судопроизводства, а также принятие постановлений суда на основе устного разбирательства административного дела.

Данный принцип выражается в том, что стороны и свидетели высказываются в устной форме, ознакомление с содержанием заключения эксперта, письменными доказательствами, результатами осмотра веще-

ственных доказательств происходит в форме их оглашения; эксперт дает устные пояснения и ответы на дополнительные вопросы лиц, участвующих в деле, и суда относительно экспертного заключения и т.д.

В содержание принципа устности включаются правила административного судопроизводства, отображающие устную форму общения суда с участниками процесса во время судебного разбирательства: устно задаются вопросы судьями, входящими в состав суда, рассматривающего административное дело; устно проходят прения сторон; постановления суда по административному делу обязательно оглашаются. Из содержания ст. 30 КАС следует, что общение судей в совещательной комнате при вынесении постановлений происходит в устной форме. Это устный обмен мнениями и голосование в порядке, установленном законом. Возможность изложения особого мнения в письменной форме специально оговорена в законе (ч. 2, 3 ст. 30 КАС). Таким образом, общение участников административного судопроизводства происходит в устной форме.

Устное обсуждение создает возможность живого, быстрого обмена мыслями, личного общения суда с участниками административного судопроизводства; в устной форме легче передать особенности и детали дела. Устная форма облегчает восприятие материала как судьями и участниками дела, так и посторонними лицами, присутствующими на процессе.

Принцип устности не исключает письменного начала в административном судопроизводстве. В ряде случаев требование письменной формы связано с необходимостью точного изложения и сохранения содержания сделанных волеизъявлений и сообщений, что особенно важно для судов вышестоящих инстанций. Так, ст. 125 КАС требует письменного оформления административного искового заявления. Решение суда принимается в письменной форме (ст. 175 КАС). Заключение эксперта согласно ст. 82 КАС представляется в письменной форме.

Отражением начал письменности в административном судопроизводстве является возможность осуществления разбирательства административного дела без проведения судебного заседания в порядке упрощенного (письменного) производства.

Письменным будет производство в суде апелляционной инстанции по рассмотрению частных жалоб (представлений) на не вступившие в законную силу судебные акты за рядом исключений, установленных в ст. 315 КАС.

Участие лиц, участвующих в деле, в судебном заседании суда кассационной инстанции с правом дать объяснения по делу в устной форме

способствует правильному разрешению дела (ч. 6 ст. 327 КАС). Нередко без заслушивания мнения сторон по делу обнаружить судебную ошибку только по письменным материалам для судов вышестоящих инстанций становится делом затруднительным.

Конституционный принцип осуществления правосудия только судом безусловно распространяет свое действие на административное судопроизводство. Его сущность в административном судопроизводстве заключается в том, что только судьи судов общей юрисдикции, назначенные в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»² и Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», ФКЗ «О судах общей юрисдикции», могут от имени Российской Федерации выносить решения по делам, отнесенным к их ведению и рассматриваемым по правилам административного судопроизводства (ст. 1 КАС РФ).

В содержание принципа осуществления правосудия только судом в административном судопроизводстве включается запрет для иных юрисдикционных органов (Конституционного Суда РФ, арбитражного суда, административного органа и др.) в решении административно-правовых вопросов использовать процессуальную форму административного судопроизводства, установленную КАС РФ с учетом специфики публично-правовых споров.

Содержание ст. 4, 24, 46, 85, 137, 157, 178 и др. КАС отображает формы реализации принципа диспозитивности в административном судопроизводстве. Являясь его движущим началом, диспозитивность означает, что процессуальные отношения в административном судопроизводстве возникают, изменяются и прекращаются главным образом по инициативе непосредственных участников спорного административного или иного публичного правоотношения, имеющих возможность с помощью суда распоряжаться своими процессуальными правами, а также спорным материальным правом.

Действие принципа диспозитивности в административном судопроизводстве может быть ограничено в силу специфики публично-правового спора, но только в тех случаях, когда природа спорного публичного правоотношения не предполагает возможность свободного распоряжения субъективным материальным правом³.

² РГ. 1997. 6 янв. № 1.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 г. № 15-П по делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 АПК Российской Феде-

Ст. 46 Конституции Российской Федерации о праве каждого на судебную защиту обуславливает действие принципа истины в административном судопроизводстве, конечной целью которого является реальная защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений (ст. 3 КАС). Реальность защиты предполагает применение нормы права к установленным судом обстоятельствам дела. Поэтому всемерное стремление суда к установлению этих обстоятельств – важнейшая функция правосудия. Наличие в структуре процессуального познания активных полномочий суда настолько, насколько это требуется для установления фактических обстоятельств по каждому административному делу, подтверждается смыслом содержащихся в Кодексе административного судопроизводства норм, закрепляющих принцип истины (ч. 2 ст. 14, ч. 3 ст. 62, 63 и др.).

Принципы административного судопроизводства независимо от способа закрепления (нормы-принципы и принципы косвенного закрепления) в своей системе отображают все своеобразие административного судопроизводства, его отличие от иных форм осуществления правосудия в порядке уголовного, гражданского, конституционного судопроизводства, судопроизводства в арбитражных судах.

Являясь нормами прямого действия, принципы административного судопроизводства непосредственно регулируют поведение участников административного судопроизводства, направляют их деятельность на достижение задач административного судопроизводства.

Принципы административного судопроизводства являются ценностным ориентиром при осуществлении толкования законодательства об административном судопроизводстве и устранении пробелов в нем, что позволяет суду познать действительный смысл этих норм и правильно их применить, а в конечном итоге – вынести законное и обоснованное судебное решение.

Важно знать, что следствием нарушения основных принципов административного судопроизводства будет отмена решения суда по основаниям, указанным в ч. 1 ст. 310 КАС.

рации в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан // РГ. 2004. 27 июля. № 3535.

PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

A.S. Fedina

Tver State University

The paper studies the essence of the principles of administrative proceedings. It based on an analysis of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation reveals the contents of the principles of administrative justice and expressed the view that the presence in their system, not only the rules, guidelines, and principles of the indirect fixing: the administration of justice only by the court, optionality and truth.

Keywords: *principles, administrative proceedings, the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.*

Об авторе

ФЕДИНА Анжелика Сергеевна - кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170021, г. Тверь, ул. 2-ая Грибоедова, д. 22), e-mail: as.fedina@mail.ru

FEDINA Angelica - PhD, assistant professor of civil procedure and law enforcement Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: as.fedina@mail.ru

Федина А.С. Принципы административного судопроизводства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 3. С. 131 – 140.