

УДК 342.924

ЗАМЕТКИ НА ПОЛЯХ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Л. В. Туманова

ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», г. Тверь

Статья посвящена новеллам процессуального законодательства, внесенным в Кодекс административного судопроизводства РФ Федеральным законом от 28 ноября 2018 г., и тем проблемам, которые еще требуют решения.

***Ключевые слова:** Кодекс административного судопроизводства РФ, право на справедливое судебное разбирательство, категории дел, злоупотребление правом.*

Законодательное закрепление конституционной нормы об административном судопроизводстве состоялось четыре года назад с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ). И появилось ощущение, что этот Кодекс движется, как скорый поезд, принимая все новых пассажиров и даже добавляя число вагонов, при этом не снижая скорости.

На сегодняшний момент изменения внесены двадцатью законами, причем первые изменения появились еще до вступления в действие самого Кодекса. Кроме того, Пленум Верховного Суда РФ принял полтора десятка постановлений, в которых разъясняются вопросы, возникающие при осуществлении правосудия по административным делам. Но это надо оценивать как положительный момент, ведь путь к административному судопроизводству был сложным, проблем много, и они решаются.

Осознано необходимость специального административного суда впервые в 1917 г. Временное правительство, но очень скоро политическая ситуация в России кардинально изменилась, а соответственно и взгляд на возможность оспаривания действий и решений органов власти.

Длительное время существовала теория, что не может быть споров гражданина с властью, поскольку эта власть народная. Но постепенно элементы административного судопроизводства появились в гражданском процессе. А само право граждан на оспаривание действий и решений власти впервые было закреплено в последней Конституции СССР 1977 г. Через десять лет появился соответствующий закон, регулирующий право граждан обжаловать неправомерные действия должностных лиц и решения государственных органов.

Этим делам, конечно, было «тесно» в рамках гражданского судопроизводства, нормы применялись по аналогии, но постепенно сформировалось производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, которое и явилось основой административного судопроизводства.

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила административное судопроизводство наряду с конституционным, уголовным и гражданским. Это тоже стало основой для длительной научной дискуссии о том, в какой форме должно быть административное судопроизводство и нужна ли система специализированных административных судов.

Сложно утверждать, что вопрос о создании административных судов решен окончательно, но судебная реформа, начатая в 2014 г., и её нынешний этап не только не предусматривают формирования специализированных судов, но и свидетельствуют о максимальном сближении и унификации структуры и процедур арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Однако хотелось бы, чтобы это сближение привело к унификации правил административного судопроизводства и исключению из Арбитражного процессуального кодекса РФ соответствующего раздела. И даже если имеется необходимость, чтобы такие дела рассматривал арбитражный суд, пусть применяется Кодекс административного судопроизводства РФ.

В настоящий момент приняты, но еще не вступили в силу изменения, которые обусловлены созданием системы апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции. Это не просто меняет структуру судов, но и изменяет во многом процедуру пересмотра судебных постановлений. Данные изменения приняты единым законом, относящимся не только к административному, но и гражданскому и арбитражному процессу. Закон от 28 ноября 2018 г.¹ вносит значительное число поправок, которые направлены на совершенствование процессуальных норм.

Следует обратить внимание, что все эти изменения призваны обеспечить право на справедливое судебное разбирательство. Административное судопроизводство основано на принципах законности и справедливости, и это важнейшее условие обеспечения реальных возможностей для спора гражданина с властью.

Право на справедливое судебное разбирательство предусмотрено ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Хотя по

¹ Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 49. Ст. 7532.

буквальному тексту данной статьи это право относится только к уголовному и гражданскому судопроизводству, но из разъяснений Европейского Суда по правам человека следует, что практически все дела, которые отнесены к административному судопроизводству, соответствуют защите гражданских прав.

Все основные элементы права на справедливое судебное разбирательство нашли закрепление в Кодексе административного судопроизводства РФ. Это прежде всего само право доступа к суду, публичность рассмотрения дела, разумный срок, независимость и беспристрастность суда и законность самого суда. Указанные положения постоянно развиваются и углубляются.

Так, право на доступ к суду существенно улучшено новеллой о том, что суд сам может перейти к рассмотрению дела в порядке гражданского судопроизводства, если исковое заявление, поданное как административное, подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, а также сам суд передаст дело на рассмотрение арбитражного суда. Уточнён порядок обращения в суд объединений, которые не являются юридическими лицами, но их права подлежат защите.

Расширению доступа к правосудию посвящены новые правила о сроках для обращения в суд по делам об обжаловании действий и решений должностных лиц и органов, а также возможность обжалования определений, связанных с применением мер процессуального принуждения.

Внесены уточнения в нормы о представительстве, в соответствии с которыми представителем может быть также лицо, имеющее ученую степень по юридической специальности. Изменения коснулись и лиц, участвующих в деле. Прежде всего следует отметить изменение возраста частичной процессуальной дееспособности, теперь это будет с четырнадцати до восемнадцати лет. К сожалению, не изменена редакция ч. 2 ст. 5 КАС РФ и сохраняется некая неопределённость в вопросе о том, может ли частично дееспособный сам назначать представителя. Данная норма более четко сформулирована в Гражданском процессуальном кодексе ФР.

Дополнен перечень ст. 37 КАС РФ, и в число лиц, участвующих в деле, включены взыскатель и должник по делам о вынесении судебного приказа и органы и организации, привлекаемые для дачи заключения по административному делу. Внесены изменения в статьи об участии прокурора и органов, которые обращаются в суд в целях защиты прав других лиц, а также в статью об иных заинтересованных лицах.

Уточнен вопрос об определении подсудности, и местонахождение юридического лица заменено на его адрес.

С учетом того, что разумность срока должна определяться не только краткостью, но прежде всего разумной достаточностью, теперь в сроки, исчисляемые днями, не включаются выходные и праздничные дни. Важным для обеспечения своевременного завершения дела является изменение порядка устранения описок и арифметических ошибок.

С позиции законности суда и принципа непосредственности важным является правило о возможности совершения определенных процессуальных действий другим судьей, например решение вопроса о принятии заявления.

Конкретизировано и справедливое распределение судебных издержек. Установлено правило о возмещении судебных издержек иным заинтересованным лицам. Уточнен порядок обжалования определений о применении мер процессуального принуждения.

Расширяется применение информационных технологий, в том числе при направлении копий исковых материалов.

В содержание мотивировочной части судебного решения должны включаться обзоры судебной практики Верховного Суда РФ, утверждённые Президиумом Верховного Суда РФ. Исправление описок, опечаток и явных арифметических ошибок стало возможным без проведения судебного заседания.

Самые существенные изменения, естественно, касаются стадий пересмотра. С позиции права на справедливое судебное разбирательство повышается эффективность и доступность кассационного производства. Но эти изменения требуют отдельного серьезного изложения. Многие изменения устраняют некоторые противоречия в регулировании сходных категорий дел. Введены две новые категории дел: о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, и о признании информационных материалов экстремистскими.

Такие дела уже давно стали предметом судебных разбирательств, причем в 2017 г. число дел о признании информации запрещенной было в России порядка восьми тысяч. Как рассматривали суды эти дела, можно только предполагать, исходя из того, что по классификатору они отнесены к административным делам. Поэтому введение данных категорий дел в Кодекс административного судопроизводства РФ даже серьезно опаздывает.

Отставание процессуального регулирования от практики можно отметить и по другим категориям дел. Так, до сих пор не узаконен процессуальный порядок разрешения дел, связанных с помещением несовершеннолетних в Центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей или в учебное заведение

закрытого типа. Верховный Суд РФ подготовил соответствующий законопроект, есть надежда, что он будет одобрен законодателями. Странно только, почему эти категории дел изначально не были включены в Кодекс административного судопроизводства РФ.

Есть и другие проблемы, которые пока не нашли своего законодательного решения.

Для всех видов судопроизводства сохраняет актуальность противодействие злоупотреблению правом на судебную защиту. Эта задача является очень сложной, и для ее решения целесообразно использовать правовые позиции Европейского Суда по правам человека. Сегодня законодательного решения для данной проблемы нет.

В этой связи существует еще одна важная проблема: как процессуальными мерами обеспечить уважение к суду. Представляется, что необходимы как дополнительная конкретизация всех правил обращения к суду, начиная с требований к тексту административного искового заявления, так и установление более эффективных мер ответственности за неуважение к суду, с использованием зарубежного опыта.

Полагаем, что недостаточно решен и вопрос о примирительных процедурах. Практика показывает, что медиация не получила признания на практике, значит, нужны новые формы. Верховный Суд РФ вносил интересные предложения по новым видам примирительных процедур, и остается надежда, что со временем это будет реализовано.

Есть над чем работать законодателям и о чем размышлять представителям науки, среди которых наметился некий спор о принадлежности административного судопроизводства к определенным научным специальностям. Но это все только способствует развитию административного судопроизводства.

Как уже отмечалось, интенсивность внесения изменений в Кодекс административного судопроизводства РФ только нарастает, возможно, следует уже посмотреть и на эту проблему с позиций юридической техники.

Число дел, относимых к административному судопроизводству, растет. Выдержит ли Кодекс включение всех категорий с подробным описанием процедуры? Вот вопрос, который заслуживает самостоятельного изучения.

В действующей редакции Кодекса перечень категорий дел в статье первой уже не совпадает с названием глав раздела четвертого. Так, может, следует вносить дополнения именно в статью первую, чтобы хоть были названы сами категории дел, а применять общие правила административного судопроизводства и положения соответствующих материальных законов? Тем более что многие нормы Кодекса

административного судопроизводства РФ почти дословно воспроизводят положения соответствующих законов.

И еще одна проблема касается унификации процессуального законодательства. Ожидания от единого закона о внесении изменений в процессуальные кодексы, к сожалению, не оправдались, и одинаковые правила получили различные формулировки. Так, представляется удачной норма ст. 55 Кодекса административного судопроизводства РФ, согласно которой запрет быть представителем в суде не имеет полного перечисления, а отсылает к федеральным законам, но почему-то соответствующая статья Гражданского процессуального кодекса РФ включает перечень таких лиц, что неизбежно потребует еще изменений.

Есть много и других отличий в регулировании сходных правил. Значит, процесс внесения изменений будет продолжаться. Это пока предварительные заметки, поскольку только практика покажет, какие новеллы способствуют совершенствованию права на справедливое судебное разбирательство, а какие нужно будет менять.

NOTES ON THE FIELDS OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

L.V. Tumanova
Tver State University

The article is devoted to the changes made to the Code of administrative procedure by the Federal law of November 28, 2018 and the problems that still need to be solved.

Keywords: *Code of administrative procedure, right to a fair trial, categories of cases, abuse of right.*

Об авторе:

ТУМАНОВА Лидия Владимировна – заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, зав. кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: gpipd@tversu.ru

TUMANOVA Lidia – Honored Lawyer of the Russian Federation, the doctor of the Legal Sciences, Professor, Dean of the Faculty of Law, the head of the Department of Civil Procedure and Law Enforcement Affairs of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova st., 33), e-mail: gpipd@tversu.ru

Туманова Л.В. Заметки на полях Кодекса административного судопроизводства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 1 (57). С. 124 – 129.