

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
ЮУрГУ – 40.04.01.2017.240 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.ю.н., доцент
_____ А.В. Минбалеев
_____ 2017 г.

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Ю-240
_____ В.А. Швейкина
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
_____ К.С. Филистович
_____ 2017 г.

Челябинск 2017

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017г.

ЗАДАНИЕ
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ
Швейкина Виктория Алексеевна

(Фамилия, Имя, Отчество)

Группа Ю-240

1. Тема работы

Принципы административного судопроизводства

утверждена приказом по университету от _____ 20__ г. № _____

2. Срок сдачи законченной работы 29 июня 2017 г.

3. Исходные данные к работе

«Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.05.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.05.2017); «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016); «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2017 № 95-ФЗ (ред. _____ от 28.05.2017).

4. Перечень вопросов, подлежащих разработке

Ознакомиться с понятиями и видами принципов права;

Исследовать понятия и классификацию принципов административного судопроизводства;

Определить основные общеправовые и общепроцессуальные принципы в административном судопроизводстве;

Выявить особенности собственных принципов административного судопроизводства.

6. Календарный план

Разделы выпускной квалификационной работы	Дата выполнения
Выбор и согласование темы с научным руководителем	20.10.2015
Изучение научной и учебной литературы по теме исследования, определение целей, задач и методов исследования	10.03.2016
Написание 1 главы	15.07.2016
Написание 2 главы	20.10.2016
Устранение недостатков и замечаний научного руководителя и предоставление окончательного надлежаще оформленного варианта диссертации на вторичную проверку научному руководителю	15.02.2017
Нормоконтроль	01.05.2017
Предоставление надлежаще оформленной работы, отзыва научного руководителя и рецензии на диссертацию на кафедру для регистрации	09.06.2017
Защита работы	29.06.2017

Руководитель работы,

доцент, к.ю.н.

А.В. Минбалеев

«____» _____ 2017 г.
«

Автор работы,

Магистрант группы Ю-240

В.А. Швейкина

«____» _____ 2017 г.

АННОТАЦИЯ

Швейкина В.А. магистерская диссертация «Принципы административного судопроизводства»: ЮУрГУ, Ю-240, 90 с., список использованных источников и литературы – 41 наим.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в процессе реализации гражданами и их объединениями права на судебную защиту и восстановление нарушенных прав и свобод от незаконных решений, действий (бездействия) субъектов, наделенных властными полномочиями, а так же в процессе применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами процессуального законодательства, регулирующего порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Цель исследования – изучение современной системы принципов административного судопроизводства и выявление основных проблем, возникающих при построении этой системы.

Для достижения данной цели предполагается решение ряда исследовательских задач:

- 1) ознакомиться с понятиями и видами принципов права;
- 2) исследовать понятия и классификацию принципов административного судопроизводства;
- 3) определить основные общеправовые и общепроцессуальные принципы в административном судопроизводстве;
- 4) выявить особенности собственных принципов административного судопроизводства.

Ключевые слова: принципы права, административное судопроизводство, правовое регулирование, административная ответственность.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА.....	10
1.1 Понятие и виды принципов права.....	10
1.2 Понятие и классификация принципов административного судопроизводства.....	28
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА.....	48
2.1 Общеправовые и общепроцессуальные принципы в административном судопроизводстве.....	48
2.2 Особенности собственных принципов административного судопроизводства.....	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	82
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	86

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Институт административного судопроизводства, закрепленный в части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, в настоящее время находится в стадии становления, и неслучайно поэтому теоретические проблемы определения предмета, круга субъектов и принципов административного судопроизводства вызывают споры в науке административного права.

Элементы института административного судопроизводства закреплены в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации и Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации, которые по-разному регулируют порядок рассмотрения споров, возникающих из публичных правоотношений. Это приводит к необоснованно противоречивой судебной практике разрешения одинаковых по своей материально-правовой природе дел.

Формирование института административного судопроизводства во многом зависит от четкого определения системы, содержания и реализации его принципов. В административно-правовой науке принципы административного судопроизводства трактуются по-разному – с позиций как позитивистского, так и интегративного типов правопонимания. Построение целостной концепции принципов административного судопроизводства позволит определить направление развития процессуального законодательства, обеспечить единство правового регулирования правоотношений, складывающихся в ходе рассмотрения публично-правовых споров в суде.

Вместе с тем анализ судебной практики по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых, ненормативных правовых актов, решений и действий государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц позволил выявить несовершенство правового регулирования процедуры рассмотрения судами публично-правовых споров, в частности отсутствие единого порядка разрешения таких дел.

Задачи определения и эффективной реализации принципов административного судопроизводства приобрели особую актуальность в связи с

ратификацией Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признанием составной частью российской правовой системы решений Европейского Суда по правам человека, которые основываются на общих принципах судопроизводства, закрепленных указанной Конвенцией. Обязательство России признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным нормам и принципам международного права, закрепленное частью 1 статьи 17 и статьей 69 Конституции РФ, также обосновывает необходимость разработки четкой научной концепции системы принципов института административного судопроизводства в Российской Федерации.

В связи с этим решение теоретических проблем определения понятия, состава и системы принципов административного судопроизводства представляется крайне актуальным.

Цель исследования – изучение современной системы принципов административного судопроизводства и выявление основных проблем, возникающих при построении этой системы.

Реализация данной цели исследования непосредственно связана с решением следующих задач:

- 5) ознакомиться с понятиями и видами принципов права;
- 6) исследовать понятия и классификацию принципов административного судопроизводства;
- 7) определить основные общеправовые и общепроцессуальные принципы в административном судопроизводстве;
- 8) выявить особенности собственных принципов административного судопроизводства.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в процессе реализации гражданами и их объединениями права на судебную защиту и восстановление нарушенных прав и свобод от незаконных решений, действий (бездействия) субъектов, наделенных властными полномочиями, а так же в

процессе применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами процессуального законодательства, регулирующего порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Предметом исследования являются совокупность норм процессуального законодательства России, в которых закрепляются и раскрываются принципы административного судопроизводства, норм и принципов международного права, научные положения о принципах административного судопроизводства, а также судебная практика по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Теоретико-методологическую базу магистерской диссертации составляют научные положения о понятии принципов права и судопроизводства, сформулированные С.С. Алексеевым, М.И. Байтиным, А.Б. Венгеровым, В.В. Ершовым, Д.А. Керимовым, В.В. Лазаревым, В.В. Лапаевой, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузовым, В.С. Нерсесяном, В.С. Нерсесянцем, Е.В. Скурко, В.М. Сырых, В.А. Четверниним и др.

При изучении содержания и функционирования принципов административного судопроизводства основой исследования явились научные положения о принципах конституционного судопроизводства, содержащиеся в работах В.П. Кашепова, О.В. Макаровой, Н.С.Райковой, и принципах гражданского судопроизводства, сформулированные в трудах М.Г. Авдюкова, А.Ф. Воронова, А.Т. Боннера, В.С. Букиной, А.А. Демичева, О.В. Исаенковой, Г.А. Жилина, В.М. Жуйкова, А.Ф. Клеймана, В.М. Семенова, М.К. Треушникова, Д.А. Фурсова, Л.Л. Шамшурина, В.М. Шерстюка, В.В. Яркова и др.

Научная новизна заключается в том, что в ней уточнено понятие института административного судопроизводства, выработано понятие принципов административного судопроизводства, обоснованы критерии классификации, раскрыта система принципов административного судопроизводства и выявлена специфика их реализации.

Теоретическая значимость исследования заключается в приращении научных знаний об институте административного судопроизводства как

самостоятельного вида судопроизводства, о взаимосвязи принципов административного судопроизводства и принципов иных видов судопроизводства.

Практическая значимость результатов проведенного исследования обусловлена, тем, что выводы и материалы диссертации могут быть использованы при совершенствовании законодательства о порядке рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, в процессе преподавания курсов административного права и процесса, специального курса по административной юстиции в бакалавриате, магистратуре, а также при повышении квалификации судей.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней уточнено понятие института административного судопроизводства, выработано понятие принципов административного судопроизводства, обоснованы критерии классификации, раскрыта система принципов административного судопроизводства и выявлена специфика их реализации.

Апробация магистерской диссертации опубликованы в сборнике «Материалах XIII Международной научно–практической конференции молодых исследователей»¹, а также в журнале «Достижения науки и образования»².

Поставленные цели и задачи настоящего исследования определили структуру работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка источников и литературы.

¹ Швейкина В.А. Проблема формирования принципов административного производства // Современные проблемы юридической науки: Материалы III Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, 12-13 мая 2017 г.). В 2-х частях. Ч. I. – Челябинск : Цицеро, 2017. – С. 185-186.

² Швейкина В.А. Принципы административного судопроизводства/Швейкина В.А.// Достижения науки и образования. № 5(18). - Иваново, 2017. - С. 31-36.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

1.1 Понятие и виды принципов права

Принципы права – это главные положения и идеи, выражающие сущность и социальную обусловленность права. В зависимости от сферы распространения выделяют общеправовые, межотраслевые и специальные принципы права¹.

Принципы права – это общеобязательные исходные нормативно-юридические положения, отличающиеся универсальностью, общей значимостью, высшей императивностью, определяющие содержание правового регулирования и выступающие критерием правомерности поведения и деятельности участников регулируемых правом отношений².

Принципы права – это руководящие идеи, характеризующие содержание права, его сущность и назначение в обществе. С одной стороны, они выражают закономерности права, а с другой – представляют собой наиболее общие нормы, которые действуют во всей сфере правового регулирования и распространяются на всех субъектов. Эти нормы либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из общего смысла законов³.

Принципы права – это руководящие, основополагающие начала, идеи. Характеризующие содержание права, его сущность и назначение в обществе, определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений⁴.

Важнейшими свойствами правовых принципов являются системность и законодательное закрепление. Системность предполагает наличие взаимосвязи

¹ Агапов, А. Б. Курс административного права / А. Б. Агапов. М.: Торг. корпорация «Дашков и К», 2004. 928 с.

² Бахрах, Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д. Н. Бахрах // Журн. рос. права. 2000. № 9. С. 6—17.

³ Административное право: курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М. : Проспект, 2007. 704 с.

⁴ Дмитриев, Ю. А. Административное право: учебник / Ю. А. Дмитриев, А. А. Евтеева, С. М. Петров. М.: Эксмо, 2005. 1008 с.

соответствующих принципов, которые в своей совокупности являются необходимыми и достаточными для регулирования судопроизводства и определяют в деятельности судов главные, исходные моменты, из которых в свою очередь следуют положения более частого характера, отраженные в различных нормах процессуального права. Правовые принципы подлежат обязательному закреплению в действующем законодательстве. «... правовой принцип как руководящая идея отличается от научных и философских принципов тем, что всегда находит свое конкретное выражение в норме или нормах права... идея не зафиксированная нормой права, не может стать правовым принципом»¹.

Для принципов права характерны следующие свойства:

1. в концентрированной форме они отражают наиболее значимые и прогрессивные стороны экономической, политической, идеологической и нравственной сфер социальной жизни. В знакомой степени их можно назвать правовыми идеалами, которые в «юридическом сгустке» отображают закономерности становления общества и главные общественные ценности. Они являются связующим звеном между этими закономерностями и действующим правом, отражая его особенности и регулятивные способности. Необходимо различать принципы права и правовые принципы;

2. прямо или косвенно фиксируются в действующем законодательстве (прежде всего в конституции), зримо предопределяя основное содержание подзаконных актов и юридически значимого поведения людей. Если идея не закреплена в праве, то ее содержанием можно пренебречь, не опасаясь государственного принуждения, она остается лишь элементом правовой идеологии;

3. обладают значительной устойчивостью и системообразующими свойствами. Они обеспечивают структурную самоорганизацию права и являются своеобразной несущей конструкцией, объединяющей все правовые явления в

¹ Чечина, Н. А. Принципы советского гражданского процессуального права и их нормативное закрепление / Н. А. Чечина // Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб., 2004. – 656 с.

единый непротиворечивый комплекс. Кроме того, будучи своеобразным аккумулятором правовой информации, принципы сосредоточивают в себе опыт правового развития предшествующих поколений и системообразующие связи с иными социальными регуляторами (политикой, моралью, религией и т. д.). Тем самым они способствуют стабилизации и органичному развитию общественной системы в целом;

4. отражают своеобразие национальной правовой системы. В своей совокупности они раскрывают не только природу и сущность права, но показывают и специфику той или иной правовой системы, сформированной в определенной социальной среде, ее отличие от иных правовых систем современности;

5. имеют самостоятельное регулятивное значение. Являются своеобразным руководящим началом для правотворческой, правоприменительной, правоохранительной, интерпретационной и иной юридически значимой деятельности. В механизме правового воздействия они непосредственно регулируют некоторые общественные отношения. Так, простые граждане недостаточно хорошо информированы о содержании большинства нормативно-правовых актов. Однако их правовое сознание достаточно хорошо усвоило общие начала взаимоотношения людей (справедливость, равноправие). Кроме того, принципы права как реально действующие обобщенные правила поведения используются и правоприменителем при пробелах в действующем законодательстве.

Таким образом, принципы права – это законодательно закрепленные основополагающие начала, отражающие его сущность и определяющие содержание и порядок реализации правовых предписаний в социально значимых ситуациях.

Выделяется большое количество разнообразных принципов права. В своей совокупности они образуют структурно упорядоченную систему, взаимодействующую с внешней средой по поводу урегулирования социально значимых отношений. Действующие принципы позволяют более точно определить тенденции развития законодательства, уяснить смысл юридических актов,

объединить нормы в непротиворечивую систему и стабилизировать конкретные правоотношения, восполнить пробелы в праве и в некоторой совокупности выступить дополнительным критерием при дифференциации отраслей права.

Представляется, что указанные принципы можно рассматривать в виде многоуровневой системы, базирующейся на положениях Конституции Российской Федерации, Федерального Конституционного закона «О судебной системе» и положениях и иных нормативных правовых актов.

Первый уровень принципов – это общеправовые принципы, применяемые исходя из общих закономерностей всех правовых явлений, а также фундаментальных положений Конституции Российской Федерации. К этой группе относятся принципы законности и равенства всех перед законом и судом.

Второй уровень принципов – это межотраслевые (общепроцессуальные) принципы, характерные для иных видов судопроизводства, к числу которых относятся принципы независимости судей, гласности и открытости судебного разбирательства, непосредственности судебного разбирательства, состязательности и равноправия сторон. «Так же, как суд гражданский и уголовный, процесс в делах административных должен вести несменяемый судья в условиях гласности и устности производства и с признанием начала равноправности за сторонами в процессе. Только при таком устройстве административной юстиции может укрепиться уверенность, что спор между гражданином и правящей властью о законности акта управления разрешится тождеством права»¹.

Третий уровень принципов – это специальные принципы, которые определяют специфику административного судопроизводства и обусловлены характером и особенностями административных дел. К этой группе относятся принципы осуществления административного судопроизводства в разумный срок (принцип оперативности) и исполнения судебных актов по административным

¹ Тунина, Н. А. Перспективы развития защиты субъективных публичных прав в России / Н. А. Тунина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: вопросы теории и практики. – 2011. - № 7 (13). – С.217-219.

делам в разумный срок, а так же активная роль суда в административном судопроизводстве.

Роль принципов права в правовом регулировании.

Основная классификация принципов права осуществляется по масштабу охвата ими правового пространства. По этому критерию принципы делятся на общеправовые, межотраслевые, отраслевые.

Существуют следующие виды принципов права:

I. Общие принципы права

Общие – исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие сущность и социальную природу права в целом, к ним относятся:

1. принцип демократизма – выражается в законодательном предоставлении возможностей широким слоям населения принимать участие в обсуждении и принятии нормативных актов, влиять на содержание и практику применения уже действующих, реально использовать все формы представительной и непосредственной демократии;

2. принцип гуманизма – заключается в том, что право закрепляет такие отношения между обществом, государством и индивидом, которые основаны на человеколюбии, уважении личности, создании всех условий для ее нормального существования и развития, приоритетности прав и свобод человека (ст. 21 Конституции РФ). Однако, на наш взгляд, гуманизм не ограничивается объявлением человека высшей ценностью. Подлинный гуманизм предполагает доброе и бережное отношение не только к человеку, но и к животному миру, окружающей действительности в целом. Без этого не будет и полноценной ответственной личности. Гуманизм – это не только уважительное отношение к отдельному человеку, но и человечеству в целом. Он состоит не только в предоставлении прав, но и в возложении обязанностей;

3. принцип законности – означает, что все субъекты общественных отношений – государство, его органы, должностные лица, организации и граждане должны точно и неуклонно соблюдать законы и подзаконные акты, которые, в свою очередь, должны не противоречить друг другу, обеспечивая верховенство закона,

соответствовать конституции и объективным закономерностям общественного развития (ст. 15 Конституции РФ);

4. принцип равноправия – выражается в законодательном закреплении равенства всех граждан независимо от национальной, половой, религиозной и иной принадлежности, должностного или иного положения. Они должны иметь равные общегражданские права и обязанности, в одинаковой степени отвечать перед законом (ст. 19 Конституции РФ);

5. принцип справедливости – заключается в том, что при регулировании отношений преимущественно используются средства убеждения в необходимости определенного поведения, при правонарушении поступок человека оценивается в соответствии с моральными воззрениями большинства членов общества, а мера наказания — в соответствии с характером содеянного;

6. принцип единства прав и обязанностей – состоит в направлении поведения участников регулируемых отношений с помощью детально сбалансированных, взаимно корреспондирующих прав и обязанностей;

II. Межотраслевые принципы права

Межотраслевые – исходные положения, которые подчеркивают общность и специфику нескольких смежных отраслей права (принцип личной ответственности – в уголовном и административном праве; принцип состязательности – в процессуальных отраслях права и т. л.). Существование межотраслевых принципов связано с необходимостью внутрисистемного согласования юридических предписаний, предупреждения их дублирования и поддержания гибкости в правовом регулировании. Эти принципы конкретизируют содержание общих принципов права соответственно специфике однородных отношений нескольких родственных отраслей, обеспечивая их внутреннее единство. Так, принцип равенства всех субъектов права перед законом и судом конкретизируется в принципе состязательности процессуальных отраслей права. При этом одни и те же межотраслевые принципы проявляются неодинаково даже в родственных смежных отраслях права, решая специфические задачи отрасли относительно предмета их

регулирования. Для этого достаточно сопоставить принцип состязательности в уголовном и гражданском процессе;

Межотраслевые принципы распространяются на несколько смежных или родственных отраслей права.

III. Отраслевые принципы права

Отраслевые – исходные положения, которые отражают специфику отношений в той или иной отрасли (принцип свободы расторжения договора в трудовом праве, принцип разделения властей – в конституционном праве и т. д.).

Отраслевые принципы распространяются на какую-либо отдельную отрасль права.

- в гражданском праве – принцип равенства сторон;
- в уголовном праве – презумпция невиновности;
- в трудовом праве – принцип свободы труда;
- в земельном праве – принцип целевого характера использования земли;
- в административном праве – принцип субординации.

IV. Общеправовые принципы права

Общеправовые принципы (распространяются на право в целом, на все отрасли права):

- принципы законности;
- юридического равенства граждан перед законом;
- гуманизма;
- единства прав и обязанностей;
- социальной справедливости.

1. Демократизм — означает, что нормы права принимаются при участии широких слоев населения:

- непосредственно (путем референдума);
- через избираемых депутатов в законодательных органах;
- опосредованно (при обсуждении законопроектов, когда свое мнение может высказать любой желающий);

2. Социальная справедливость – означает, что все граждане имеют равные правовые возможности для достижения определенных результатов в той или иной сфере деятельности. Вместе с тем в отношении малообеспеченных (больных, пенсионеров, многодетных, сирот и др.) принимаются законы, позволяющие создать им достойный уровень жизни. Данный принцип означает также, что в случае нарушения установленных в обществе правил наступает соответствующая юридическая ответственность;

3. Единство прав и обязанностей – означает, что право как единое целое содержит в себе и права, и обязанности. Любое субъективное право может быть реализовано лишь при исполнении соответствующей обязанности другого субъекта правоотношения. Например, право на пенсию означает, что соответствующее должностное лицо службы социального страхования обязано решить данный вопрос по существу. Право на жизнь означает, что государство в лице законодательных и исполнительных органов обязано принимать меры по защите и охране этого важнейшего человеческого блага, и это делается, в частности, посредством деятельности органов внутренних дел;

4. Законность – означает, что реализация права или обязанности основывается на строгом соблюдении установленной процедуры (например, право первоочередника на жилье предполагает предварительное оформление ордера на квартиру и других необходимых документов, а если первоочередник самовольно захватит квартиру, то будет за это отвечать, несмотря на наличие права на жилье; пресечение правонарушения в торговле на рынке без разрешения предполагает наложение административного взыскания, но никак, например, не применение огнестрельного оружия);

5. Гуманизм – означает, что право закрепляет идею человека как высшей ценности, отражает уважительное отношение к человеку вне зависимости от его социального и любого иного положения.

Например, даже с приговоренным к смертной казни надлежит обращаться с уважением его человеческого достоинства.

В юридической литературе в качестве самостоятельных общеправовых принципов выделяются равноправие граждан, сочетание убеждения и принуждения, ответственность за вину, равноправие рас и наций.

Представляется, однако, что все они отражают отдельные аспекты вышеуказанных основных общеправовых принципов.

Функции, выполняющие принципы права, можно разделить на две группы: внутренние и внешние¹.

- Внутренняя группа состоит в воздействии на систему юридических норм, обеспечивающем ее непротиворечивость и согласованность. Это позволяет осуществлять правовое регулирование на единых началах и обеспечить его максимальную эффективность. Реализуя внутреннюю функцию, руководящие положения обслуживают нормативный массив, и их воздействие на общественные отношения происходит опосредованно – через определяемые ими конкретные юридические нормы.

- Внешняя функция принципов права заключается в непосредственном регулировании поведения субъектов общественных отношений. Причем она не ограничивается только рамками правоприменения при пробелах в законодательстве или при противоречии отправным началам его конкретных норм. Непосредственное регулятивное воздействие проявляется и тогда, когда у субъектов имеется возможность реализовать требования принципов, не прибегая к правоприменению.

Основные подходы к пониманию принципов права.

Известны, в частности, принципы с нравственной аурой, положенные Конфуцием (V в. до н.э.) в основу "добродетельного государственного управления": человеколюбие, справедливость, должное нормативное поведение. Данте, отстаивавший идею монархического правления, его основой считал такие принципы, как справедливость, свобода, разум, отделение светской власти от церковной, верховенство права. Фома Аквинский, говоря, например, о

¹ Спиридонов Л. И. Теория государства и права. - СПб.: Эктон. 2003. – 374 с.

законотворческой деятельности, в основу ее вкладывал принцип общего блага ("человеческие законы должны соответствовать общему благу"). В эпоху Просвещения особенно подчеркивалось базовое значение принципа справедливости в системе государственного управления, осуждался принцип частной собственности (Ж.-Ж. Руссо: "Плоды земли – для всех, а сама она – ничья"), негативное отношение к которому выражалось еще в античную эпоху (Платон). В Российской империи, как известно, в системе принципов государственного управления сакраментальное значение имел принцип, инициированный Николаем I: православие, самодержавие, народность. Идеологическую особенность имели принципы социалистической системы государственного управления¹.

Правовые преобразования, осуществляемые на современном этапе развития российской государственности, активизировали научный интерес к проблеме правовых принципов, теоретические дискуссии об этом феномене правовой мысли, хотя принципам права было уделено немалое внимание и в советской правовой науке, изучению различных аспектов принципов права посвящены труды таких исследователей, как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, А.Л. Захаров, Е.А. Лукашова, О.И. Цыбулевская, А.Ф. Шебанов, Б.В. Шейндлин, Л.С. Явич и др.

Ни в науке, ни в законодательстве понятие "правовые принципы" не имеет точного и ясного определения, четких сущностных, типовых, родовидовых, иерархических, функциональных характеристик. Логика выделения социальной приоритетности правовых принципов выглядит порой весьма упрощенной, примитивной, конъюнктурной, не связана с действительными жизненными реалиями, что, естественно, соответствующим образом сказывается на правотворческой и правоприменительной деятельности.

Предлагается различать понятия "правовые принципы" и "принципы права", хотя представляется, что данные понятия являются синонимами. Среди общеправовых принципов особо выделяют морально-этические, или

¹ Чернобель Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма / Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. 2010. - № 1. - С. 84 - 94.

нравственные, и организационные принципы. Первые, как аргументируется, образуют нравственную основу права, его духовный фундамент, вторые формируют конкретные принципы, относящиеся к той или иной отрасли права, к тому или иному правовому институту.

Подчеркивается, что сущность принципов объективна. За каждым принципом стоит определенная закономерность. Критерии подбора правовых принципов не являются унифицированными и зависят в конечном счете от предпочтений законодателя. Постулируется, что термин "правовой принцип" эквивалентен термину "норма-принцип", т.е. в понятийном отношении принципы - это те же правовые нормы, семантическая и функциональная особенность которых заключается в том, что это нормы универсальной обобщенности, широкого диапазона действия. Но в своем общем значении правовые принципы служат идейной основой для права.

Прежде чем перейти к доктринальному анализу принципов права, обратимся к этимологическому смыслу данного понятия.

Слово "принцип" заимствованно русским языком в XVIII в. из французского и немецкого языков и восходит к латинскому ("principium" – начало, основа)¹. Этимологическое значение оценочного понятия "принцип" – основа, начало, основоположение, руководящая идея, основное правило поведения. В древние времена подчеркивали: "принцип есть важнейшая часть всего" (principium est potissima pars cujunque rei).

В толковом словаре В.И. Даля принцип определяется как научное или нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают. В Большом энциклопедическом словаре о принципе говорится как об исходном положении какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения. Т.Ф. Ефремова в словаре русского языка определяет принцип как основное исходное положение какой-либо научной системы, теории, политического устройства и т.п. В толковом словаре иноязычных слов принцип определяется как основное, исходное

¹ Этимологический словарь русского языка / под ред. Н.М. Шанского, Т.А. Бобровой. М.: Прозерпина; Школа, 1994. - С. 254.

положение какой-нибудь теории, учения, науки и т.п. В этом же словаре предлагается рассматривать принцип наряду с такими понятиями, как аксиома, максима, постулат. В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова принцип определяется как научное или нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают, что совпадает с пониманием принципа В.И. Далем.

В философии принцип определяется как первоначало, руководящая идея, основное правило поведения. Центральное понятие, основа системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован.

Учитывая изложенное, несмотря на незначительное различие определений понятия принципа в словарях, следует, несомненно, согласиться, что принцип - это в любом случае есть некое абстрактное понятие, которое обозначает собой нечто основное, руководящее, исходное начало либо положение. Таким образом, по отношению к любым явлениям принцип является базисным понятием и, исходя из данного положения, принципы права можно определить как руководящие, основные положения, на которых базируются отдельные нормы, институты, отрасли, иные правовые явления и учреждения и все право в целом.

В теории права принципы характеризуются различным образом, однако в целом смысловая нагрузка всех определений практически совпадает. Например, О.И. Цыбулевская определяет принципы права как основополагающие начала, ключевые идеи права, определяющие его сущность¹. В переводе с латинского принцип означает первооснову какого-либо явления, исходное, отправное положение.

Принципы – объективные свойства права. Они отражают закономерности общественного развития, потребности данного общества. В этом их социальная обусловленность, зависимость от реальных жизненных условий.

¹ Цыбулевская О.И. Принципы права / О.И. Цыбулевская // Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1999. - С. 149.

Следует согласиться с О.И. Цыбулевской, что принципы права не являются результатом субъективного усмотрения законодателей или ученых, а органически присущие праву качества. Наука лишь выявляет, обосновывает, изучает и систематизирует их.

По мнению В.П. Грибанова, под правовыми принципами понимаются руководящие положения права, его основные начала, выражающие объективные закономерности, тенденции и потребности общества, определяющие сущность всей системы, отрасли или института права и имеющие в силу их правового закрепления общеобязательное значение. Стоит также отметить мнение А.А. Федорченко, который указывает, что коль скоро принцип есть "исходное начало", "руководящая идея", "основа", то, следовательно, он характеризуется не столько абстрактной всеобщностью, сколько такой всеобщностью, которая напрямую связана с сущностью, основой явлений и процессов и является весьма устойчивой, постоянной.

В.Н. Карташов указывает, что принципы права представляют определенные фундаментальные идеи и идеалы, которые сформулированы на основе научного и практического опыта. М.И. Байтин определяет содержание принципов права как исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права. Принципы права есть то, на чем основаны формирование, динамика и действие права, что позволяет определить природу данного права как демократического или, напротив, тоталитарного¹.

Рассматривая общие принципы права, Г.А. Гаджиев справедливо указывает на то, что все общие принципы права относятся в России к конституционным принципам, поскольку являются формой выражения общих принципов права. Этот автор считает, что общие принципы права проявляются в конституционных принципах, которые, в свою очередь, преломляются в отраслевых принципах и нормах. Отметим, что, по мнению Г.А. Гаджиева, общие принципы права - это

¹ Байтин М.И. О принципах и функциях права: новые моменты / М.И. Байтин // Правоведение. 2000. - № 3. - С. 4.

положения (правила) объективного права (т.е. не естественного или идеального), которые могут выражаться, а могут и не выражаться в текстах законов, но обязательно должны применяться в судебной практике.

От обычных норм права правовые принципы отличаются тем, что они всегда носят императивный характер, при этом в них отсутствуют санкции и зачастую другие элементы правовой нормы (гипотезы или диспозиции).

Еще в советский период под социалистическими принципами права понимали исходные руководящие начала (положения, идеи), которые пронизывают все правовые явления в новом обществе. При этом принципы права формируются под воздействием всех социально-экономических и политических факторов, возникают как часть марксистско-ленинской идеологии, последовательно превращаются в "нормы жизни новых общественных отношений, впитывают в себя все то прогрессивное, что накоплено в передовом правовом мышлении на протяжении многих веков...".

Безусловно, принципы детерминированы развитием общественных отношений, внешними и внутренними факторами и условиями, отражают закономерности общественного развития. В свое время К. Маркс на этот счет высказал вполне правильную мысль: «те же самые люди, которые устанавливают общественные отношения соответственно развитию их материального производства, создают также принципы, идеи и категории соответственно своим общественным отношениям».

Существует три основных подхода: нормативный, социологический, нравственный. А также относительно новые подходы это либертарный, генетический и интегративный.

Нормативный подход

В наибольшей степени нормативистская теория права разработана Г. Кельзеном. У него право поставлено в такую связь с государством, что последнее само рассматривается как персонифицированный правопорядок. Право в названной теории представляет собой иерархическую (ступенчатую) систему норм,

представляемую в виде лестницы (пирамиды), где каждая верхняя ступенька обуславливает нижнюю, а нижняя вытекает из верхней, ей подчиняется.

Правом признается государственная воля, выраженная в обязательном нормативном акте, обеспеченном принудительной силой государства.

Положительные моменты:

1. Нормативный подход больше, чем какой-либо другой, подчеркивает определяющее свойство права – его нормативность.

2. Нормативность в данном подходе органически связана с формальной определенностью права, что существенно облегчает возможность руководствоваться правовыми требованиями.

3. Фиксированность средств государственного принуждения в случаях нарушения права.

4. Противостояние режиму произвола и беззаконию.

5. Косвенная ориентация на необходимость возведения в закон надлежащей (справедливой, моральной, прогрессивной и т.п.) воли.

6. Ориентация на подзаконное нормативное регулирование общественных отношений в ходе юридической практики.

7. Признание широких возможностей государства влиять на общественное развитие.

Отрицательное в нормативном подходе проявляется в игнорировании содержательной стороны права: положения и степени свободы адресатов правовых норм, субъективных прав личности, моральности юридических норм, соответствия их объективным потребностям общественного развития. Сам по себе нормативный подход к праву был бы неплох. Уязвимым его делает, как это ни парадоксально, государство. В силу разных причин в определенных обстоятельствах оно удовлетворяется устаревшими нормами или, хуже того, издает акты, идущие вразрез с жизнью, принимает нормы, работающие на консервативные силы.

Социологический подход

Социологический подход концептуально сформировался во второй половине XIX в.

Наиболее точную характеристику социологического подхода дают В.Н. Кудрявцев и А.М. Васильев: «Право в действии дает представление о смысле правового регулирования, его конечных целях. Государственная воля, воплощенная в правовых нормах, на этой ступени материализуется в общественных отношениях, придавая им правовую форму. Право в действии есть его реализация, проявляющаяся в правовом поведении. Урегулированность, законность, правопорядок обеспечиваемые в обществе, – необходимые элементы правопонимания. Они образуют тот срез общественных отношений, где правовые предписания соединены с фактическим поведением. Именно на основе изучения действия права возникли идеи о расширении предмета правопонимания, о том, что следует принимать во внимание не одни лишь правовые нормы, а весь механизм правового регулирования, всю правовую систему. В самом деле: действие права осуществляется путем исполнения (соблюдения, использования, применения) правовых норм. При этом в указанную деятельность вовлекаются правоприменительные органы, образуются правоотношения, на нее оказывает свое влияние правосознание людей. Иными словами, функционирует сложный механизм правовой системы, отнюдь не сводящийся к юридическим нормам. А это в свою очередь означает, что говоря о праве и его понимании, мы не можем игнорировать тех составных частей механизма, которые нормами права не являются, но без которых нормы действовать не в состоянии.»

Отрицательные стороны:

- отсутствие прочной юридической основы предпринимаемых действий и уверенности в конечных их результатах;
- решение юридических дел в пользу экономически и политически сильного, в ущерб слабым, малообеспеченным, не стоящим у кормила политической власти;
- опасность некомпетентного решения и откровенного произвола со стороны нечистоплотных должностных лиц.

Нравственный (естественно-правовой, ценностный) подход

Основной постулат рассматриваемого направления – вывод о существовании высших, постоянно действующих, независимых от государства норм и принципов, олицетворяющих разум, справедливость, объективный порядок ценностей, мудрость Бога, не только являющихся директивами для законодателя, но и действующих напрямую. Оттенки мнений многообразны, но практика ориентируется на поиск лучшего решения – справедливого и разумного. Теология призывает обратиться к Богу, светский вариант ориентирует на природу вообще, природу человека, природу вещей.

Из современных ученых разделение права и закона, обращение к справедливости как одному из абстрактных определений права последовательно и весьма обстоятельно аргументирует В. С. Нерсесянц. Им, в частности, замечено, что различие права и закона велось и ведется (и теоретически можно вести) не только с естественно-правовых позиций. Это необходимый момент любого теоретического подхода к правовым явлениям. В позиции В.С. Нерсесянца привлекает, во-первых, признание им нормативности права, а во-вторых, указание на то обстоятельство, что в законе не может быть конкретизируемо «любое произвольно взятое содержание, но лишь определенное по своей сущности содержание (т.е. свобода)...»*. Последнее замечание, собственно как и естественно-правовое направление, как любой «философский» подход, представляет ценность для законодателя. Не подлежит сомнению значение данного подхода для науки права. Однако весьма примечательно, что общеобязательность и возможность властно-принудительной защиты.

В.С. Нерсесянц связывает с нормой закона, а не права. По-видимому, он осознает, какие могут наступить неблагоприятные последствия, если допустить применение права наряду с законом и вопреки закону.

Обоснование таких предложений встречается у ряда представителей теории «возрожденного естественного права». Но именно они представляют собой опасность для режима законности.

Либертарный подход.

Сторонником либертарного подхода выступает ВС Нерсисянц. Вот что он пишет в отношении социологического подхода: «Ведь право как форму отношений не следует смешивать с фактическим содержанием этих отношений.» Свою точку зрения он имеет и на естественно-правовой подход. «С точки зрения общей теории правопонимания, естественно-правовой подход и либертарный формально-юридический подход – различные формы юридического правопонимания, представляют собой этапы и ступени возникновения, углубления и развития теоретического подхода к праву, исторического прогресса области теоретико-правовой мысли.»

Более того, далее он жестко критикует естественно правовой подход за смешивание права с неправовыми явлениями – моралью, нравственностью, религией и т. д.

Итак, либертарный подход дает следующее определение праву: «...право – это форма отношений равенства, свободы и справедливости, определяемая принципом формального равенства участников данной формы отношений. Везде, где есть (действует) принцип формального равенства (и конкретизирующие его нормы), есть (действует) право, правовая форма отношений. Формальное равенство как принцип права и есть правовое начало, отличительное свойство и специфический признак права. В праве нет ничего, кроме принципа формального равенства (и конкретизация этого принципа). Всё, выходящее за рамки этого принципа и противоречащее ему, является не правовым, а антиправовым.» В этом и заключается суть либертарного подхода.

Интегративный подход

Интегративное определение права. Право – это совокупность признаваемых в данном обществе и обеспеченных официальной защитой нормативов равенства и справедливости, регулирующих борьбу и согласование свободных волей в их взаимоотношении друг с другом.

Право в действительности всегда в чем-то неудовлетворительное, несовершенное, требующее разных изменений и неодинаковой трансформации в зависимости от условий места и времени. Поэтому в научных целях и в интересах

эффективного правотворчества следует приветствовать разные подходы к праву, разные определения права и стремление к их синтезу в рамках единого понятия.

Определение права как совокупности норм, общих правил поведения ориентирует на такие свойства, как формальная определенность, точность, однозначность правового регулирования. Сторонники нормативного подхода не ограничиваются формальными признаками. Но содержательная сторона указывается ими опосредованно (косвенно) через указание на волю, которая в данных нормах отражается, и на отношения, которые эту волю обуславливают. Предполагается (далеко не всегда оправданно), что воля большинства как раз и отражает надлежащую степень справедливости и свободы. Материальные и иные условия жизни общества, которые формируют государственную волю, должны в идеале справедливо отражаться в писаных нормах. При демократических процедурах предполагается непременно выражение в принимаемых актах настроений, чувств и интеллектуальных достижений народа.

Принципы являются основой любого явления и всей деятельности человека. Одной из наиболее важных составляющих права являются его принципы, то есть руководящие начала, на которых базируются нормы, отдельные институты и все право в целом.

Имея длительную историю своего развития, правовая мысль, отражая потребности человеческой жизни, породила множество правовых принципов, которые играют чрезвычайно важную регулятивную роль в системе государственно-правовых отношений.

1.2 Понятие и классификация принципов административного судопроизводства

Принципами административного процесса считаются установленные в законах и иных нормативных правовых актах основополагающие идеи о сущности, содержании, назначении и порядке осуществления исполнительными органами государственной власти и уполномоченными должностными лицами

административно-процессуальной деятельности в целях реализации компетенции публичного управления, выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, применения административного принуждения.

Принципы административного судопроизводства названы в ст. 6 КАС. К ним отнесены:

1) Независимость судей (ст. 7 КАС).

Согласно данному принципу при осуществлении административного судопроизводства судьи независимы, подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Принцип независимости является конституционным (ст. 120 Конституции РФ) и международным (ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Согласно названному принципу судьи при осуществлении правосудия должны принимать судебные акты без влияния каких-либо других органов и лиц, основываясь только на Конституции РФ, законах и иных нормативных актах. При этом судьи не свободны при осуществлении своих функций и вынесении судебных актов - они связаны Конституцией РФ и федеральными законами, включая КАС, которые определяют формы и пределы реализации предоставленных им полномочий. Поэтому процессуальное законодательство при регулировании полномочий суда использует в основном метод предписания с целью снижения возможностей для проявления судебского усмотрения.

2) Равенство всех перед законом и судом (ст. 8 КАС).

Согласно принципу равенства участников правосудия по административным делам перед законом и судом правосудие осуществляется на началах равенства организаций и граждан независимо от каких-либо признаков и критериев. Из принципа равенства перед законом и судом вытекает, что правосудие осуществляется на равных началах независимо от правового статуса участников процесса, их имущественного положения, формы собственности и других критериев; процессуальное положение участников судебного процесса по административным делам определяется только КАС; процессуальный порядок

разрешения административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции, определяется процессуальной формой.

Обеспечение равной судебной защиты всем лицам, участвующим в деле, является одной из процессуальных обязанностей суда, который для этих целей наделяется разнообразными полномочиями. Например, при подготовке дела к судебному разбирательству (гл. 13 КАС) судья совершает соответствующие процессуальные действия в отношении обеих сторон и т.д. В этом плане равная судебная защита обеспечивается также активной ролью суда (п. 7 ст. 6 КАС).

3) Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел (ст. 9 КАС).

В названной статье отражен другой аспект единого принципа независимости судей и подчинения их только закону, который включает в себя правила относительно применения норм как материального, так и процессуального права, направления и содержания процесса правореализации. Данный принцип имеет истоки в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой органы государственной власти (включая и органы судебной власти) обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Кроме того, в данной статье закреплен принцип справедливости при рассмотрении и разрешении судами административных дел.

Обязанности судей по обеспечению законности при осуществлении правосудия по административным делам осуществляются разными путями:

- во-первых, законность обеспечивается правильным применением законодательства в условиях отсутствия давления и независимости судей при отправлении правосудия. Для устранения судебных ошибок в судебном процессе имеется специальная система судебных инстанций и органов, обеспечивающих пересмотр судебных актов;

- во-вторых, законность обеспечивается соблюдением правил судопроизводства, которые находят свое выражение в административно-судебной процессуальной форме как нормативно установленном порядке осуществления правосудия. Процессуальной форме присущи такие признаки, как нормативность, непререкаемость, системность и универсальность, которые при правовом

регулировании и правореализации выступают в единстве. Их раздельная характеристика возможна только для целей сугубо теоретического анализа. Основные положения, характерные для гражданской процессуальной формы и арбитражной процессуальной формы, в той же степени присущи и административно-судебной процессуальной форме, что лишний раз подчеркивает такие ее качества, как универсальность, способность быть применимой для разрешения самых разных категорий дел, возникающих в сфере применения как частного, так и публичного права.

4) Разумный срок административного судопроизводства и разумный срок исполнения судебных актов по административным делам (ст. 10 КАС).

Право на справедливое судебное разбирательство гражданских дел в разумный срок является одним из фундаментальных принципов правосудия, закрепленных в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и отражает его реальную доступность для всех заинтересованных лиц. При этом государства — участники Конвенции несут полную ответственность за организацию правовых систем таким образом, чтобы суды могли гарантировать каждому право на получение в разумный срок судебного решения, разрешающего спор о гражданских правах или обязанностях. Разумные сроки судопроизводства направлены на то, чтобы исключить затягивание ситуации неопределенности, которая может привести к отказу в правосудии. Существует довольно большая практика ЕСПЧ, в которой он раскрывает и конкретизирует положения о разумном сроке судопроизводства применительно к гражданским делам.

Понятие разумного срока не дается в законодательстве, однако под ним можно понимать тот срок судебного разбирательства или исполнения судебного акта, который гарантирует реальную защиту прав, свобод или законных интересов заинтересованных лиц. Не может быть признана реальной защита права в сроки, когда вследствие обстоятельств дела либо самого характера предмета спора вынесение решения и его исполнение за пределами разумного срока делают ее неэффективной.

Согласно ч. 3 ст. 10 КАС разбирательство в судах должно осуществляться в сроки, указанные в КАС, но в любом случае они должны быть разумными.

При понимании принципа разумных сроков важно обратить внимание на следующее. Все действия, совершаемые в судебном процессе, облечены в процессуальную форму. Одним из проявлений процессуальной формы является совершение действий в сроки, установленные КАС, либо в сроки, установленные судом, что является одной из гарантий соблюдения принципа доступности правосудия, справедливости правосудия, а также гарантией прав и законных интересов участников административного судопроизводства. Судебный процесс не может тянуться неопределенное время, поэтому если для совершения определенного процессуального действия не установлен срок КАС, то этот срок должен быть установлен самим судом в соответствии с критериями разумности.

В частности, согласно ст. 141 КАС административные дела рассматриваются и разрешаются ВС РФ до истечения трех месяцев, а другими судами - до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены КАС. По сложным административным делам эти сроки могут быть продлены председателем суда не более чем на один месяц. Исчисление срока рассмотрения дела производится по общим правилам исчисления процессуальных сроков, установленным гл. 8 КАС.

В ч. 2 ст. 10 КАС сформулированы критерии, определяющие оценку сроков как разумных. Указанные критерии определения разумного срока, отраженные в упомянутой статье и ст. 258 КАС, в целом соответствуют практике ЕСПЧ. Как пишет М. де Сальвиа, критериями, которыми руководствуется ЕСПЧ, чтобы оценить продолжительность, разумную или нет, процесса, являются: сложность дела (относительно его предмета); поведение сторон (истцов и ответчиков); поведение судебных властей (а также административных властей, которые вмешались в процесс); важность предмета разбирательства для заинтересованного лица.

5) Гласность и открытость судебного разбирательства (ст. 11 КАС).

В отличие от ГПК и АПК в КАС закреплены два принципа – гласности и открытости, однако открытость, скорее всего, является одним из аспектов и характеристик гласности. В соответствии с принципом гласности разбирательство административных дел является открытым, обеспечивающим присутствие на слушаниях дела любому лицу. Принцип гласности является конституционным (ч. 1 ст. 123 Конституции РФ). Разбирательство дел в закрытом судебном заседании допускается в случаях, когда возможно разглашение государственной тайны, а также при удовлетворении судом ходатайства участвующего в деле лица, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой, служебной и иной тайны, и в других случаях, установленных законом (ч. 2 ст. 11 КАС).

Гласность правосудия, в том числе по административным делам, обеспечивает его воспитательные и профилактические функции. Кроме того, гласность способствует снижению субъективизма судей и позволяет всем желающим убедиться в соблюдении установленных процессуальным законом правовых процедур разбирательства дела. В конечном счете гласность обеспечивает в более широком плане транспарентность правосудия во всех ее аспектах.

б) Непосредственность судебного разбирательства (ст. 13 КАС).

Принцип непосредственности исследования доказательств в судебном процессе по административному делу заключается в обязанности суда непосредственно исследовать и воспринять все доказательства по делу, т.е. заслушать объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, заключения экспертов, ознакомиться с письменными доказательствами, документами в электронной форме, осмотреть вещественные доказательства, прослушать и (или) просмотреть воспроизведение аудио– и видеозаписи. Таким образом обеспечивается личное восприятие судьями всего доказательственного материала.

В отдельных случаях, когда, например, собирание доказательств осуществлялось путем направления судебного поручения, непосредственность

восприятия доказательств обеспечивается путем ознакомления судей и лиц, участвующих в деле, с его результатами, зафиксированными в соответствующих документах.

Согласно ч. 2 ст. 50 Конституции РФ при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Данное правило обращено к суду, поскольку в основе решения могут быть только те доказательства, которые были исследованы в судебном заседании. В соответствии со ст. 172 КАС, если суд во время или после судебных прений признает необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения административного дела, или исследовать новые доказательства, он выносит определение о возобновлении рассмотрения административного дела по существу. После окончания рассмотрения административного дела по существу судебные прения происходят в общем порядке.

7) Состязательность и равноправие сторон (ст. 14 КАС).

В указанной статье объединены вместе два принципа – состязательности и равноправия сторон, что соответствует ч. 3 ст. 123 Конституции РФ и подходу ст. 12 ГПК. В АПК данные принципы - равноправие сторон (ст. 8) и состязательность (ст. 9) –изложены отдельно. По признанию большинства специалистов, принципы состязательности и равноправия сторон при их взаимосвязи имеют самостоятельное значение и могут рассматриваться отдельно. Кроме того, можно также говорить о том, что для административного судопроизводства характерен принцип судейского руководства и в целом активной роли суда при осуществлении правосудия по гражданским делам.

Принцип состязательности имеет сферой действия все виды судопроизводств и процессов. Согласно данному принципу заинтересованные в исходе дела лица вправе отстаивать свою правоту в споре путем представления доказательств, участия в исследовании доказательств, представленных другими лицами, высказывания своего мнения по всем вопросам, подлежащим рассмотрению в судебном заседании.

Существо указанного принципа состоит в том, что стороны состязаются перед судом, убеждая его при помощи различных доказательств в своей правоте в споре. Поэтому состязательное начало отражает действующую модель процесса и определяет собой мотивацию поведения сторон в суде. В этом смысле состязательное начало является "душой" судебного процесса. От модели процесса – состязательной или следственной – зависит вся система судопроизводства и доказательственной активности сторон.

Состязательность предполагает возложение бремени доказывания на сами стороны и снятие по общему правилу с суда обязанности по сбору доказательств. Однако в административном судопроизводстве, в отличие от гражданского судопроизводства, суд отличают большая судебская активность и наличие существенных полномочий по участию в доказательственной деятельности. В этом плане КАС соответствует тем правилам, которые были ранее закреплены в ГПК (ст. 246 и 249, утратившие силу), а также действующим положениям АПК (ст. 65, ч. 5 ст. 66, ст. 189).

Например, согласно ч. 3 ст. 62 КАС суд при определении предмета доказывания не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 14 и ч. 1 ст. 63 КАС в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства не только по ходатайству лиц, участвующих в деле, но и по своей инициативе.

Иначе выглядит и распределение обязанностей по доказыванию в административных делах. Согласно ч. 2 ст. 62 КАС 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.

Административное судопроизводство как судебная – процессуальная форма разрешения административных дел.

В российской административно-правовой науке существует три классических концептуальных подхода к пониманию сущности административного процесса:

1. Административный процесс – это деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса)¹.

2. Административный процесс – это деятельность органов публичного управления, а также судей по разрешению подведомственных им индивидуальных юридических дел, возникающих из административно-правовых споров и административных правонарушений (узкое понимание административного процесса)².

3. Административный процесс – это деятельность только судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений, т.е. административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса)³.

В последнее время в литературе по административному праву предложен четвертый, так называемый интегративный подход к пониманию

¹ Коренев А.П. Административное право России. М., 2000. Ч. 1. С. 239.

² Масленников М.Я. Административный процесс: теория и практика. М., 2008. С. 293.

³ Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2009. - С. 694.

административного процесса, сущность которого сводится к тому, что понятием "административный процесс" охватывается не только деятельность органов публичной администрации по разрешению подведомственных им административных дел (административно-процедурный и административно-юрисдикционный процессы), но и деятельность судов по рассмотрению в рамках административного судопроизводства судебных дел, возникающих из административных правоотношений (судебный административный процесс)¹. Постановка вопроса о возможности объединения указанных двух видов правоприменительного процесса – несудебного и судебного, имеющих одно общее основание возникновения – административное дело и преследующих одну общую цель – правильное и законное разрешение данного дела в рамках единой общей категории «административный процесс», представляется достаточно обоснованной. В этой связи следует поддержать изложенный интегративный подход к пониманию административного процесса.

Соответственно, административный процесс в самом широком, рамочном его понимании может быть определен как властная деятельность органов и должностных лиц публичной администрации, а также судов (судей) по разрешению в соответствии с установленной законом административной и судебной процедурами подведомственных им административных и судебно-административных дел.

В структуре же административного процесса в зависимости от его места, назначения в механизме административно-правового регулирования и административно-правовой защиты и субъектов, его организующих и осуществляющих, следует выделять два таких процесса:

1) исполнительно-административный, осуществляемый органами и должностными лицами публичной администрации в целях первичного полного или частичного разрешения подведомственных им административных дел;

¹ Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 12; Салищева Н.Г., Дубровский Д.С., Женетль С.З., Штатина М.А. Административный процесс: Учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2014. - С. 17 - 22.

2) судебнo–административный, осуществляемый судами (судьями) в целях продолжения и завершения разрешения административных дел, возбужденных и частично разрешенных органами и должностными лицами публичной администрации, либо в целях проверки законности принятых указанными органами и должностными лицами по рассмотренным ими административным делам решений (правовых актов), совершенных ими в рамках этих дел действий (бездействия).

Такой подход к пониманию административного процесса согласуется и с давно существующей концепцией построения уголовного процесса, в структуре которого, выделяется несудебное производство по расследованию уголовных дел (осуществлению дознания) и судебное производство по рассмотрению данных дел по существу.

Исполнительно–административный процесс представляет собой внешнюю правоприменительную деятельность органов и должностных лиц публичной администрации по урегулированию (разрешению) в пределах их компетенции подведомственных им индивидуальных юридических (административных) дел, возникающих на основе и в связи с применением материальных норм различных отраслей права, осуществляемую в предусмотренных административно–процессуальными нормами права несудебных формах (процедурах).

Содержание исполнительно–административного процесса состоит в разрешении органами и должностными лицами публичной администрации подведомственных им административных дел в рамках установленной административно — процессуальными нормами административной процедуры. Под административным делом, по нашему мнению, следует понимать возникший в конкретной фактической ситуации на основе и в связи с необходимостью применения материальных норм различных отраслей вопрос об установлении, подтверждении или защите субъективных прав, установлении и исполнении обязанностей индивидуально определенных физических лиц и организаций либо о применении к ним мер административного принуждения, в т.ч. мер административной ответственности, подлежащий в соответствии с действующим

законодательством Российской Федерации разрешению компетентным органом или должностным лицом публичной администрации в рамках исполнительно-административного процесса и принятый им к рассмотрению. В ходе исполнительно-административного процесса разрешаются различные категории административных дел: правопроставительные, экспертно-удостоверительные, публично-поощрительные, контрольно-надзорные, исполнительные, дела об административных и об иных публичных правонарушениях. Материально – правовой основой административных дел могут быть нормы не только административного, но и других отраслей права, подлежащих применению органами и должностными лицами публичной администрации, в частности, таких как финансовое (налоговое и бюджетное), муниципальное, земельное, градостроительное, экологическое. Процедура же разрешения этих различных по своему материально-правовому содержанию дел является административной, регулируемой нормами административно – процессуального права. Исходя из категории административных дел, в структуре исполнительно – административного процесса можно выделить соответствующие административные производства.

Судебно-административный процесс может быть определен как урегулированная нормами административно-процессуального права правоприменительная деятельность судов (судей) по рассмотрению судебно – административных дел, возникающих на основании административных дел, возбужденных и (или) разрешенных полностью или частично органами и должностными лицами публичной администрации в рамках исполнительно – административного процесса, в целях завершения разрешения данных дел либо в целях пересмотра в порядке судебного контроля промежуточных или окончательных результатов их разрешения.

Судебно-административный процесс представляет собой один из указанных в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) видов судопроизводства, а именно административное судопроизводство. Существующий в науке гражданского процессуального права и воспроизведенный в Гражданском

процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – ГПК РФ) подход, согласно которому административное судопроизводство включается в структуру гражданского судопроизводства в качестве его составной части¹, в настоящее время не соответствует Конституции Российской Федерации и является необоснованным в связи со следующим.

1. В силу положений ст. 2 ГПК РФ в рамках гражданского процесса разрешаются гражданские дела. Согласно нормам ст. 22 ГПК РФ к числу гражданских дел законодатель отнес и дела, возникающие из публичных правоотношений, в т.ч. административных правоотношений. При этом ГПК РФ не содержит определения понятия «гражданское дело». Не дается определение указанного понятия и в научной и учебной литературе по гражданскому процессу. В этой связи возникает закономерный вопрос о том, почему гражданская процессуалистика, а вслед за ней и законодатель отнесли дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, разрешаемые судами, к категории гражданских дел. Между тем в силу положений ст. 126 Конституции РФ административные дела, рассматриваемые Верховным Судом Российской Федерации, отграничиваются от рассматриваемых им гражданских, уголовных дел и экономических споров. Следовательно, административные дела образуют самостоятельную категорию судебных дел и не могут быть признаны одним из видов гражданских дел. Тем самым названные выше нормы ГПК РФ и лежащие в их основе теоретические представления ученых-процессуалистов не согласуются с положениями ст. 126 Конституции РФ. В статье 1 принятого недавно и вступающего в силу с 1 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) законодатель реализовал указанную конституционную норму, выделив административные дела в качестве самостоятельной категории судебных дел и обозначив их виды. К категории же гражданских дел, рассматриваемых в рамках гражданского, а не

¹ Курс советского гражданского процессуального права: В 2 т. М.: Наука, 1981. - Т. 2. - С. 139 - 142; Гражданский процесс: Учебник для бакалавров / Под ред. В.В. Блажеева, Е.Е. Уксусовой. М.: Проспект, 2015. - С. 411 - 420.

административного процесса, с моей точки зрения, следует относить дела, возникающие из гражданских, а также иных частных и частно – публичных правоотношений, таких как семейные, жилищные трудовые, земельные, в рамках которых без участия в качестве властвующих субъектов – государственных органов, органов местного самоуправления, публичных должностных лиц и не в процессе их правоприменительной деятельности возникают юридические споры и другие вопросы, требующие судебного разрешения. При указанном подходе все становится на свои места и устраняется сложившееся в течение десятилетий искаженное представление о гражданских делах как о некоей универсальной категории судебных дел, охватывающей своими рамками разрешение абсолютно всех споров, возникающих из различных видов как частных, так и публичных правоотношений за исключением уголовных.

2. В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ в Российской Федерации выделяется четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, уголовное и административное. Первые три вида судопроизводства регулируются соответствующими отраслями процессуального законодательства: конституционно-процессуальным, гражданским процессуальным, уголовно — процессуальным. Соответственно и административное судопроизводство как самостоятельный вид судебного процесса подлежит законодательному регулированию собственной отраслью процессуального законодательства – административно-процессуальным законодательством, на существование которого прямо указано в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Начало формированию такой формально юридически обособленной отрасли процессуального законодательства уже положено посредством принятия КАС РФ, систематизирующего административно – процессуальные нормы, регламентирующие порядок разрешения судебно–административных дел в судах общей юрисдикции. В этой связи включение указанных административно – процессуальных норм в систему гражданского процессуального права и гражданского процессуального законодательства недопустимо как с точки зрения общего учения о системе права

и системе законодательства, так и исходя из вышеназванных положений Конституции Российской Федерации.

Содержание судебного–административного процесса (административного судопроизводства) заключается в рассмотрении судами общей юрисдикции и арбитражными судами (соответствующими судьями) подведомственных им судебно-административных дел, возбуждаемых на основе возбужденных и разрешенных частично или полностью органами (должностными лицами) публичной администрации административных дел. Под судебно-административным делом, с нашей точки зрения, следует понимать поставленный физическим лицом, органом публичной власти, публичным должностным лицом, организацией перед судом вопрос, возникший в ходе либо в результате частичного или полного разрешения органом или должностным лицом публичной администрации административного дела, требующий в соответствии с действующим административно-процессуальным законодательством Российской Федерации рассмотрения в рамках судебного–административного процесса (административного судопроизводства) и принятый судом к рассмотрению.

Судебно–административный процесс является вторичным видом административного процесса по отношению к исполнительно-административному процессу. Это обусловлено тем, что данный вид процесса возникает, возбуждается судом на основании ранее возбужденного и частично или полностью разрешенного органом или должностным лицом публичной администрации в рамках административной процедуры административного дела в связи с необходимостью продолжения и завершения его разрешения либо в связи с необходимостью проверки законности хода и результатов его разрешения в рамках исполнительно–административного процесса. Таким образом, вначале всегда возникает исполнительно-административный процесс, и лишь на его основе и в его продолжение может возникнуть судебно-административный процесс.

Остановимся далее на вопросе о содержании судебного–административного процесса. Сущность данного вопроса сводится к установлению категорий судебно-

административных дел, подлежащих разрешению в рамках и по правилам административного судопроизводства.

Представляется, что в рамках судебно–административного процесса подлежат рассмотрению судебные дела, возбуждаемые на основе любых административных дел, а не только на основе административных дел, в связи с разрешением которых возникают юридические конфликты, требующие судебного урегулирования. Такое широкое понимание содержания административного судопроизводства соответствует положениям принятого КАС РФ и действующего Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), регламентирующим порядок разрешения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникающих из административных правоотношений. В частности, в соответствии с нормами названных Кодексов к делам, возникающим из административных правоотношений, рассматриваемым судами, отнесены не только дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной администрации, но и дела о применении к гражданам отдельных мер административного принуждения и административного ограничения, в частности, таких как помещение иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение, установление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, принудительная госпитализация гражданина в медицинскую организацию, дела о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, о взыскании с них обязательных платежей и санкций.

В то же время в силу нормы, содержащейся в ч. 5 ст. 1 КАС РФ, в структуру административного судопроизводства не включено осуществляемое судами производство по делам об административных правонарушениях. Следовательно, деятельность судов общей юрисдикции по разрешению дел о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности, а также дел по жалобам указанных лиц на постановления и решения административно-юрисдикционных органов и должностных лиц, вынесенные по делам об

административных правонарушениях, не отнесена законодателем к административному судопроизводству. При этом законодатель, очевидно, исходил из того, что указанный вид судебной деятельности регламентирован нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Между тем данный факт, по моему мнению, вовсе не означает, что деятельность судов по разрешению дел об административных правонарушениях не является судебно-административным процессом, административным судопроизводством, а представляет собой некий особый вид правоприменительной юрисдикционной деятельности суда. Не свидетельствует об этом и факт того, что названная деятельность судов осуществляется по тем же процессуальным правилам, что и административно –юрисдикционная деятельность органов публичной администрации. Представляется, что при оценке процессуально–правовой природы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого судами, необходимо исходить из следующего. По смыслу положений ст. 118 Конституции РФ и ст. 1 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» разрешение судами любых категорий дел является правосудием, судопроизводством. Суды не могут рассматривать вне рамок судопроизводства подведомственные и подсудные им дела независимо от их содержания и подлежащего применению при их рассмотрении процессуального законодательства. Соответственно, и дела об административных правонарушениях могут разрешаться судами только в форме судопроизводства, а именно административного судопроизводства. Деятельность судов общей юрисдикции по разрешению дел об административных правонарушениях, несмотря на ее регулирование КоАП РФ, положения которого в равной мере подлежат применению к рассмотрению дел об административных правонарушениях административно-публичными органами, не может быть признана административной, управленческой. Такая деятельность, безусловно, относится к правосудию. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое судами, не является каким-то особым видом юридического процесса и не отнесено к таковому Конституцией Российской Федерации.

Соответственно, оно может осуществляться только в рамках судебного– административного процесса, т.е. административного судопроизводства в качестве его структурной части. Такой подход нашел подтверждение и в целом ряде постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, который со ссылкой на ч. 2 ст. 118 Конституции РФ указывал на то, что судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях является именно административным судопроизводством¹. Кроме того, норма ст. 29 АПК РФ прямо указывает на то, что рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях осуществляется по правилам административного судопроизводства. Такое противоречие в оценке юридической природы деятельности судов по разрешению дел об административных правонарушениях между КАС РФ и АПК РФ представляется неприемлемым. Вопрос же о закреплении в настоящее время правил разрешения судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях в КоАП РФ может быть решен посредством изъятия из данного Кодекса административно– процессуальных норм, регламентирующих указанную деятельность судов (судей) и перенесения их, естественно, после соответствующей систематизации в рамках отдельного процессуального института в КАС РФ. Такой подход представляется последовательным, соответствующим как теории процессуального права, так и приведенным выше положениям Конституции РФ.

Таким образом, с учетом изложенного отсутствуют какие-либо теоретико– правовые и конституционно– правовые основания для отождествления административного судопроизводства с административной юстицией, для сведения рассматриваемого вида судопроизводства только к судебному разрешению споров, возникающих между административно– публичными органами, с одной стороны, и физическими лицами или организациями, с другой стороны.

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.05.1999 № 9-П; Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 05.07.2001 № 130-О, от 12.04.2005 № 113-О, от 06.07.2010 № 1086-О-О // СПС «Консультант Плюс».

На основании вышесказанного представляется возможным резюмировать, что в рамках судебно–административного процесса (административного судопроизводства) разрешаются следующие категории судебно–административных дел: дела об оспаривании ненормативных правовых актов (решений), действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной администрации; дела об оспаривании постановлений и решений органов и должностных лиц публичной администрации, вынесенных по рассмотренным ими делам об административных правонарушениях; дела о привлечении физических и юридических лиц к административной и иным видам публично-правовой ответственности; дела о применении в отношении физических и юридических лиц иных мер административно–правового принуждения и ограничения. Каждой категории судебно–административных дел соответствует свой вид судебно–административного производства.

Вместе с тем имеется еще один вопрос, относящийся к содержанию административного судопроизводства, требующий четкого нормативно-правового разрешения. Речь идет об отнесении ч. 2 ст. 1 КАС РФ к категории административных дел, разрешаемых судами в рамках административного судопроизводства, дел об оспаривании любых нормативных правовых актов, принимаемых в том числе органами законодательной власти вне рамок административной процедуры. Такой подход законодателя представляется ошибочным. Административное дело – это категория исключительно правоприменительная, а не правотворческая. Никаких административных дел при подготовке законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, а также при их принятии (издании) не возникает, и такие дела органами законодательной и исполнительной власти, принимающими (издающими) указанные акты, не разрешаются. Соответственно, при оспаривании в судах нормативных правовых актов как органов и должностных лиц законодательной и исполнительной власти, так и органов и должностных лиц местного самоуправления суды разрешают не административные, а иные публичные дела, процессуально-правовой режим рассмотрения которых требует отдельного правового регулирования. В этой связи

представляется, что в ст. 1 КАС РФ, а также в последующих статьях данного Кодекса, определяющих категории административных дел и регламентирующих процедуры разрешения дел об оспаривании нормативных правовых актов, следует, во-первых, определить понятие судебно-административного дела, исходя из предложенного выше подхода, а во-вторых, сделать соответствующие оговорки о том, что по правилам административного судопроизводства рассматриваются не только административные дела, но и иные категории публично-правовых дел, в т.ч. дела об оспаривании нормативных правовых актов государственных органов и должностных лиц и органов и должностных лиц местного самоуправления. Предлагаемое уточнение, на мой взгляд, позволит более точно и юридически более тонко определить содержание административного судопроизводства и избежать смешивания различных по своей юридической природе публичных правоотношений, а соответственно, и возникающих из них юридических дел.

Еще одним важным вопросом законодательной регламентации административного судопроизводства является вопрос о целесообразности регулирования данного вида судопроизводства двумя федеральными Кодексами - КАС РФ и АПК РФ. По существу, отдельная законодательная регламентация административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах основана на различиях в компетенции этих видов судов, связанных прежде всего с особенностями правового положения участников судебных дел. Между тем никаких принципиальных особенностей в юридической процедуре разрешения судебно-административных дел в арбитражных судах в отличие от судов общей юрисдикции не имеется. В этой связи в целях установления единообразия в осуществлении административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах представляется необходимым распространить действие КАС РФ и на процессуальные отношения, возникающие при разрешении судебно-административных дел арбитражными судами с учетом особенностей фактического и юридического содержания данных дел.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

2.1 Общеправовые и общепроцессуальные принципы в административном судопроизводстве

15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства в Российской Федерации (далее – КАС), закрепляющий процедуру рассмотрения и разрешения публично – правовых споров. Данная деятельность базируется на определенных принципах, которые представляют собой ключевые и основополагающие идеи, выраженные и конкретизированные в содержании правовых норм и выступающие как направляющие установки при реализации норм административно – процессуального права.

КАС представляет собой единый систематизированный законодательный акт, регламентирующий порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Нормативные акты, регулирующие административное судопроизводство

Порядок рассмотрения дел регламентируется в основном нормами Гражданско – процессуального кодекса РФ (ГПК) и Административно – процессуального кодекса РФ (АПК). Также в зависимости от особенностей дела применяются особые федеральные законы. В частности, обжалование действий органа власти регламентируется законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Обращения в конституционный

суд рассматриваются в порядке, предусмотренным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Административное судопроизводство подчиняется общим принципам отправления правосудия. На него распространяются все гарантии беспристрастности судей, которые действительны для других видов судопроизводства.

Характеристика отдельных принципов административного судопроизводства

Независимость судей (ст. 7 КАС). Данный принцип является конституционным (ст. 120 Конституции РФ) и международным (ст. 6 Конвенции).

Согласно нему судьи при осуществлении административного судопроизводства независимы, должны принимать судебные акты без влияния каких-либо других органов и лиц. При этом судьи несвободны при осуществлении своих функций: они связаны Конституцией и федеральными законами, включая КАС, которые определяют формы и пределы реализации предоставленных им полномочий. Поэтому процессуальное законодательство при регулировании полномочий суда использует в основном метод предписания с целью снижения возможностей для проявления судейского усмотрения.

Гарантии независимости судей подразделяются на политические, экономические и правовые. К политическим гарантиям относится закрепление в Конституции РФ принципа разделения властей и независимости судебной власти от власти исполнительной и законодательной. Кроме того, судья не вправе быть депутатом, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

Экономические гарантии независимости судей заключаются в предоставлении судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Юридические гарантии независимости судей заключаются в особом порядке наделения полномочиями (назначаемость судей), определенном в Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее – Закон о судебной системе) и Законе РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее – Закон о статусе судей). Независимость судьи обеспечивается также целым рядом других гарантий: предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия, запретом, под угрозой ответственности, чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, правом судьи на отставку, неприкосновенностью судьи, системой органов судейского сообщества, несменяемостью судей (поскольку полномочия судей не ограничиваются каким-либо сроком) и др. Многие процессуальные гарантии независимости судей отражены в положениях КАС, в частности в правилах об отводах судей (глава 3), об оценке доказательств (ст. 84), о тайне совещания судей (ст. 175) и др.

Равенство всех перед законом и судом (ст. 8 КАС). Согласно принципу равенства участников правосудия по административным делам перед законом и судом правосудие осуществляется на началах равенства организаций и граждан независимо от каких-либо признаков и критериев. Иными словами, правосудие осуществляется на равных началах независимо от правового статуса участников процесса, их имущественного положения, формы собственности и других критериев; процессуальное положение участников судебного процесса по административным делам определяется только КАС; процессуальный порядок разрешения административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции, определяется процессуальной формой.

Обеспечение равной судебной защиты всем лицам, участвующим в деле, является одной из процессуальных обязанностей суда, который для этих целей наделяется разнообразными полномочиями. Например, при подготовке дела к судебному разбирательству (глава 13 КАС) судья совершает соответствующие

процессуальные действия в отношении обеих сторон и т.д. В этом плане равная судебная защита обеспечивается также активной ролью суда (п. 7 ст. 6 КАС).

Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел (ст. 9 КАС). Единый принцип независимости судей и подчинения их только закону включает в себя правила, касающиеся применения норм как материального, так и процессуального права, направления и содержания процесса правореализации, и берет свое начало в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой органы государственной власти (включая и органы судебной власти) обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Кроме того, в данной статье закреплён принцип справедливости при рассмотрении и разрешении судами административных дел.

Обязанности судей по обеспечению законности при осуществлении правосудия по административным делам исполняются различными путями:

во-первых, правильным применением законодательства в условиях независимости судей и отсутствия давления на них со стороны кого бы то ни было. Для устранения судебных ошибок существует специальная система судебных инстанций и органов, обеспечивающих пересмотр судебных актов;

во-вторых, соблюдением правил судопроизводства, которые находят свое выражение в административно-судебной процессуальной форме как нормативно установленном порядке осуществления правосудия. Процессуальной форме присущи следующие признаки: нормативность, непререкаемость, системность и универсальность, которые при правовом регулировании и правореализации выступают в единстве. Их отдельная характеристика возможна только для целей сугубо теоретического анализа. Основные положения, характерные для гражданской процессуальной формы и арбитражной процессуальной формы, в той же степени присущи и административной процессуальной форме, что лишний раз подчеркивает такое ее качество, как универсальность, способность быть применимой для разрешения самых различных категорий дел, возникающих в сфере применения как частного, так и публичного права.

Принцип справедливости (ст. 9 КАС) при рассмотрении судами административных дел является достаточно объемным и оценочным по содержанию. В целом в международном законодательстве закреплено право на справедливое судебное разбирательство, хотя вопрос о сфере действия ст. 6 Конвенции является дискуссионным¹. Процессуальный аспект справедливого правосудия, по мнению М.А. Филатовой, исходя из ст. 6 Конвенции включает в себя принцип равенства сторон в использовании средств защиты, состязательный характер судопроизводства, мотивированность судебного акта, гласность (публичность) судопроизводства, разумный срок рассмотрения дела, недопустимость произвольной отмены вступивших в законную силу судебных решений, право на безусловное исполнение судебного акта², т.е. практически все аспекты права на справедливое судебное разбирательство. Поэтому прав Д.А. Фурсов, писавший, что «справедливость гораздо большее, самостоятельное общеправовое явление, не охватываемое отдельными принципами и институтами гражданского процессуального и арбитражного процессуального права»³.

В этом плане справедливость осуществления правосудия в целом и по административным делам в частности представляет собой фундаментальное понятие, пронизывающее всю систему процессуального права таким же образом, как принцип доступа к правосудию. В отличие от последнего, обращенного больше к условиям осуществления правосудия, справедливость нацелена на его результат. Можно согласиться с А.Т. Боннером, отмечавшим, что «юридическая справедливость» заключается в нахождении и вынесении наиболее оптимального, в наибольшей степени соответствующего обстоятельствам дела решения, пригодного для данного конкретного случая»⁴.

¹ Афанасьев С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство: общая характеристика и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. Саратов, 2009. - С. 1825; Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2012. - С. 37 - 40

² Стандарты справедливого правосудия. - С. 40

³ Фурсов Д.А., Харламова И.В. Теория правосудия. М., 2009. - Т. I. - С. 201

⁴ Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992. - С. 32.

Принцип справедливости обращен в основном к суду, поскольку поиск справедливого решения в условиях состязательного процесса может быть проведен посредством судебной деятельности. Поэтому не случайно согласно ч. 1 ст. 8 Закона о статусе судей судья, впервые избранный на должность, приносит в торжественной обстановке присягу следующего содержания: «Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велят мне долг судьи и моя совесть». В целом ряде актов Конституционного Суда РФ обращено внимание на необходимость обеспечить справедливость судебного разбирательства прежде всего через деятельность суда.

Другой аспект принципа справедливости в административном судопроизводстве – это повышенная защита невластной стороны спора¹, что отражено во многих положениях КАС.

Разумный срок административного судопроизводства и разумный срок исполнения судебных актов по административным делам (ст. 10 КАС). Право на справедливое судебное разбирательство гражданских дел в разумный срок является одним из фундаментальных принципов правосудия, закрепленных в ст. 6 Конвенции, и предусматривает реальную доступность суда для всех заинтересованных лиц. При этом государства – участники Конвенции несут полную ответственность за организацию правовых систем таким образом, чтобы суды могли гарантировать каждому право на получение в разумный срок судебного решения, разрешающего спор о гражданских правах или обязанностях². Разумные сроки судопроизводства направлены на то, чтобы исключить затягивание ситуации неопределенности, которая может привести к отказу в правосудии³. Существует довольно большая практика ЕСПЧ, в которой он раскрывает и конкретизирует

¹ Огнева К.О., Опалев Р.О., Степанова О.А. Об основных новеллах Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Судья, 2015. – № 6. - С. 6.

² Еременко М.С. Право на справедливое судебное разбирательство в гражданском процессе: практика Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса, 2004. - № 3. - СПб., 2005. - С. 638, 639.

³ Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. - М., 2002. - С. 91.

положения о разумном сроке судопроизводства применительно к гражданским делам¹.

Понятие разумного срока не объясняется в законодательстве, однако под ним можно понимать тот срок судебного разбирательства или исполнения судебного акта, который гарантирует реальную защиту прав, свобод или законных интересов заинтересованных лиц. Не может быть признана реальной защита права в сроки, когда вследствие обстоятельств дела либо самого характера предмета спора вынесение решения и его исполнение за пределами разумного срока делают ее неэффективной.

30 апреля 2010 г. был принят Федеральный закон № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», а также введены в действие ст. 6.1 ГПК и ст. 6.1 АПК. Указанные нормы регулируют принципы определения разумных сроков на рассмотрение дела и исполнение судебного акта, а также порядок рассмотрения требований граждан о присуждении денежной компенсации в связи с нарушением разумных сроков в гражданском и арбитражном процессах, в исполнительном производстве по взысканиям за счет средств бюджетов бюджетной системы России. Статья 10 КАС закрепляет правило разумного срока применительно к административному судопроизводству. Согласно ч. 3 названной статьи разбирательство в судах должно осуществляться в сроки, указанные в КАС, но в любом случае они должны быть разумными.

При толковании принципа разумных сроков важно обратить внимание на следующее. Все действия, совершаемые в судебном процессе, облечены в процессуальную форму. Одним из ее проявлений следует назвать совершение действий в сроки, установленные КАС либо судом, что является одной из гарантий соблюдения принципов доступности и справедливости правосудия, а также гарантией прав и законных интересов участников административного судопроизводства.

¹ Афанасьев С.Ф. Указ. соч. С. 225 - 252.

Судебный процесс не может тянуться неопределенное время, поэтому если для совершения какого-либо процессуального действия не установлен срок в КАС, этот срок должен быть установлен самим судом в соответствии с критериями разумности.

В частности, согласно ст. 141 КАС административные дела рассматриваются и разрешаются Верховным Судом РФ до истечения 3 месяцев, а другими судами до истечения 2 месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены КАС. По сложным административным делам эти сроки могут быть продлены председателем суда не более чем на один месяц. Исчисление срока рассмотрения дела производится по общим правилам исчисления процессуальных сроков, установленным статьей 10 КАС.

В ч. 2 ст. 10 КАС определены критерии, определяющие оценку сроков как разумных. Эти критерии, отраженные, помимо комментируемой статьи, в ст. 258 КАС, в целом соответствуют практике ЕСПЧ. Как пишет М. де Сальвиа, критериями, которыми руководствуется ЕСПЧ, чтобы оценить продолжительность процесса как разумную или нет, являются: сложность дела (относительно его предмета), поведение сторон (истцов и ответчиков), поведение судебных властей (а также административных властей, которые вмешались в процесс), важность предмета разбирательства для заинтересованного лица¹.

Некоторые вопросы применения положений о разумном сроке судопроизводства и при исполнении судебных актов отражены в Постановлении Пленума ВС РФ, Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

¹ Сальвиа М. де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. - СПб., 2004. - С. 461, 462.

Гласность и открытость судебного разбирательства (ст. 11 КАС). В отличие от ГПК и АПК, в КАС закреплены два принципа – гласности и открытости, однако открытость, скорее всего, является одним из аспектов и характеристик гласности. В соответствии с принципом гласности разбирательство административных дел является открытым, обеспечивающим присутствие на слушаниях дела любому лицу. Принцип гласности является конституционным (ч. 1 ст. 123 Конституции). Разбирательство дел в закрытом судебном заседании допускается в случаях, когда возможно разглашение государственной тайны, а также при удовлетворении судом ходатайства участвующего в деле лица, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой, служебной и иной тайны, и в других случаях, установленных законом (ч. 2 ст. 11 КАС).

Гласность правосудия, в том числе по административным делам, обеспечивает его воспитательные и профилактические функции. Кроме того, она способствует снижению субъективизма судей и позволяет всем желающим убедиться в соблюдении установленных законом правовых процедур разбирательства дела. Наконец, в более широком плане она обеспечивает транспарентность правосудия во всех ее аспектах¹.

Закрытое судебное заседание обязательно проводится, если при открытом разбирательстве будет разглашена государственная тайна, и в иных случаях, указанных в федеральных законах. Здесь главным является использование в качестве доказательственной информации сведений, относящихся к государственной тайне. Поэтому закрытое судебное заседание проводится по инициативе как суда, так и любого из лиц, участвующих в деле. В остальных ситуациях проведение закрытого заседания допускается только по ходатайству лица, участвующего в деле, и при условии приведения им доказательств того, что в открытом заседании может быть разглашена коммерческая, служебная или иная охраняемая законом (например, нотариальная) тайна. Удовлетворение ходатайства производится по усмотрению суда.

¹ Спицин И.Н. Транспарентность в гражданском процессе. - М., 2013.

Сведения, отнесенные к государственной тайне, определены в ст. 5 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне». Понятие информации, содержащей коммерческую тайну, дано в Федеральном законе от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне». В этом же Законе определен круг сведений, которые не могут быть отнесены к коммерческой тайне.

Важным элементом современного понимания гласности судебного разбирательства является размещение в сети Интернет информации о судебных актах и иной информации, относящейся к ведению дела. В частности, Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ» установил правила размещения судебных актов в сети Интернет. Ряд вопросов обеспечения открытости судопроизводства в судах общей юрисдикции разъяснен в Постановлении Пленума ВС РФ от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов». Документ содержит прямой запрет на ограничение открытости информации о деятельности судов, за исключением случаев, предусмотренных законом: «Не допускается ограничение открытости и гласности судопроизводства, права на получение информации о деятельности судов по признакам государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности граждан либо в зависимости от их положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям.

Пленум обращает внимание судей на то, что гласность судопроизводства обеспечивается возможностью присутствия в открытом судебном заседании лиц, не являющимися участниками процесса. Так же он рекомендует осуществлять проведение судебного разбирательства по делу, в котором участвуют лица с ограниченными возможностями здоровья, в доступном для них зале судебного заседания.

Язык, на котором ведется административное судопроизводство (ст. 12 КАС). Принцип государственного языка судопроизводства заключается в том, что

административное судопроизводство ведется на государственном – русском – языке, а лицам, не владеющим им, обеспечивается возможность перевода с целью понимания ими совершаемых процессуальных действий. В соответствии с ч. 1 ст. 68 Конституции государственным языком РФ на всей ее территории является русский язык. Вместе с тем согласно ч. 2 ст. 26 Конституции каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения. В развитие этих конституционных положений в ч. 3 ст. 10 Закона о судебной системе участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Поэтому дополнительно в административном судопроизводстве в судах, находящихся на территории республик в составе РФ, судопроизводство может также вестись на государственном языке этой республики.

Статус переводчика закреплен в ст. 52 КАС, а условия оплаты его труда по переводу - в ст. ст. 106, 108, 110 КАС. Российскому законодательству неизвестна профессия так называемого присяжного переводчика, поэтому КАС не предусматривает специальных квалификационных требований к переводчику. Очевидно, что в данном качестве вправе выступать лица, имеющие специальный диплом либо квалификацию переводчика или владеющие языком в степени, достаточной для обеспечения адекватного перевода.

Непосредственность судебного разбирательства (ст. 13 КАС). Принцип непосредственности исследования доказательств в судебном процессе по административному делу заключается в обязанности суда исследовать и воспринять все доказательства по делу, т.е. заслушать объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, заключения экспертов, ознакомиться с письменными доказательствами, документами в электронной форме, осмотреть вещественные доказательства, прослушать и/или просмотреть воспроизведение аудио- и видеозаписи. Таким образом обеспечивается личное восприятие судьями всего доказательственного материала.

В отдельных случаях, когда, например, собирание доказательств осуществлялось путем направления судебного поручения, непосредственность восприятия доказательств обеспечивается путем ознакомления судей и лиц, участвующих в деле, с его результатами, зафиксированными в соответствующих документах.

Согласно ч. 2 ст. 50 Конституции РФ при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Данное правило обращено к суду, поскольку в основе решения могут быть только те доказательства, которые были исследованы в судебном заседании. В соответствии со ст. 172 КАС, если суд во время или после судебных прений признает необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения административного дела, или исследовать новые доказательства, он выносит определение о возобновлении рассмотрения административного дела по существу. После окончания рассмотрения административного дела по существу судебные прения происходят в общем порядке.

Состязательность и равноправие сторон (ст. 14 КАС). В ст. 14 КАС объединены вместе два принципа – состязательности и равноправия сторон, что соответствует ч. 3 ст. 123 Конституции РФ и подходу, закрепленному в ст. 12 ГПК. В АПК данные принципы установлены по отдельности: равноправие сторон в ст. 8, состязательность - в ст. 9. По признанию большинства специалистов, принципы состязательности и равноправия сторон хотя и взаимосвязаны, но имеют самостоятельное значение и могут рассматриваться отдельно¹. Кроме того, можно также говорить о том, что для административного судопроизводства характерен принцип судейского руководства и в целом активной роли суда при осуществлении правосудия по гражданским делам.

Принцип состязательности имеет сферой действия все виды судопроизводства и процессов. Согласно ему заинтересованные в исходе дела лица

¹ Семенов В.М. Понятие и система принципов советского гражданского процессуального права // Сборник ученых трудов СЮИ. Свердловск, 1964. Вып. 2. С. 237

вправе отстаивать свою правоту в споре посредством представления доказательств, участия в исследовании доказательств, представленных другими лицами, путем высказывания своего мнения по всем вопросам, подлежащим рассмотрению в судебном заседании.

Существо данного принципа состоит в том, что стороны состязаются перед судом, убеждая суд при помощи различных доказательств в правильности своей позиции. Поэтому состязательное начало отражает действующую модель процесса и определяет мотивацию поведения сторон в суде. В этом смысле состязательное начало является «душой» судебного процесса. От модели процесса – состязательной или следственной – зависит вся система судопроизводства и доказательственной активности сторон.

Состязательность предполагает возложение бремени доказывания на сами стороны и снятие по общему правилу с суда обязанности по сбору доказательств. Однако в административном судопроизводстве, в отличие от гражданского судопроизводства, суд характеризуется большой судейской активностью и наличием существенных полномочий по участию в доказательственной деятельности. В этом плане КАС соответствует тем правилам, которые закреплены также в гражданском процессуальном (ст. ст. 246 и 249 ГПК; не действуют с даты вступления в силу КАС) и арбитражном процессуальном (ч. 5 ст. 65, ст. 189 АПК) законодательстве.

Например, согласно ч. 3 ст. 62 КАС суд при определении предмета доказывания не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 14 и ч. 1 ст. 63 КАС в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства не только по ходатайству лиц, участвующих в деле, но и по своей инициативе.

Иначе выглядит и распределение обязанностей по доказыванию в административных делах. Согласно ч. 2 ст. 62 КАС 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.

Принцип процессуального равноправия сторон заключается в том, что законодательство об административном судопроизводстве обеспечивает равенство участвующих в деле лиц при обращении в суд, в наличии равных возможностей использования процессуальных средств защиты своих интересов в суде первой инстанции, а также в рамках производств по пересмотру судебных актов. При этом важным является обеспечение не только юридического, но и фактического равенства сторон.

Суд как орган правосудия по административным делам не может и не должен отдавать преимущество одной из сторон в судебном процессе, что отражено в самой модели судебного процесса, где правовой возможности одной стороны противостоят процессуальные меры защиты другой стороны.

Значимость принципа равноправия сторон административного судопроизводства заключается в том, что по общему правилу в сфере административных и иных публичных правоотношений субъекты не являются равными по своему положению, а их взаимоотношения строятся на основе власти и подчинения, субординации. Однако в сфере административного судопроизводства в качестве участников процессуальных отношений субъекты публичного права теряют свои властные полномочия и приобретают статус субъектов процессуальных правоотношений, основанный на равенстве их

участников, кроме суда, поскольку только суд для целей осуществления правосудия наделяется властными полномочиями.

Принцип судейского руководства закреплен в ч. 2 ст. 14 КАС, охватывает самые различные функциональные полномочия суда при рассмотрении административных дел и отражает его активную роль. В частности, суд наделен рядом полномочий, позволяющих формировать ему предмет доказывания, истребовать самостоятельно доказательства, обеспечивать равенство правовых возможностей сторон и т.д. Такой вывод вытекает из формулировки п. 7 ст. 6 КАС, где подчеркнуто, что принципами административного судопроизводства являются состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Таким образом, принципы административного судопроизводства, имея общие черты с другими видами судопроизводства, содержат и отдельные специфические характеристики, отражающие особенности правосудия по делам из административных и иных публичных правоотношений.

Принцип равенства граждан перед законом и судом.

Принцип равенства граждан перед законом и судом закреплен во многих законодательных актах. В Конституции РФ ему посвящена ст. 19, где сказано:

«1. Все равны перед законом и судом.

Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

Равенство перед законом – это одинаковое применение положений, закрепленных в законодательстве, ко всем организациям, должностным лицам и

гражданам. При этом имеются в виду не только предоставление прав, их реализация, но и возложение обязанностей, возможность применения и реальное применение ответственности в соответствии с теми законодательными актами, которые регламентируют осуществление правосудия.

Равенство перед судом не отличается существенно от понятия равенства перед законом. Оно означает наделение всех, кто предстает перед судом в том или ином качестве, равными процессуальными правами и соответствующими обязанностями. Если, скажем, кто-то вызывается в суд в качестве свидетеля, то это значит, что он, независимо от своего происхождения, социального, должностного и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности и т.д., обязан явиться и дать правдивые показания. Правила судопроизводства во всех судах, уполномоченных осуществлять правосудие, должны быть одинаковыми, независимо от каких-то личных свойств (скажем, имущественного достатка или бедности, профессии или занимаемой должности) того, кто привлекается к ответственности, признан потерпевшим, предъявил гражданский иск, является ответчиком по такому иску и т.д.

Закон, вместе с тем, предусматривает некоторые особенности судопроизводства, которые зависят от принадлежности гражданина к Вооруженным Силам РФ или иным военным структурам. Но эти особенности проявляются лишь в том, что для лиц, состоящих на военной службе, или тех, кто приравнен к ним, установлены свои правила определения подсудности их дел. Рассматриваются такие дела не гражданскими, а военными судами. Однако при этом должны полностью соблюдаться одинаковые для всех судов (и гражданских, и военных) правила судопроизводства и исключаться какие-то преимущества либо привилегии.

До сравнительно недавнего времени исключения из принципа, закрепленного в ст. 19 Конституции РФ, были редкостью. Как это принято во многих демократических странах мира, российское законодательство устанавливало особый режим привлечения к уголовной ответственности и применения мер принуждения, к которым прибегают при производстве по

уголовным делам (арест, обыск, задержание, привод и т. п.), только в отношении главы государства и депутатов законодательных (представительных) органов.

Например, в ст. 98 Конституции РФ по данному поводу сказано следующее:

«1. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий.

Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц.

Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания».

Эти конституционные положения существенно уточняются и дополняются в ч. 1-3, 5 и 6 ст. 19, ч. 1 ст. 20 и ст. 21 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г.

Приняты, как и в прежние времена, законы, предусмотревшие нечто подобное для членов местных представительных органов и некоторых выборных должностных лиц органов местного самоуправления (см., например, ст. 13 и 15 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.

Такую законодательную практику можно признать в целом понятной и в определенных пределах оправданной. Она отражает стремление иметь дополнительные гарантии законности и обоснованности привлечения к уголовной ответственности и применения весьма острых мер принуждения к лицам, занимающим особое положение постольку, поскольку они принимают активное участие в политической жизни. Дополнительные гарантии – средство, ограждающее прежде всего от преследований по политическим мотивам. Как

показывает российский и зарубежный опыт, такие гарантии в принципе нужны в любом по-настоящему демократическом государстве.

Вместе с тем в последние годы введение различного рода изъятий из общего правила о равенстве всех перед законом и судом приобретает характер нарастающей тенденции. Появились законы, ставящие в особые условия многих должностных и не должностных лиц. В их числе оказались зарегистрированные кандидаты на должность Президента РФ и в депутаты, члены комиссий по проведению выборов и референдумов с правом решающего голоса, судьи всех судов, прокуроры и следователи прокуратуры, адвокаты, сотрудники органов федеральных служб охраны, безопасности, внешней разведки, правительственной связи и информации при исполнении ими своих служебных обязанностей, Председатель, заместители Председателя, аудиторы и инспектора Счетной палаты РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ и др.

Международные стандарты административного судопроизводства.

Стандарты административного судопроизводства можно рассматривать как составную часть международных стандартов прав и свобод человека, так как они предназначены для обеспечения эффективности судебной защиты прав и свобод человека в спорах с органами государственной власти. Стандарты административного судопроизводства являются не чем иным, как системой правовых норм, правовых обычаев и принципов, которые устанавливают обязательный уровень гарантий прав человека в административном судопроизводстве и способ реализации таких прав.

В пояснительной записке к проекту федерального закона «О Кодексе административного судопроизводства» было указано, что «закрепленные в проекте принципы судебного административного процесса основываются на нормах международного права, в том числе на положениях Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав человека и основных свобод ... При подготовке проекта учитывался опыт правового регулирования административного судопроизводства в других государствах».

Признанные международным сообществом стандарты в сфере судопроизводства – принципы, рекомендации, правила, критерии – содержатся в различных по своей правовой природе документах и имеют разный уровень – общемировой (универсальный) или региональный, соответственно, стандарты могут быть универсальными и региональными. Следует отметить, что региональные стандарты могут идти дальше универсальных, быть более широкими, конкретными. В некоторых случаях допускаются те или иные ограничения прав и свобод, о которых идет речь в отдельных стандартах.

Документы, в которых содержатся международные стандарты, могут носить для нашей страны как обязательный, так и необязательный характер. Например, Международный пакт о гражданских и политических правах и Конвенция о защите прав человека и основных свобод являются частью национального законодательства в соответствии со ст. 15 Конституции и подлежат обязательному применению. При этом не являются обязательными, например, такие акты, как: Основные принципы независимости судебных органов (одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН № 40/32 от 29 ноября 1985 г.⁴ и № 40/146 от 13 декабря 1985 г.), Бангалорские принципы поведения судей от 19 мая 2006 г. (одобрены резолюцией Экономического и Социального Совета ООН № 2006/23 от 27 июля 2006 г.⁵), рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам, выводы Консультативного совета европейских судей и другие акты международных межправительственных и неправительственных организаций. Такие документы в преамбулах, как правило, содержат указание о том, что они рекомендуются к исполнению и регламентируют принятие мер на национальном уровне с учетом условий и традиций каждой страны. Однако роль этих, в ряде случаев «необязательных», документов чрезвычайно важна, поскольку именно они толкуют и разъясняют стандарты, закрепленные в обязательных международных документах, принимаемых по результатам сбора информации и изучения конкретных вопросов в правовых системах разных стран, аккумулируют их опыт в тех или иных сферах, а также содержат выводы, анализ оцениваемых процессов и практические рекомендации по реализации тех или иных принципов.

На европейском континенте свое отражение и детальную регламентацию гарантии прав человека в административном судопроизводстве нашли преимущественно в актах Совета Европы. Общие стандарты административного судопроизводства более детально конкретизируются в резолюциях и рекомендациях Комитета министров Совета Европы в отношении усовершенствования законодательства государств – членов в сфере административного судопроизводства.

Международные стандарты административного судопроизводства, в которые превратились общепризнанные нормы международного права, нашли свое отражение не только во Всеобщей декларации прав человека, но и в Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и других международных документах.

В первом ряду международных актов, которые устанавливают стандарты прав человека, также, без сомнения, находится Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция), закрепляющая в свою очередь механизм международного контроля, который выражается в деятельности Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). Признавая особенную природу административных актов, государства – члены Совета Европы обязаны обеспечить соответствие судебных органов и процедур контроля за такими актами требованиям Европейской конвенции 1950 г. о гарантиях эффективности.

Конвенция 1950 г. в ст. 6 закрепляет, что каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Это право включает в себя несколько гарантированных конвенцией самостоятельных составляющих, а именно: право на доступ к суду, равенство сторон в судебном процессе, публичность и гласность судебного разбирательства, оглашение решения или приговора суда непосредственно после судебного разбирательства, обязательность принятия и исполнения судебного решения,

которое вступило в законную силу, и другие соответствующие права. Однако конструкции указанных элементов нельзя считать идеальными без включения в них такого важного фактора, как возможность доступа к суду лица в случае возникновения споров в сфере административных правоотношений, а также судебного контроля за актами и действиями органов государственной власти.

Согласно буквальному толкованию текста Конвенции, реализация прав, закрепленных в п. 1 ст. 6, гарантируется лицу только при определении судом его гражданских прав и обязанностей, либо в случае выдвижения против него уголовного обвинения. Таким образом, использование ст. 6 Конвенции для определенного вида разбирательства зависит от относимости предмета разбирательства к вопросам о гражданских правах и обязанностях или к уголовному обвинению. С развитием прецедентной практики ЕСПЧ в преобладающем большинстве случаев споры между индивидом и государством (причем и в случаях, когда согласно внутреннему законодательству государства такие споры относились к сфере публичного права) рассматривались как споры, которые подпадают под определение «гражданских прав и обязанностей». Так, практика ЕСПЧ сформулировала правила о том, что каждый, кто считает, что вторжение органов государственной власти в процесс осуществления его гражданского права является незаконным, имеет возможность подать соответствующую жалобу в суд, который отвечает требованиям ст. 6 Конвенции (дело 1982 г. Спарронг и Линрот против Швеции).

Согласно ст. 13 Конвенции, каждый, чьи права и свободы, закрепленные в Конвенции, нарушаются, имеет право на эффективный способ правовой защиты в соответствующем национальном органе, несмотря на то, что такое нарушение осуществляется официальными лицами. Из анализа указанной статьи вытекает, что нарушенное право, кроме суда, может быть защищено и восстановлено другим национальным органом. Когда нарушенное право подлежит защите судом, применяются более жесткие требования п. 1 ст. 6 Конвенции, которые поглощают собой ст. 13 Конвенции, однако не во всех случаях это приводит к максимально позитивному эффекту. В некоторых случаях ст. 13 Конвенции предоставляет

дополнительные гарантии, вытекающие из требований эффективности способа правовой защиты. Например, в определенных случаях возможно использовать такой способ защиты, как приостановление исполнения оспариваемого решения или действия административного органа, если они могут привести к непоправимому ущербу, и наложение обязанности на соответствующий орган возместить ущерб, причиненный нарушением прав, определенных в Конвенции.

В выводах Первой конференции глав высших административных судов государств Европы указано, что, несмотря на организационные отличия в различных странах, административное судопроизводство должно отвечать общим стандартам, закрепленным в правовой системе соответствующего государства-участника, а также процессуальным гарантиям, которые прямо закреплены в Конвенции 1950 г., в частности, в ст. 6 и 13.

В соответствии с положениями ст. 6 и 13. Конвенции система европейских стандартов административного судопроизводства может быть охарактеризована как состоящая из следующих элементов:

- 1) право на рассмотрение дела созданным на основе закона судом;
- 2) независимость и непредвзятость суда, гласность и публичность при рассмотрении дела;
- 3) справедливое судебное разбирательство;
- 4) разумные сроки рассмотрения дела;
- 5) обязательность выполнения судебного решения.

Для детального рассмотрения основных элементов модели стандартов административного судопроизводства Совета Европы следует начать с такого элемента, как «создание суда только на основе закона». В ст. 6 Конвенции суд упоминается как «трибунал», а также закреплено требование о разрешении спора трибуналом. Исходя из автономного толкования термина «трибунал», согласно сформированному прецедентному праву ЕСПЧ, трибунал понимается как специально предусмотренный государством орган, цель деятельности которого – выполнять судебные функции (которые состоят в рассмотрении и разрешении дел

в пределах определенных законом компетенции), используя принцип верховенства права и придерживаясь установленной законом процедуры.

Другими элементами являются «независимость» и «непредвзятость суда», которые означают, что суд обязан соответствовать требованиям независимости от исполнительной власти, быть беспристрастным до конца судебного процесса. Независимость суда – это его возможность разрешать дела без постороннего влияния. «Для уяснения того, может ли определенный орган считаться независимым, необходимо принимать во внимание, среди прочего, способ назначения его членов и срок их полномочий, наличие гарантий от внешнего давления, а также то, является ли данный орган независимым» (решение ЕСПЧ 1989 г. Лангборгер против Швеции). Определенные в Базовых принципах ООН минимальные стандарты в отношении независимости судебной власти (1985 г.) были положены в основу принятия Советом Европы Рекомендации № R (94) 12 Комитета Министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей.

Положения, закрепленные в указанной рекомендации, предусматривают, что гарантия независимости суда основывается на следующих требованиях: обеспечение соответствующей численности судей, безопасности их пребывания на должности, надлежащего уровня подготовки, достаточного штата вспомогательного персонала судебного органа и надлежащего материально-технического обеспечения. Важнейшими факторами независимости суда являются надлежащий статус и судебское вознаграждение, которые должны быть соразмерны профессии судьи и его нагрузке.

На основе анализа общих принципов Европейской хартии о статусе судей, принятой под эгидой Совета Европы в 1998 г., к каждому судье применяются требования независимости, непредвзятости и компетентности (так как не может идти речь о независимости судей, у которых отсутствуют знания в области юриспруденции, недостаток опыта в судопроизводстве). Как заявил судья Высшего административного суда Польши в докладе об эффективности судебного контроля за административными решениями, особое значение эти качества приобретают в

отношении судей административных судов в связи с опасностью влияния на них со стороны органов исполнительной власти и специфичной узкой специализацией их компетенции.

Согласно сформировавшейся практике ЕСПЧ, незаинтересованность судьи связана с субъективными критериями (это касается случаев возникновения подозрений в отношении конкретного судьи в предвзятости и заинтересованности в принятии определенного судебного решения по конкретному делу) и объективными критериями (наличие гарантий, которые исключают обоснованные сомнения в беспристрастности судьи). Причиной возникновения данной проблемы является то, что еще в начале рассмотрения конкретного дела судья в связи с исполнением им иных функций (например, занятие административных должностей в определенном суде и т. п.) уже имеет сформированную определенную точку зрения в отношении будущего разрешения конкретного дела по существу.

Примером этого является судебный прецедент, когда ЕСПЧ определил, что состав из пяти членов судебного комитета Государственного совета Люксембурга не отвечал требованиям беспристрастности судебного рассмотрения, поскольку четверо его членов до этого принимали участие в подготовке мнения данного Совета в отношении проекта регламента, который как раз и оспаривался (решение от 28 сентября 1995 г. по делу *Procola v Luxembourg*).

Публичность судебного разбирательства направлена не только на удовлетворение интересов сторон по делу, но также на удовлетворение интересов общества. Публичное судебное разбирательство обеспечивает доверие к судебным органам. Однако, с другой стороны, публичное судебное разбирательство в определенных случаях является механизмом затягивания судебного процесса и способствует разглашению данных, которые не подлежат разглашению широкому кругу лиц, поэтому вокруг данного вопроса учеными ведутся многочисленные дискуссии. Тем не менее решение суда вне зависимости от каких-либо обстоятельств должно быть объявлено публично.

Указанное положение п. 1 ст. 6 Конвенции предусматривает право сторон и других лиц, чьи интересы затрагивает вынесенное судебное решение, получить

копию такого судебного решения; возможность лица ознакомиться с судебным решением, в отношении которого оно имеет законный интерес, а также обеспечение доступности судебного решения для общественности путем публикации или в электронной форме.

Третьим элементом модели международных стандартов административного судопроизводства является «справедливость как основа судебного разбирательства». В практике ЕСПЧ данный стандарт, в свою очередь, рассматривается как состоящий из нескольких элементов:

- равенство сторон в процессе,
- оказание правовой помощи стороне, которая этого требует, а также
- обоснованность судебного решения.

Равенство сторон в процессе выражается в их равенстве в представлении доказательств, обосновании их убедительности, опровержении доказательств, поданных другой стороной, праве отвода и других процессуальных правах, которыми наделены обе стороны процесса, иными словами, равенство сторон в процессуальных правах и возможностях их реализации.

ЕСПЧ признавал нарушения ст. 6 Европейской конвенции в случаях, когда национальные суды выносили решения, ссылаясь на аргументы, про которые заявителям не было ничего известно; когда одной стороне было отказано в доступе к документам, находившимся в деле; когда было отказано в возможности представлять определенные надлежащие доказательства; когда суд рассмотрел доводы только одной стороны, а также когда одна из сторон не была проинформирована о дате заседания по делу против этой стороны.

Таким образом, суд должен исследовать доказательства, предоставленные каждой из сторон, и ни одна сторона не должна иметь определенные существенные преимущества перед противоположной стороной.

Предоставление правовой помощи стороне, которая в ней нуждается и не имеет возможности самостоятельно себе ее обеспечить, если это необходимо в интересах правосудия. В основном, данный аспект касается сферы уголовных дел, где государство обязано предоставить лицу квалифицированную защиту от

предъявленного обвинения или подозрения, однако это также должно касаться и административного судопроизводства, поскольку не каждое лицо владеет соответствующими юридическими знаниями и способно самостоятельно защищать свои права либо не имеет финансовых возможностей привлечь к участию в деле юриста, в отличие от субъекта властных полномочий – органа государственной власти, где юрист работает по штату или привлекается таким субъектом на основании закона. Таким образом, и в административном судопроизводстве государство обязано обеспечить предоставление бесплатной правовой помощи физическим лицам, которые в ней нуждаются.

Как указывают некоторые авторы, право на доступ к суду должно быть эффективным. Указанное требование в делах большой сложности включает в себя систему правовой помощи заявителям, которые не имеют возможности платить за услуги юриста. В решении от 9 октября 1979 г. *Airey v Ireland* ЕСПЧ указал, что в гражданском процессе, в отличие от уголовного, предоставление правовой помощи не является абсолютно обязательным. Тем не менее предоставление юридической помощи необходимо в случаях, когда лицо самостоятельно не может представлять свои интересы, либо в случае, когда национальный закон признает представительство интересов лица специальным субъектом обязательным. В предварительном проекте Рекомендации в отношении судебного рассмотрения административных актов Рабочей группы Европейского комитета по правовому сотрудничеству, кроме юридической помощи, особо отмечается также приемлемость стоимости обращения в суд для заявителя, а также достаточность сроков, установленных для подачи соответствующего заявления.

Мотивированность судебного решения означает четкое обоснование составом суда приемлемости тех или иных доказательств, детальный анализ таких доказательств, анализ возражений и опровержений доказательств, поданных другой стороной, формирование из представленных фактов причинно-следственной связи, причины использования определенной нормы права к рассматриваемым общественным отношениям.

Четвертым элементом модели международных стандартов административного судопроизводства можно определить разумный срок для рассмотрения дела. В целом, следование критериям разумности сроков рассмотрения дел является проблемным вопросом в большинстве государств. Указанный критерий ЕСПЧ принимает во внимание, выясняя такие аспекты, как: поведение заявителя и ответчика, сложность дела, подход органа государственной власти к процессу рассмотрения дела, конкретные обстоятельства дела, которые оправдывают более длительный срок судебного разбирательства.

В национальном законодательстве некоторых государств является обязательной стадия досудебного рассмотрения дела определенным административным органом; соответственно, в таких случаях, длительность рассмотрения дела зависит от длительности данной досудебной процедуры, что также учитывается ЕСПЧ при рассмотрении жалоб о превышении разумных сроков по смыслу ст. 6 Конвенции. ЕСПЧ также учитывает сроки исполнения судебного решения.

Обязательность исполнения судебного решения как гарантия права на судебную защиту. При подаче жалобы в суд каждое лицо ставит целью не только признать недействительным оспариваемый акт, но также нивелировать негативные последствия его принятия. Защита лица и восстановление его нарушенных прав включают в себя также обязанность субъекта властных полномочий предпринять действия согласно судебному решению. Если государственные органы задерживают исполнение судебных решений либо вообще отказываются их исполнять, то гарантии, предусмотренные ст. 6 Конвенции, утрачивают какой – либо смысл.

В целом, эффективность и качество судопроизводства, деятельности судебной системы – неотъемлемая составляющая качества и эффективности функционирования государства в целом, ведь судебная власть – часть государственной власти. Граждане должны доверять судебной власти, чувствовать в судах защиту и торжество справедливости.

В принятом Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации нашли свое отражение основные международно-правовые стандарты административного судопроизводства. Однако закон должен быть не декларативным, а действенным в реализации. Поэтому понимание глубинной сути тех или иных международных стандартов в сфере административного судопроизводства и добровольное следование предусмотренным ими правилам для власти, общества в целом и отдельных индивидов, в частности, – это путь к утверждению верховенства права.

Необходимо заметить, что именно международные стандарты становятся механизмом гармонизации нормативных предписаний в различных сферах правового регулирования в различных странах мира, в том числе и в отношении административного судопроизводства. Это способствует созданию единого правового пространства, например, в рамках Совета Европы – Европейского правового пространства.

2.2 Особенности собственных принципов административного судопроизводства

Принятие КАС является важным шагом в развитии судебной власти в Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции России судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Выделение административного судопроизводства среди форм осуществления полномочий судебной власти обусловило и его отдельное правовое регулирование – в ГПК, АПК, а теперь и в КАС с сохранением специального регулирования в АПК. Обращение к сложившимся процессуальным принципам, понятиям и конструкциям также развивает данную сферу судебной деятельности. Можно говорить о становлении и совершенствовании наряду с гражданским и арбитражным процессом также судебного административного процесса, отражающего влияние концепции судебной власти на правила и порядок

рассмотрения споров в сфере публичного права. Помимо следования традициям гражданского и арбитражного процесса, КАС содержит ряд интересных новелл, которые служат формированию административного судопроизводства и отражают специфику регулируемых КАС процессуальных отношений. Как известно, ключевые принципы осуществления правосудия сформулированы в главах 1, 2, а также главе 7 Конституции РФ "Судебная власть и прокуратура" и в целом ряде международно-правовых документов, например Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция). В частности, в Конституции РФ нашли закрепление следующие принципы:

- равенство перед законом и судом (ст. 19);
- осуществление правосудия только судом (ст. 118);
- независимость судей и подчинение их только Конституцией РФ и федеральному закону (ст. 120);
- несменяемость судей (ст. 121);
- гласность судебного разбирательства (ст. 123);
- состязательность и равноправие сторон (ст. 19, 123).

Перечисленные конституционные принципы правосудия (судоустройственные и судопроизводственные) едины и находят в конечном счете одинаковое выражение в нормах процессуальных кодексов при всем разнообразии конкретных формулировок. С точки зрения классификации принципов большинство из них носит межотраслевой характер, поскольку они действуют как в сфере административного, так и в сфере гражданского, конституционного и уголовного судопроизводства, особенно при рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке гражданского и арбитражного процессов.

В КАС несколько иначе закреплен круг принципов судебного административного процесса. Согласно ст. 6 КАС принципами административного судопроизводства являются: независимость судей, равенство всех перед законом и судом, законность и справедливость при рассмотрении и разрешении

административных дел, осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок, гласность и открытость судебного разбирательства, непосредственность судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Ст. 9 КАС РФ устанавливает, что законность и справедливость при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод.

Принцип законности в административном судопроизводстве – это требование судей, судов и др. субъектов административного судопроизводства, они в свою очередь реализуют свой правовой статус. Только урегулированная законом деятельность может быть частью административного судопроизводства.

Согласно ст. 10 КАС РФ административное судопроизводство и исполнение судебных актов по административным делам осуществляются в разумный срок. При определении разумного срока административного судопроизводства, который включает в себя период со дня поступления административного искового заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по административному делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность административного дела, поведение участников судебного процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения административного дела, а также общая продолжительность судопроизводства по административному делу.

Разбирательство административных дел в судах осуществляется в сроки, установленные настоящим Кодексом. Продление этих сроков допустимо в случаях

и порядке, установленных настоящим Кодексом. Обстоятельства, связанные с организацией работы суда, в том числе предусмотренные пунктом 2 части 3 статьи 28 КАС РФ и требующие замены судьи, а также рассмотрение административного дела различными инстанциями не может приниматься во внимание в качестве оснований для превышения разумного срока административного судопроизводства. Правила определения разумного срока административного судопроизводства применяются также при определении разумного срока исполнения судебных актов по административным делам. В случае, если после принятия административного искового заявления к производству суда административное дело длительное время не рассматривается и судебный процесс явно затягивается, председатель суда по своей инициативе или на основании соответствующего заявления заинтересованного лица об ускорении рассмотрения административного дела вправе вынести мотивированное определение об ускорении рассмотрения административного дела. В заявлении об ускорении рассмотрения административного дела должны быть, в частности, указаны обстоятельства, на которых лицо, подающее заявление, основывает свое требование. Заявление об ускорении рассмотрения административного дела рассматривается председателем суда не позднее следующего рабочего дня после дня поступления этого заявления в суд без извещения лица, подавшего заявление, и иных лиц, участвующих в деле. По результатам рассмотрения заявления председатель суда выносит мотивированное определение об удовлетворении заявления и ускорении рассмотрения административного дела или об отказе в этом. В определении об удовлетворении заявления и ускорении рассмотрения административного дела могут быть указаны действия, которые следует совершить для ускорения его рассмотрения, а также установлен срок, в пределах которого должно быть проведено судебное заседание.

Согласно части 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок, обязательно оценив при этом его сложность.

Статья 14 КАС РФ, устанавливая принцип состязательности и равноправия сторон, закрепляет, что административное судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий, оказывает им содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные настоящим Кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела. Стороны пользуются равными правами на заявление отводов и ходатайств, представление доказательств, участие в их исследовании, выступление в судебных прениях, представление суду своих доводов и объяснений, осуществление иных процессуальных прав, предусмотренных настоящим Кодексом. Сторонам обеспечивается право представлять доказательства суду и другой стороне по административному делу, заявлять ходатайства, высказывать свои доводы и соображения, давать объяснения по всем возникающим в ходе рассмотрения административного дела вопросам, связанным с представлением доказательств.

Основное содержание принципа состязательности сторон в административном судопроизводстве составляют следующие правила:

- исследование доказательств осуществляется сторонами;
- стороны равны в правах;
- суд руководит процессом, создавая необходимые условия для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу;
- разрешает дело суд.
- Реализация данного принципа, согласно КАС РФ, приводит к тому, что:

- каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен КАС РФ (ч. 1 ст. 62 КАС РФ);

- обстоятельства, которые признаны сторонами в результате достигнутого ими в судебном заседании или вне судебного заседания соглашения, а также обстоятельства, которые признаны стороной и на которых другая сторона основывает свои требования или возражения, принимаются судом в качестве фактов, не требующих дальнейшего доказывания (ч. 1 ст. 65 КАС РФ);

- после доклада дела председательствующий должен выяснить, поддерживается ли административный иск административным истцом, признается ли административный иск административным ответчиком, а при возможности заключения по данной категории административных дел соглашения о примирении сторон – не желают ли стороны завершить дело заключением указанного соглашения (ч. 1 ст. 156 КАС РФ);

- на определенных стадиях административного судопроизводства административный истец вправе изменить основание или предмет административного иска, отказаться от административного иска полностью или частично, административный ответчик вправе признать административный иск

- полностью или частично, стороны вправе заключить соглашение о примирении в порядке, предусмотренном ст. 137 КАС РФ (ч. ч. 1 – 4 ст. 46 КАС РФ);

- в случае признания административным ответчиком иска и принятия его судом апелляционной инстанции принимается решение об удовлетворении заявленных административным истцом требований (ч. 2 ст. 304 КАС РФ);

- суд апелляционной инстанции может принять новые доказательства только в случае, если они не могли быть представлены в суд первой инстанции по уважительной причине (ч. 2 ст. 308 КАС РФ); и др.

Учитывая, что административное судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон, при рассмотрении административного искового заявления суд первой инстанции должен, сохраняя беспристрастность, создать участвующим в деле лицам необходимые и равные условия для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу.

Следует подчеркнуть важность закрепления принципов непосредственно в тексте КАС, поскольку принципы, во – первых, задают основы правового регулирования административного судопроизводства и, во – вторых, определяют условия и ориентиры правоприменения при отсутствии конкретной нормы, регулирующей совершение конкретного процессуального действия при рассмотрении дел административного судопроизводства, помогают также правильно использовать аналогию права и закона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Право в действительности всегда в чем-то неудовлетворительное, несовершенно, требующее разных изменений и неодинаковой трансформации в зависимости от условий места и времени. Поэтому в научных целях и в интересах эффективного правотворчества следует приветствовать разные подходы к праву, разные определения права и стремление к их синтезу в рамках единого понятия.

Определение права как совокупности норм, общих правил поведения ориентирует на такие свойства, как формальная определенность, точность, однозначность правового регулирования. Сторонники нормативного подхода не ограничиваются формальными признаками. Но содержательная сторона указывается ими опосредованно (косвенно) через указание на волю, которая в данных нормах отражается, и на отношения, которые эту волю обуславливают. Предполагается (далеко не всегда оправданно), что воля большинства как раз и отражает надлежащую степень справедливости и свободы. Материальные и иные условия жизни общества, которые формируют государственную волю, должны в идеале справедливо отражаться в писаных нормах. При демократических процедурах предполагается непременно выражение в принимаемых актах настроений, чувств и интеллектуальных достижений народа.

Принципы являются основой любого явления и всей деятельности человека. Одной из наиболее важных составляющих права являются его принципы, то есть руководящие начала, на которых базируются нормы, отдельные институты и все право в целом.

Имея длительную историю своего развития, правовая мысль, отражая потребности человеческой жизни, породила множество правовых принципов, которые играют чрезвычайно важную регулятивную роль в системе государственно-правовых отношений.

Таким образом, с учетом изложенного отсутствуют какие-либо теоретико-правовые и конституционно-правовые основания для отождествления

административного судопроизводства с административной юстицией, для сведения рассматриваемого вида судопроизводства только к судебному разрешению споров, возникающих между административно-публичными органами, с одной стороны, и физическими лицами или организациями, с другой стороны.

На основании вышесказанного представляется возможным резюмировать, что в рамках судебно-административного процесса (административного судопроизводства) разрешаются следующие категории судебно-административных дел: дела об оспаривании ненормативных правовых актов (решений), действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной администрации; дела об оспаривании постановлений и решений органов и должностных лиц публичной администрации, вынесенных по рассмотренным ими делам об административных правонарушениях; дела о привлечении физических и юридических лиц к административной и иным видам публично-правовой ответственности; дела о применении в отношении физических и юридических лиц иных мер административно-правового принуждения и ограничения. Каждой категории судебно-административных дел соответствует свой вид судебно-административного производства.

Вместе с тем имеется еще один вопрос, относящийся к содержанию административного судопроизводства, требующий четкого нормативно-правового разрешения. Речь идет об отнесении ч. 2 ст. 1 КАС РФ к категории административных дел, разрешаемых судами в рамках административного судопроизводства, дел об оспаривании любых нормативных правовых актов, принимаемых в том числе органами законодательной власти вне рамок административной процедуры. Такой подход законодателя представляется ошибочным. Административное дело – это категория исключительно правоприменительная, а не правотворческая. Никаких административных дел при подготовке законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, а также при их принятии (издании) не возникает, и такие дела органами законодательной и исполнительной власти, принимающими (издающими) указанные акты, не

разрешаются. Соответственно, при оспаривании в судах нормативных правовых актов как органов и должностных лиц законодательной и исполнительной власти, так и органов и должностных лиц местного самоуправления суды разрешают не административные, а иные публичные дела, процессуально-правовой режим рассмотрения которых требует отдельного правового регулирования. В этой связи представляется, что в ст. 1 КАС РФ, а также в последующих статьях данного Кодекса, определяющих категории административных дел и регламентирующих процедуры разрешения дел об оспаривании нормативных правовых актов, следует, во-первых, определить понятие судебно-административного дела, исходя из предложенного выше подхода, а во-вторых, сделать соответствующие оговорки о том, что по правилам административного судопроизводства рассматриваются не только административные дела, но и иные категории публично-правовых дел, в т.ч. дела об оспаривании нормативных правовых актов государственных органов и должностных лиц и органов и должностных лиц местного самоуправления. Предлагаемое уточнение, на мой взгляд, позволит более точно и юридически более тонко определить содержание административного судопроизводства и избежать смешивания различных по своей юридической природе публичных правоотношений, а соответственно, и возникающих из них юридических дел.

Еще одним важным вопросом законодательной регламентации административного судопроизводства является вопрос о целесообразности регулирования данного вида судопроизводства двумя федеральными Кодексами - КАС РФ и АПК РФ. По существу, отдельная законодательная регламентация административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах основана на различиях в компетенции этих видов судов, связанных прежде всего с особенностями правового положения участников судебных дел. Между тем никаких принципиальных особенностей в юридической процедуре разрешения судебно-административных дел в арбитражных судах в отличие от судов общей юрисдикции не имеется. В этой связи в целях установления единообразия в осуществлении административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах представляется необходимым распространить действие

КАС РФ и на процессуальные отношения, возникающие при разрешении судебно-административных дел арбитражными судами с учетом особенностей фактического и юридического содержания данных дел.

В целом, эффективность и качество судопроизводства, деятельности судебной системы – неотъемлемая составляющая качества и эффективности функционирования государства в целом, ведь судебная власть – часть государственной власти. Граждане должны доверять судебной власти, чувствовать в судах защиту и торжество справедливости.

В принятом Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации нашли свое отражение основные международно-правовые стандарты административного судопроизводства. Однако закон должен быть не декларативным, а действенным в реализации. Поэтому понимание глубинной сути тех или иных международных стандартов в сфере административного судопроизводства и добровольное следование предусмотренным ими правилам для власти, общества в целом и отдельных индивидов, в частности, – это путь к утверждению верховенства права.

Необходимо заметить, что именно международные стандарты становятся механизмом гармонизации нормативных предписаний в различных сферах правового регулирования в различных странах мира, в том числе и в отношении административного судопроизводства. Это способствует созданию единого правового пространства, например, в рамках Совета Европы – Европейского правового пространства.

Следует подчеркнуть важность закрепления принципов непосредственно в тексте КАС, поскольку принципы, во – первых, задают основы правового регулирования административного судопроизводства и, во – вторых, определяют условия и ориентиры правоприменения при отсутствии конкретной нормы, регуливающей совершение конкретного процессуального действия при рассмотрении дел административного судопроизводства, помогают также правильно использовать аналогию права и закона.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные акты и иные официальные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.05.2017).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.06.2017).
5. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) "О статусе судей в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016).
6. Федеральный закон "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" от 30.04.2010 № 68-ФЗ (последняя редакция).
7. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) "О государственной тайне".
8. Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" от 22.12.2008 № 262-ФЗ (последняя редакция).
9. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) "О судебной системе Российской Федерации".

10. Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 08.05.1994 № 3-ФЗ (последняя редакция).

11. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 № 184-ФЗ (последняя редакция).

Раздел 2. Судебные акты

12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.05.1999 № 9-П; Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 05.07.2001 № 130-О, от 12.04.2005 N 113-О, от 06.07.2010 № 1086-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

13. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 10.11.2011) "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях".

14. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 35 г. Москва "Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов".

Раздел 3. Научная и учебная литература и иные источники.

15. Агапов, А. Б. Курс административного права / А. Б. Агапов. -М.: Торг. корпорация «Дашков и К», 2004. -928 с.

16. Административное право: курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. -М. Проспект, 2007. -704 с.

17. Салищева, Н. Г. Административное право и процесс. 2013. № 12. -С. 12.

18. Афанасьев, С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство: общая характеристика и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. Саратов, 2009. - С. 1825.
19. Байтин, М.И. О принципах и функциях права: новые моменты / М.И. Байтин // Правоведение. 2000. -№ 3. - С. 4.
20. Боннер, А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. - М., 1992. - С. 32.
21. Бахрах, Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д. Н. Бахрах // Журн. рос. права, 2000. -№ 9. - С. 6—17.
22. Дмитриев, Ю. А. Административное право: учебник / Ю. А. Дмитриев, А. А. Евтеева, С. М. Петров. - М.: Эксмо, 2005. – С. 1008.
23. Дубровский Д.С., Женетль С.З., Штатина М.А. Административный процесс: Учебник для бакалавриата и магистратуры. - М.: Юрайт, 2014. С. 17- 22.
24. Еременко, М.С. Право на справедливое судебное разбирательство в гражданском процессе: практика Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса, 2004. № 3. -СПб., 2005. -С. 638, 639.
25. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. -М., 2002. - С. 91.
26. Курс советского гражданского процессуального права: В 2 т. М.: Наука, 1981. -Т. 2. - С. 139 - 142; Гражданский процесс: Учебник для бакалавров / Под ред. В.В. Блажеева, Е.Е. Уксусовой. - М.: Проспект, 2015. - С. 411 - 420.
27. Масленников, М.Я. Административный процесс: теория и практика. -М., 2008. - С. 293.
28. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. -М.: Норма, 2009. -С. 694.
29. Современные проблемы юридической науки: Материалы III Международной научно-практической конференции молодых исследователей

(Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, 12-13 мая 2017 г.). В 2-х частях. Ч. I. – Челябинск : Цицеро, 2017. – С. 391.

30. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. - СПб.: Эктон. 2003. – 374 с.

31. Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т.Г. Морщаковой. -М., 2012. -С. 37 - 40

32. Тунина, Н. А. Перспективы развития защиты субъективных публичных прав в России / Н. А. Тунина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: вопросы теории и практики. – 2011. - № 7 (13). – С.217-219.

33. Чечина, Н. А. Принципы советского гражданского процессуального права и их нормативное закрепление / Н. А. Чечина // Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб., 2004. –656 с.

34. Чернобель, Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма / Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. -2010. № 1. -С. 84 - 94.

35. Фурсов Д.А., Харламова И.В. Теория правосудия. -М., 2009. -Т. I. -С. 201

36. Огнева К.О., Опалев Р.О., Степанова О.А. Об основных новеллах Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Судья. 2015. -№ 6. -С. 6.

37. Цыбулевская, О.И. Принципы права / О.И. Цыбулевская // Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. -М.: Юристъ, 1999. -С. 149.

38. Сальвиа М. де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. -СПб., 2004. -С. 461, 462.

39. Семенов, В.М. Понятие и система принципов советского гражданского процессуального права // Сборник ученых трудов СЮИ. Свердловск, 1964. Вып. 2. -С. 237

40. Спицин, И.Н. Транспарентность в цивилистическом процессе. -М., 2013.

41. Швейкина, В.А. Принципы административного судопроизводства/Швейкина В.А.// Достижения науки и образования. № 5(18). - Иваново, 2017. - С. 31-36.