

М. С. Зайцев

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

В данной статье анализируется значение введения в действие Кодекса административного судопроизводства в Российской Федерации для реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Рассматриваемое многосоставное право включает в себя в качестве компонентов следующие субъективные права: право на участие в осуществлении правосудия; право граждан на обращение в суд в целях защиты своих прав; право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления; право на участие в референдуме; право на равный доступ к государственной службе и др. Именно с позиций механизма защиты и реализации этих прав в статье исследуются отдельные предписания и институты Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В частности делается вывод, что при наличии в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации нормативных установлений, дублирующих положения Гражданско-процессуального кодекса и Административно-процессуального кодекса Российской Федерации, в нем усматривается противоположная тенденция — пробельность нормативного регулирования целого блока значимых общественных отношений (например, исключение из числа административных дел споров о решениях, действиях либо бездействии органов, связанных с государственной службой). Автор критикует нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, касающиеся образовательного ценза для лиц, которые выступают в качестве представителей в административных процессах, и предлагает смягчить данные требования с учетом положений других федеральных законов.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административные дела, административные правоотношения, арбитражное судопроизводство, гражданское судопроизводство, право граждан на участие в управлении делами государства, право граждан на участие в осуществлении правосудия, юридические коллизии.

М. S. Zajtsev

ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND REALIZATION OF CITIZENS' RIGHT TO ASSISTING IN MANAGING STATE AFFAIRS

This article gives the analysis to the enactment of the Administrative Procedure Code of the Russian Federation to realization of citizens' right to assisting in managing state affairs. The multicast law in question consists of several subjective rights components such as the right to assisting in administration of justice, the right to appeal to court for the rights defense, the right to choose and to be chosen to the state authority and local self-administration bodies, the right to participation in referendum, the right to equal accessibility to the state service and etc. The particular requirements and institutions of APC RF (Administrative Procedure Code of the Russian Federation) including the points of the mechanism and realization are studied in the article. The author made the conclusion that APC RF has the regulatory settings overlap the requirements in CPC RF (Civil Procedure Code of the Russian Federation) and APC RF (Arbitration Procedure Code of the Russian Federation). And in the Code of Administrative procedure was found the opposed tendency — lack of the regulation the whole unit of significant social relations (deletion from the administrative cases the disputes about the judgments, actions or inactions of the bodies related to the state service). The author criticizes the regulations of APC RF (Administrative Procedure Code of the Russian Federation) in the part of educational qualification for the individuals acting as a representative in administrative proceedings, the author proposes to mitigate this point according to the requirements of the other federal laws.

Key words: administrative Procedure, administrative cases, administrative legal relations, Arbitration Procedure, Civil Procedure, the right to assisting in managing state affairs, the right to assisting in administration of justice, legal discrepancies.

Ранее в российском законодательстве в пробел, связанный с недостаточной
течение длительного времени существовал урегулированностью рассмотрения судами дел,

вытекающих из административных правоотношений, который был устранен принятием в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), что было положительно воспринято многими юристами. Необходимость его принятия подтверждается тем, что в действующем законодательстве существует значительное количество лакун и противоречий, связанных с осуществлением судопроизводства, коллизий между нормативными правовыми актами, коллизий, вызванных принятием новых законов, и т. д. По нашему мнению, принятие КАС РФ важно еще и потому, что административное судопроизводство выступает действенным механизмом защиты и восстановления прав граждан, в том числе гарантированного Конституцией Российской Федерации права граждан на участие в управлении делами государства.

Конечно, только принятие КАС РФ вряд ли способно обеспечить беспроblemную регламентацию процедур судебной защиты конституционных прав граждан, создать оптимальный режим правового регулирования в этой сфере. И. А. Стародубцева справедливо подчеркивает, что в российском законодательстве имеют место конституционно-правовые коллизии, когда не отменены федеральные законы, признанные неконституционными, и вместо них не приняты акты, соответствующие правовым позициям Конституционного Суда РФ. Многие решения Конституционного Суда РФ, которые требуют принятия нормативных правовых актов, не исполняются. Согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации, не исполнено 56 решений высшего органа конституционного контроля в период с 1996 по 2012 гг. (примерно 43 %), а исполнено только 73 решения. За период с 1995 по 2013 гг. в Конституционный Суд РФ поступило 276 015 обращений, но рассмотрено намного меньше: вынесено всего 22 528 определений и 379 постановлений. Эта статистика показывает недейственность последующего конституционного контроля и свидетельствует о необходимости создания дополнительных механизмов, позволяющих системно регулировать общественные отношения, связанные с воздействием на юридические коллизии [1, 2], в том числе в сфере реализации конституционного права на участие в управлении делами государства.

По обоснованному мнению И. А. Стародубцевой, Конституция Российской Федерации не всегда может оказывать должное влияние на правовую систему, вследствие чего нарушаются системные связи, обусловленные

необходимостью соответствия ей федеральных законов, а это с неизбежностью приводит к «разрыву» между конституционными правами и свободами личности и к их необоснованному ограничению установлениями федеральных законов, причем не только в конституционном праве, но в других отраслях отечественного права [3].

В частности, в отношении административно-процессуального права возникал вопрос о необходимости практической реализации конституционно-правовой нормы, которая устанавливала бы административное судопроизводство как специальную форму реализации судебной власти в Российской Федерации вместе с конституционным, уголовным, гражданским и арбитражным судопроизводством. Таким образом, с принятием КАС РФ состоялось выполнение требований Конституции РФ по практическому осуществлению правового положения относительно правосудия по административным делам [4].

По нашему мнению, это событие имеет большое значение еще потому, что право граждан на участие в отправлении правосудия, закрепленное в ч. 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации, которое гарантирует участие представителей населения в осуществлении правосудия, является одним из важнейших элементов комплексного права на участие граждан в управлении делами государства*. Кроме того, элементом данного комплексного многосоставного права также выступает право граждан на обращение в суд в целях защиты своих прав, которое с принятием КАС РФ приобрело более реальные очертания в сфере административного судопроизводства.

Граждане Российской Федерации имеют право не только непосредственно участвовать в отправлении правосудия, но и требовать от органов государственной власти соблюдения данного права, в том числе и с помощью обращения в суд, если это право нарушено (следует учитывать, что право на обращение граждан в суд, органы государственной власти и местного самоуправления в целях защиты своих прав выступает не только одним из компонентов многосоставного права граждан на участие в управлении делами государства, но и является действенным средством защиты иных конституционных прав).

Иностранцы граждане и подданные, апатриды и полипатриды, находясь на территории Российской Федерации, обладают ограниченными правами в сфере управления делами государства, но они также имеют право на обращения в целях

защиты и восстановления своих нарушенных прав как в суд, так и в органы государственной власти и местного самоуправления. Если, например, в реализации права на участие в осуществлении правосудия есть ограничения: судьей в Российской Федерации может стать только лицо, обладающее российским гражданством, то для иностранцев эти ограничения компенсируются их правом на судебную защиту, которое согласно ст. 46 Конституции РФ гарантируется каждому лицу.

Это предусмотрено и в административно-процессуальном законодательстве: в п. 4. ст. 4 КАС РФ также закреплено право на обращение в суд «иностранцев», как они называются в кодексе, т. е. иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации имеют право на обращение в суд в целях защиты своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений. В статье 4 указано, что Правительство Российской Федерации может вводить ответные ограничения прав иностранных лиц тех государств, которые установили подобные ограничения процессуальных прав в судах для российских граждан и организаций [6].

Согласно ст. 5 КАС РФ административно-процессуальная правоспособность и дееспособность иностранцев и апатридов определяются международным договором Российской Федерации с соответствующим государством, личным законом страны, являющейся местом проживания иностранного лица или апатрида, а в случае проживания этого лица в РФ его личным законом будет российское законодательство. Таким образом, КАС РФ также гарантирует иностранным гражданам и лицам без гражданства право на обращение в суд в целях защиты своих прав на территории России.

До принятия КАС РФ в 2015 г. в российском законодательстве существовал значительный пробел, поскольку рассмотрение дел, связанных с обжалованием законодательных актов, действий органов государственной власти, должностных лиц, частично регулировались Гражданско-процессуальным кодексом и Административно-процессуальным кодексом Российской Федерации [7, 8]. Административный спор отличается от споров в гражданском процессе основаниями, субъектами, предметом. В его основе лежит публичный интерес, т. е. это публичный спор о правах и обязанностях сторон, одна из которых находится в административном или ином подчинении у другой. Специфика административно-правовых споров состоит в следующем: несмотря на то, что

административно-правовые отношения основаны на юридическом неравенстве сторон, в процессуальном смысле стороны равны перед законом и судом. Такие отличия административного судопроизводства от гражданского обуславливали объективную необходимость принятия КАС РФ, поскольку дела, вытекающие из административных правоотношений, в силу своих особенностей должны рассматриваться отдельно от гражданских дел [9].

Принятие КАС РФ также устраняет и другие пробелы в законодательстве, которые в основном связаны с регламентацией мер предварительной защиты по административному иску, разрешает большую часть противоречий, возникающих при применении обеспечительных мер в гражданском судопроизводстве. С позиций гарантий реализации права на участие в управлении делами государства, компонентами которого являются право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право на участие в референдуме (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), важно еще отметить, что в КАС РФ специально предусмотрена ст. 239 «Обращение в суд с административным иском о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где более подробно прописаны субъекты обращения в суд и предмет обращения, по которому лица, участвующие в избирательном процессе и референдумных процедурах, имеют право подать административное исковое заявление.

Таким образом, эта норма устраняет пробел, содержащийся в Гражданско-процессуальном кодексе РФ. Теперь существуют не только возможность оспорить решение избирательной комиссии о регистрации, отказе в регистрации списка кандидатов, но и решение избирательной комиссии о заверении списка кандидатов и об отказе в заверении списка кандидатов [10].

Согласно ст. 239 КАС РФ избиратели и участники референдума могут оспорить решение избирательной комиссии и комиссии референдума в суде, если оно нарушает их права. В соответствии с п. 6 ст. 239 КАС РФ граждане могут оспорить решение как непосредственно, обратившись в суд, так и опосредованно с помощью представителя. Прокурор вправе обратиться в суд с административным иском о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом, когда гражданин по уважительным причинам не может обратиться в суд самостоятельно. Это также можно выделить как элемент механизма

защиты таких важных конституционных прав граждан, как избирательные права, право граждан на судебную защиту.

До принятия КАС РФ эти вопросы регулировались утратившими силу нормами гл. 26 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации «Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». По мнению Ю. А. Поповой, гражданское процессуальное право и арбитражное процессуальное право содержат большое количество дублирующих норм [11, с. 64]. По этой причине многие специалисты совершенно обоснованно считают необходимым создание единого процессуального кодекса. Несмотря на то, что содержание Гражданско-процессуального и Административно-процессуального кодексов Российской Федерации не идентично, оно во многом совпадает. Это касается наиболее существенных аспектов, таких как принцип законности, принцип состязательности и равноправия сторон и т. д. Исторический опыт показывает, что судебная система и судебное законодательство развиваются волнообразно, т. е. периоды унификации и интеграции сменяются периодами специализации и дифференциации законов. В настоящее время российская судебная система находится в процессе унификации и интеграции, а в этих условиях ряд специалистов ставит вопрос о том, нужен ли российскому законодательству Административно-процессуальный кодекс как самостоятельный нормативный правовой акт, если его нормы во многом сходны с Гражданско-процессуальным кодексом [12].

Многие положения КАС РФ сходны и с Гражданско-процессуальным, и с Административно-процессуальным кодексами Российской Федерации, т. е. в него были «скопированы» целые главы из этих кодексов, как например, гл. 26 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, связанная с защитой избирательных прав граждан. Поскольку вместе с принятием КАС РФ не были учреждены специализированные административные суды, административный процесс остается во многом похожим на гражданское и арбитражное судопроизводство [4].

В КАС РФ отсутствуют специальные указания на то, что продублированные в нем нормы утрачивают силу в ранее принятых отраслевых законах, и, по мнению некоторых ученых, для упорядоченности правового регулирования административного судопроизводства в судах общей юрисдикции было бы целесообразно указать утратившие силу соответствующие нормы

Гражданско-процессуального кодекса РФ в связи с принятием КАС РФ. Иначе создается прецедент избыточного нормативного регулирования, что вряд ли идет на пользу российской правовой системе в целом.

При наличии дублирующих нормативных установлений в КАС РФ усматривается противоположная тенденция — пробельность нормативного регулирования целого блока общественных отношений. Так, на наш взгляд, серьезной ошибкой законодателя является исключение из числа административных дел споров по существу решений, действий либо бездействия органов, связанных с государственной службой. Полагаем, справедливо мнение М. В. Воробьевой и Т. В. Пешковой, что все нарушения со стороны органов власти, которые связаны с управленческой деятельностью, нужно отнести к административным делам и рассматривать в порядке административного судопроизводства, поскольку эти споры по своему содержанию относятся исключительно к административным правоотношениям [13, с. 73; 14]. С учетом того, что право граждан на участие в управлении делами государства в качестве одного из компонентов включает гарантированное Конституцией РФ право на равный доступ к государственной службе, такое регулирование (в КАС РФ) было бы более логичным и предпочтительным.

Если продолжать последовательно оценивать (с позиций реализации права граждан на участие в управлении делами государства) институты административно-процессуального права, введенные в связи с принятием КАС РФ, можно обратить внимание на одну особенность, касающуюся гарантирования гражданам права на судебную защиту в рамках административного судопроизводства посредством представительства. Речь идет об образовательном цензе для лиц, выступающих в качестве представителя в административных процессах: по новому закону они должны иметь высшее юридическое образование, иначе они не допускаются к участию в суде в качестве представителя. Президиум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что наличие высшего юридического образования у представителя по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, может подтверждаться дипломами бакалавра, специалиста или магистра либо дипломом об окончании аспирантуры по юридической специальности. Таким образом, получается, что даже лица, имеющие ученые степени кандидата и доктора юридических наук, но получившие базовое высшее образование по другим

специальностям, также не допускаются в суд по административным делам в качестве представителя. Несмотря на то, что ученые степени кандидата и доктора юридических наук в области юриспруденции говорят об уровне подготовки представителя намного больше, чем диплом бакалавра или специалиста [15].

Тем не менее некоторые ученые все же считают справедливым требование к представителю, установленное ст. 55 КАС РФ, в соответствии с которым им может быть только лицо, имеющее высшее юридическое образование, поскольку это требование является гарантией для участника административного судопроизводства на получение квалифицированной юридической помощи. Однако системный анализ сходных институтов в иных отраслях отечественного процессуального права показывает, что требование высшего юридического образования не предъявляется к представителям потерпевшего, частного обвинителя или гражданского истца в уголовном процессе (ч. 1 ст. 45 Уголовно-процессуального кодекса РФ). Арбитражный процессуальный закон также не содержит императивного требования о наличии у представителя юридического образования (ч. 3 ст. 59 Административно-процессуального кодекса РФ). Сходные положения закреплены и в главе 5 Гражданско-процессуального кодекса РФ. И даже если в качестве представителя приглашается адвокат, то в соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» статус адвоката вправе приобрести лицо, которое имеет высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности. Полагаем, законодатель надлежит «смягчить требования» к представителю в административном судопроизводстве, так как подобный способ нормативного регулирования в некоторой степени затрудняет для граждан реализацию права на судебную защиту их прав и законных интересов.

С позиций гарантий осуществления указанного права следует проанализировать и такой институт административного судопроизводства, как упрощенное (письменное) производство, основаниями к применению которого могут быть незначительная сумма задолженности, указанная в иске, возможность рассмотрения дела в отсутствие сторон.

Упрощенное производство (в его модернизированном виде) стало применяться в арбитражном процессе с 2012 г., а в гражданском процессе существует такая форма упрощенного производства, как судебный приказ. Но при этом есть существенные отличия судебного приказа от упрощенного (письменного) производства в

административном процессе: вынесение судебного приказа не связано с предварительным мнением ответчика, а в упрощенном (письменном) производстве должно быть учтено обоюдное согласие административного истца и ответчика на применение этой процедуры. Кроме того, предполагается состязательный режим обмена сторонами документальными доказательствами и предварительное судебное заседание с вынесением определения о подготовке к рассмотрению административного дела. В порядке упрощенного производства вся информация представляется суду только в письменном виде, поэтому устное разбирательство не проводится, стороны не выступают в суде, равно как и свидетели, поскольку судом принимаются доказательства исключительно в письменной форме.

Несмотря на то, что упрощенное производство вызывает сомнения в соблюдении некоторых прав участвующих в деле лиц, но все же ускорение процесса представляется целесообразным, поскольку оно направлено на разгрузку судов, прежде всего районных, от большого количества несложных административных дел, уменьшение временных затрат и судебных издержек лиц, которые участвуют в деле [16, с. 1, 5].

С точки зрения гарантий реализации права граждан на участие в управлении делами государства нужно еще обратить внимание на применение мер предварительной защиты по административному иску о признании незаконными решений, действий органов, организаций и лиц, наделенных государственными полномочиями. Так, согласно ст. 223 КАС РФ суд может приостановить действие оспариваемого решения соответствующего органа, относящегося к административному истцу либо приостановить совершение оспариваемого действия [17].

Несмотря на то, что КАС РФ не лишен ряда недостатков, мы все же положительно оцениваем сам факт его принятия, поскольку это уменьшит количество правовых коллизий. Ценным представляется закрепленный в КАС РФ порядок упрощенного производства, способствующий соблюдению разумных сроков производства и снижению издержек участников процесса.

Нужно также отметить, что с принятием КАС РФ были выполнены требования Конституции РФ об установлении административного судопроизводства как одной из форм реализации судебной власти и участия граждан в осуществлении правосудия.

Примечания

* Более подробно о компонентном составе данного права см.: [5, с. 17—22].

Список библиографических ссылок

1. Стародубцева И. А. Коллизионные отношения как разновидность конституционных правоотношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. С. 15—19.
2. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 08.04.2016).
3. Стародубцева И. А. Использование коллизионного подхода в правовых исследованиях: постановка проблемы // История государства и права. 2012. № 21. С. 29—31.
4. Старилов Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 9—14.
5. Зайцев М. С. Понятие и содержание конституционного права на участие в управлении делами государства // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 1. С. 17—22.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 15.02.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 15.02.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Приженникова А. Н. Состояние правового регулирования административного судопроизводства: пути решения // Административное право и практика администрирования. 2013. № 5. С. 70—85.
10. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / О. В. Аксенова [и др.]; под ред. А. А. Муравьева. М., 2015. 408 с.
11. Попова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2002. 364 с.
12. Демичев А. А. Объединение Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, разработка Концепции единого Гражданского процессуального кодекса... Что дальше? // Вестник гражданского процесса. 2015. № 5. С. 87—95.
13. Воробьева М. В. Содержание служебного спора, возникающего на государственной гражданской службе, как разновидности административно-правового спора // Административное право и процесс. 2014. № 11; доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Пешкова Т. В. Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ: значение, проблемы, дальнейшие перспективы // Рос. судья. 2015. № 9. С. 14—16.
15. КАС РФ: как применять новый кодекс? Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Кузнецова Е. Обсуждаем кодекс административного судопроизводства. Первый шаг к монополии // ЭЖ-Юрист. 2015. № 9; доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Терехова Л. А. Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) лиц, наделенных публичными полномочиями, в соответствии с КАС РФ // Судья. 2015. № 6. С. 21—25.

© Зайцев М. С., 2016