

# ОЧЕВИДНОЕ НЕСОВЕРШЕНСТВО

**Анализируя кодекс административного судопроизводства (КАС), принятый Госдумой в первом чтении, трудно сказать, что законодатель подготовил качественный, глубоко проработанный проект. Остановимся лишь на самых существенных замечаниях.**

**Артем БОРИСОВ,**  
младший юрист,  
Адвокатское бюро  
«Плешанов, Ушкалов и партнеры»  
г. Москва

К сожалению, в целом проект КАС РФ представляет собой не что иное, как обыкновенный клон действующего на текущий момент порядка осуществления административного судопроизводства, предусмотренного ГПК РФ. Это обыкновенное копирование норм подраздела III раздела II ГПК РФ с добавлением, опять же из ГПК РФ, общих положений, касающихся судопроизводства, а также порядка обжалования судебных актов, пересмотра судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Копирование положений ГПК РФ прослеживается также по используемой в тексте законопроекта терминологии («административное исковое заявление», «административный истец», «административный ответчик» и т. д.). Фактически проект КАС не представляет собой воплощения нового вида судопроизводства – административного судопроизводства, а является лишь инкорпорированием норм порядка осуществления все того же гражданского судопроизводства.

В качестве примера можно привести главу 21 КАС РФ, которая посвящена оспариванию нормативных правовых актов. Каким-либо особенностям порядка оспаривания нормативных правовых актов с точки зрения административного судопроизводства проект КАС РФ не предлагает, фактически занимаясь воспроизведением норм ГПК РФ.

Взгляд на КАС РФ как на клон ГПК РФ в части рассмотрения административных дел был высказан и Председателем ВАС РФ Ивановым А.А., который заявил, что «с точки зрения законодательной техники лучше было бы внести изменения в Гражданский процессуальный кодекс, чем повторять общие принципы процесса дважды».

Отметим, что в тексте законопроекта очень много юридико-технических ошибок. Кроме того, некоторые положения законопроекта противоречат действующему законодательству. Рассмотрим недостатки обжалуемого проекта.

Согласно ч. 1 ст. 1 проекта КАС РФ предметом регулирования КАС РФ является порядок рассмотрения административных споров, которые сейчас разрешаются в судах общей юрисдикции по правилам, установленным в ГПК РФ. Поэтому действие КАС РФ не будет распространяться на категории административных дел, разрешение и рассмотрение которых отнесено, например, к подведомственности арбитражных судов по правилам АПК РФ.

Следовательно, КАС РФ уже не справляется с действительно сложной концептуальной задачей – установлением общего, единого порядка для рассмотрения административных споров. Поэтому принятие КАС РФ не приведет к появлению в российском законодательстве кодифицированного нормативного акта в области административного судопроизводства.

Кроме того, принятие КАС РФ фактически будет означать, что идентичные по своей юридической природе споры будут рассматриваться в арбитражных судах и судах общей юрисдикции как разные виды судопроизводства: как гражданское и как административное соответственно.

В статье 19 КАС РФ закреплено, что суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают административные дела, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к компетенции КС РФ, Дисциплинарного судебного присутствия, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и арбитражных судов. Однако КАС содержит и положения, которые противоречат заявленному в ст. 19 КАС РФ принципу подведомственности.

Так, в п. 13 ч. 1 ст. 22 КАС РФ предусмотрено, что Верховный суд республики, краевой суд, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным арбитражным судам первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах.

ВАС РФ в своих предложениях и замечаниях к проекту КАС РФ обратил внимание на

данное положение законопроекта, указав, что этот пункт КАС РФ противоречит положениям действующего законодательства и разъяснениям высших судов, согласно которым дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство, вызванное длительным сроком судопроизводства по делу в арбитражном суде, подведомственны системе арбитражных судов. Вышеозвученному в ст. 19 законопроекта принципу противоречит, например, п. 3 ч. 3 ст. 1, устанавливающий, что суды общей юрисдикции рассматривают дела о взыскании с физических лиц и некоммерческих организаций обязательных платежей и санкций. Между тем действующим налоговым законодательством предусмотрено, что к подведомственности судов общей юрисдикции отнесены налоговые споры с участием физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями.

Кроме того, одной из новелл КАС РФ является требование о наличии высшего юридического образования у представителя стороны по административному спору и обязательное представительство по делам об оспаривании нормативных актов (ст. 57 и ч. 7 ст. 210 проекта КАС РФ). С одной стороны, это можно понимать как попытку обосновать сложность сути и природы административных споров и судопроизводства по таким делам (например, ни ГПК РФ, ни АПК РФ требования о наличии высшего юридического образования у представителя стороны не предъявляют). С другой – поскольку, как ранее было указано, КАС РФ представляет собой фактическое компилирование норм ГПК РФ, такое требование оказывается не совсем логичным и обоснованным.

Эти и другие противоречия по вопросам подсудности и подведомственности в проекте КАС РФ были отмечены ВАС РФ в своих замечаниях и предложениях к законопроекту.

На основании вышеизложенного можно сказать, что проект КАС РФ получился неудачным и представляет собой не новый кодифицированный акт отдельного вида административного судопроизводства, а воспроизведение норм гражданского судопроизводства по административным делам.

Еще один важный недостаток проекта КАС РФ – в нем не обосновывается наличие самостоятельной процессуальной формы административного судопроизводства.

Собственно, главный вопрос, который должны были разрешить авторы законопроекта КАС РФ, состоит в следующем: а есть

ли необходимость в таком законодательном акте? Ведь только обосновав то, что феномен осуществления правосудия посредством административного судопроизводства действительно существует, можно в дальнейшем заниматься законодательной деятельностью, направленной на унификацию общественных отношений в этой области права. При этом ссылку на ст. 118 Конституции нельзя признавать удачным аргументом для доказывания существования правосудия посредством административного судопроизводства.

Считаю, что можно согласиться с мнением А. Ильина, который указывает на то, что «...разница между исковым производством и производством по делам, возникающим из публичных правоотношений, не носит и не может носить принципиальный характер. В плоскости процессуальных отношений стороны утрачивают свое властное или подчиненное положение в отношении друг друга... Тот факт, что закрепленный в нормах гражданского процессуального права алгоритм рассмотрения дел может применяться для разрешения большинства споров о праве и других дел (ст. 2, ч. 1 ст. 3 ГПК РФ) независимо от их материально-правовых различий, говорит об универсальности гражданской процессуальной формы. Именно поэтому дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судом по общим правилам искового производства с особенностями, предусмотренными правилами этого вида производства и другими федеральными законами».

Таким образом, на данный момент главная задача, которую необходимо разрешить, прежде чем заниматься созданием кодекса, регулирующего административное судопроизводство, состоит в научном обосновании и наполнении самой категории административного судопроизводства. Нужно учитывать, что на текущий момент категории дел, которые рассматриваются в качестве административных, являются чрезвычайно разнородными по своей юридической сути. При этом следует иметь в виду, что действующий механизм гражданского судопроизводства по административным делам является вполне приспособленным для разрешения большей части видов административных дел. И надо ли изобретать какой-либо новый законодательный акт – это вопрос открытый. По моему мнению, КАС РФ скорее внесет больше правовой неопределенности и запутает правоприменителя, нежели даст положительный эффект. ■

## ЕСТЬ МНЕНИЕ

# ИСТОРИЯ ВОПРОСА И ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ

Потребность в принятии закона в данной сфере назрела давно. Четкой регламентации требует порядок разрешения споров между органами власти и гражданами. Недостаточная регламентированность правовых норм в этой сфере негативно сказывается на уровне защиты конституционных прав и свобод. Предлагаемый закон призван устранить эти пробелы в отечественном правовом поле и в целом привести, вероятно, к разрешению проблем во взаимодействии участников публичных правоотношений.

Законодательную инициативу проявил Президент РФ. Ранее попытки урегулирования правоотношений по административному судопроизводству уже предпринима-

лись. Законопроект с аналогичным названием ВС РФ 2006 года не был рассмотрен. Примечательно, что последний документ находился в Госдуме РФ вплоть до середины июня 2013 года.

Принятие нового законопроекта, очевидно, требует времени. Ожидания быстрого рассмотрения и подписания проекта не оправдались. Документ нуждается в корректировке, компетентном изучении и согласовании с действующими нормами закона.

Принятый в первом чтении проект регламентирует целый ряд положений и особенностей административного судопроизводства (подсудность и подведомственность административных дел, порядок судопроизводства, принятие и обжалование реше-

ний, применение современных технологий судопроизводства).

Вместе с тем нельзя не учитывать и очевидные недочеты законопроекта. В частности, пересмотра требует терминология нового законопроекта, не учитывающая действующее процессуальное законодательство по различиям в публичных правоотношениях, судопроизводства по ним и искового производства в суде. Необходимы уточнения положений о подсудности при рассмотрении дел судами, статусе прокурора, компенсации судебных расходов и размерах штрафов.

Отдельно стоит отметить статус представителя, по которому положения законопроекта не вполне однозначны, и это может затруднить доступ граждан к правосудию.

Так, неопределенным представляется требование к статусу представителя, которым в суде по административным делам может быть лицо с высшим юридическим образованием. Хотя известно, что компетентное ведение дела в суде не всегда связано с уровнем специального образования.

Будем надеяться, что последующие изменения и дополнения, вносимые в текст этого законопроекта, будут способствовать правовому единообразию российского законодательства.

**Валентин Контарев,**  
юрист, ООО «Национальная  
Юридическая Служба»,  
г. Москва

## ЕСТЬ МНЕНИЕ

# ПРАВА НЕКОТОРЫХ ГРАЖДАН МОГУТ БЫТЬ ОГРАНИЧЕНЫ

Принятие отдельного федерального закона, регламентирующего порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами общей юрисдикции ряда административных дел, назрело уже давно. Тем более что понятие «административное судопроизводство» законодательно закреплено еще в Конституции РФ (ч. 2 ст. 118). Кодекс административного судопроизводства (КАС) представляет собой некий симбиоз ГПК РФ и АПК РФ, при этом имеет и особенности:

- появляется возможность влиять на сроки рассмотрения дела. 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 дела вправе вынести мотивированное определение об ускорении рассмотрения административного дела;
- предусмотрена возможность упрощенного (письменного) производства по рас-

сматриваемым судом делам (исследуются только письменные доказательства, представленные сторонами, а решение суда может быть обжаловано в 15-дневный срок);

- появляется новое понятие мер предварительной защиты, которые по своему существу являются обеспечительными мерами, закрепленными в действующих кодексах;

- законодатель еще раз делает акцент на возложении обязанности по доказыванию законности оспариваемых нормативно-правовых актов, решений, действий (бездействия) органов власти и должностных лиц;

- расширено понятие «неправильное применение норм материального права»: теперь в эту категорию включено неправильное истолкование закона в том числе без учета правовой позиции, содержащейся в постановлениях Пленума ВС РФ и Президиума ВС РФ;

- законодателем закреплена возможность передачи судебных актов посредством электронного документооборота, появилась возможность создания электронного судебного документа, подписан-

ного судьей усиленной квалифицированной электронной подписью. В целом законодатель уполномочивает суд доводить до участников процесса необходимую информацию и документы любым способом, обеспечивающим скорейшую доставку.

Многие правозащитники обеспокоены новеллой об обязательном наличии высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и в случае, предусмотренном ч. 2 ст. 56 КАС (например, дела о принудительном психиатрическом освидетельствовании гражданина), ведет дело без обязательного участия представителя. Есть основания предполагать, что это существенно ограничит право отдельных категорий граждан на защиту и восстановление нарушенных прав. Думаем, данное ограничение не может быть положено в основу будущего закона.

В проекте достаточно детально представлена методология рассмотрения и разрешения отдельных категорий судебных споров. Поскольку закон вынесен на обсуждение, хочется видеть в ст. 18 КАС больше терминов и понятий, которые обозначены в самом кодексе, но суть их не

раскрыта (например, такие понятия, как «реадмиссия», «электронный судебный документ» и т. д.).

Прогрессивным по своей сути мы считаем закрепление на законодательном уровне признания сторонами обстоятельств в устной форме. Такая практика имеется в ряде зарубежных стран.

Нельзя не обратить внимание на закрепленную в КАС возможность рассмотрения гражданского иска о возмещении ущерба при рассмотрении дела по административному исковому заявлению, что должно способствовать более эффективному судопроизводству и сделать судопроизводство для простых граждан более доступным. Мы считаем, что, вводя данную норму, законодатель выступает в защиту своих граждан и делает акцент на том, что у них должно быть право на обращение с иском о возмещении ущерба в административном процессе либо в гражданском процессе по их усмотрению.

При анализе настоящего проекта мы видим, что он призван систематизировать и упростить порядок рассмотрения огромной категории споров, что должно способствовать более быстрому рассмотрению обращений граждан и некоммерческих организаций в судах (судами). В целом КАС не несет существенного улучшения положения граждан, а лишь регламентирует и делает более понятной процедуру рассмотрения споров в этой категории.

По моему мнению, законопроект нуждается в детальной доработке.

**Анна Ноняева,**  
руководитель, ООО «Центр правового  
обслуживания»,  
г. Москва