

## О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ПРИНЦИПОВ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

**Н. Г. Деменкова**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,*

**М. С. Игнатова**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,*

**А. В. Минбалеев**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

Статья посвящена анализу принципов административного судопроизводства, которые получили правовое закрепление в Кодексе административного судопроизводства РФ. Авторы предлагают выделять многоуровневую систему принципов административного судопроизводства и приводят их классификацию. Первую группу составляют общеправовые принципы, применяемые исходя из общих закономерностей всех правовых явлений, а также фундаментальных положений Конституции Российской Федерации. Вторая группа включает в себя межотраслевые (общепроцессуальные) принципы, характерные и для иных видов судопроизводства. В третью группу объединены специальные принципы, которые определяют специфику административного судопроизводства и обусловлены характером и особенностями административных дел.

В статье раскрыто содержание основных принципов административного судопроизводства: независимости судей; равенства всех перед законом и судом; законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществления административного судопроизводства в разумный срок и исполнения судебных актов по административным делам в разумный срок; гласности и открытости судебного разбирательства; непосредственности судебного разбирательства; состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда. При этом отражена специфика применения общеправовых и межотраслевых принципов именно в административном судопроизводстве.

В результате сделан вывод о том, что в перечне принципов административного судопроизводства, закрепленном в Кодексе административного судопроизводства РФ, не нашел отражения ряд важных общепроцессуальных и специальных принципов, предлагаемых и обсуждаемых в научной литературе.

**Ключевые слова:** *принципы права, административное судопроизводство, принципы административного судопроизводства, административный процесс.*

15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ (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.

Важнейшими свойствами правовых принципов являются их системность и законодательное закрепление. Системность пред-

полагает наличие взаимосвязи 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 частного характера, отраженные в различных нормах процессуального права. Правовые принципы подлежат обязательному закреплению в действующем законодательстве. Как отмечает Н. А. Чечина, «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» [4, с. 266–267].

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

- 1) независимость судей;
- 2) равенство всех перед законом и судом;
- 3) законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел;
- 4) осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок;
- 5) гласность и открытость судебного разбирательства;
- 6) непосредственность судебного разбирательства;
- 7) состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Представляется, что указанные принципы можно рассматривать в виде многоуровневой системы, базирующейся на положениях Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О судебной системе» и положениях 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 и 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» [3, с. 218].

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

Рассмотрим содержание названных принципов.

Первый уровень принципов. *Принцип законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел.* Этот принцип вытекает из ст. 1 Конституции Российской Федерации, определившей Российскую Федерацию в качестве правового государства. Он закреплен и в других статьях Конституции Российской Федерации (ст. 2, 15, 57 и др.).

В ст. 9 КАС наряду с законностью провозглашается принцип справедливости, к соблюдению которого при судебном разбирательстве также настойчиво призывают Конституционный Суд Российской Федерации и Европейский Суд по правам человека. «Справедливость тесно связана с законностью, ибо только законные приговор, решение, действие могут быть справедливыми, но справедливость и законность – это не одно и то же: если законность – понятие только правовое, то справедливость выражает еще и нравственные чувства и оценки» [1, с. 55]. Заметим, что правовые предписания названной статьи КАС полностью исчерпываются сущностью принципа законности в административном судопроизводстве, обеспечиваемого лишь правильным толкованием и применением судом законов и иных нормативных правовых актов к обстоятельствам административного дела, соблюдением всеми его участниками положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве (ст. 2, 15 КАС). С учетом же требований европейских стандартов и практики Европейского Суда по правам человека принцип законности и справедливости предполагает не только формальную реализацию требований закона, но и обеспечение реальной защиты прав и интересов граждан.

*Принцип равенства всех перед законом и судом.* Осуществление правосудия по адми-

нистративным делам на началах равенства всех перед законом и судом как принцип административного судопроизводства является отражением одноименного конституционного принципа (ст. 8 КАС, ст. 19 Конституции Российской Федерации).

Второй уровень принципов. *Принцип независимости судей.* Сущность принципа независимости судей, о котором идет речь в ст. 7 КАС, заключается в создании для них условий, при которых они имеют возможность свободно формировать свои оценки по поводу собранных доказательств, обстоятельств дела, квалификации спорных правоотношений безотносительно к каким-либо интересам, внутренним и внешним влияниям. Закрепление данного принципа законодателем является, на наш взгляд, специальной гарантией реализации данного межотраслевого принципа, закрепленного Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О судебной системе», в административном судопроизводстве.

*Принцип гласности и открытости судебного разбирательства.* Сущность и формы реализации принципа гласности в административном судопроизводстве определены в ст. 11 КАС. Гласность обеспечивается проведением открытого судебного заседания. Данное правило административного судопроизводства корреспондирует с ч. 1 ст. 123 Конституции Российской Федерации.

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

Гласность и открытость административного судопроизводства предполагают право лиц, участвующих в деле, заинтересованных лиц получать информацию о дате, времени и месте рассмотрения административного дела, о результатах рассмотрения административного дела и принятых по нему судебных актах (ч. 3 ст. 11 КАС). Лица, участвующие в деле, и иные лица, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право фиксировать ход судебного разбирательства письменно и с помощью средств аудиозаписи. Фото-

съемка судебного заседания, его видеозапись, радио- и телетрансляция, трансляция с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет допускаются с разрешения суда.

Административное судопроизводство ведется на русском языке или на государственных языках республик, входящих в состав Российской Федерации (ст. 12 КАС). Лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, гарантируется право знакомиться с материалами дела, участвовать в судебных действиях, выступать в суде на родном языке или свободно выбранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. Это право распространяется не только на граждан Российской Федерации, но и на лиц без гражданства и иностранных граждан. Нарушение принципа языка, на котором ведется административное судопроизводство, является существенным нарушением закона, влекущим безусловную отмену решения (п. 3 ч. 1 ст. 310 КАС).

Также необходимо отметить, что судебные органы регулярно предоставляют информацию о своей деятельности средствам массовой информации, размещают на своих официальных сайтах отчеты о проделанной работе, а также судебные решения и иную информацию. Таким образом, открытость судебного разбирательства предполагает в том числе общедоступность информации о судебной деятельности, а также информированность общества о ее результатах.

*Принцип непосредственности судебного разбирательства.* Содержание принципа непосредственности в административном судопроизводстве раскрывается в ст. 13 КАС посредством указания на обязанность суда при рассмотрении административного дела непосредственно исследовать доказательства. Суд лично заслушивает объяснения сторон, показания свидетелей, оглашает письменные доказательства, осматривает вещественные доказательства, воспроизводит аудио- и видеозаписи и др. (ст. 159, 161, 164, 166–168 КАС).

Проявлением принципа непосредственности является правило, по которому суд основывает решение только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании (ч. 2 ст. 176 КАС). Следует предположить, что исследуемый аспект должен исключать предвзятость, предрасположенность

или личную мотивацию судей при вынесении решений.

С принципом непосредственности связано требование неизменности состава суда – правило, имеющее отношение к судебному разбирательству в целом, а не только к исследованию доказательств. Административное дело, рассмотрение которого начато одним судьей или составом суда, должно быть рассмотрено этим же судьей или этим же составом суда (ч. 2 ст. 28 КАС). Если кто-нибудь из состава суда во время разбирательства административного дела выбывает и заменяется другим лицом, весь процесс начинается сначала, иначе окажется, что новый судья не ознакомлен с обстоятельствами дела непосредственно.

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

*Принцип состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства* призван уравнивать различных по статусу субъектов спора. Административный спор представляет собой несогласие определенных лиц с решением органа публичной власти, с действием ее отдельного представителя – должностного лица. При этом одним из способов (процессуальных механизмов) уравнивания возможностей публичной власти и «безвластного» субъекта является судебное производство, в котором можно попытаться уравнивать заявителя и ответчика. Несоблюдение данного принципа исключает возможность осуществления успешной судебной деятельности и лишает ее всякого смысла.

Кроме того, в целях обеспечения в административном судопроизводстве сбалансированной состязательности и надлежащего равноправия сторон, занимающих неравное положение в административных и иных публичных правоотношениях и располагающих в связи с этим не вполне равнозначными возможностями в доказывании обстоятельств по

административному делу, в КАС РФ делается акцент на активную роль суда при разрешении дела. Так, при необходимости суд вправе сам истребовать доказательства, а при проверке законности нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации суд вправе выйти за пределы оснований и доводов заявленных требований (ч. 3 ст. 62, ч. 1 ст. 63 КАС).

Также суд может осуществлять контроль за некоторыми действиями участвующих в деле лиц, в том числе по распоряжению материальными правами и процессуальными средствами их защиты, в частности за заключением соглашения о примирении, отказом от предъявленных требований, признанием требований, предъявлением встречных требований и др. (ст. 46, 131, 137, 157 и др. КАС).

*Принцип осуществления административного судопроизводства в разумный срок и исполнения судебных актов по административным делам в разумный срок.* Сущность данного принципа заключается в усилении динамики судебного процесса (ст. 10 КАС). Аналогичная норма содержится в ГПК РФ и АПК РФ. Для этого в административном судопроизводстве предусмотрен институт ускорения рассмотрения административного дела, закреплены права лиц, участвующих в деле, на направление, представление и получение электронных документов по административному делу, а также закреплено право при необходимости участвовать в судебном заседании посредством использования систем видеоконференцсвязи (ст. 10, 45, 125, 142 и др. КАС).

Представляется, что сроки рассмотрения и разрешения дела должны быть максимально сокращены, а меры, принятые государственным органом или должностным лицом в отношении субъекта, не наделенного государственно-властными полномочиями, должны быть приостановлены до рассмотрения дела по существу. Эти требования являются необходимой составляющей процессуальной гарантии прав и законных интересов любого субъекта, обратившегося за защитой в судебные органы.

Специфика исполнения решения по административному делу заложена в немедленном и обязательном (безусловном) вступле-

нии его в законную силу. При этом резолютивная часть не может содержать указания на действия, присущие органам исполнительной власти. Например, в судебном решении не может содержаться требование отмены акта органа исполнительной власти или местного самоуправления. В полномочия судебного органа должно входить лишь требование признания неправомерного акта недействительным, что должно означать его безоговорочную отмену, влекущую соответствующие правовые последствия.

Резюмируя изложенное, можно заключить, что перечисленные принципы должны пронизывать всю деятельность участников судебного процесса в рамках реализации ими своих полномочий для достижения наиболее эффективных и действенных результатов. По мнению Ю. Н. Старилова, «именно административный процесс (административное судопроизводство), являясь частью широко понимаемого судебного контроля, способен выполнять функцию конституционной гарантии, обеспечивающей высокое качество административного нормотворчества, надлежащее государственное (публичное) управление, права и свободы человека и гражданина, законность индивидуальных административных актов» [2, с. 9].

Отметим также, что первые попытки осмысления положений КАС требуют подкрепления практикой применения его норм. Однако уже сейчас можно сказать, что в перечне принципов административного судопроизводства, закрепленном в ст. 6 КАС, не нашел отражения ряд важных межотраслевых и

специальных принципов, давно предлагаемых и обсуждаемых в научной литературе. Это, например, принципы диспозитивности, полноты судебной защиты, приоритета интересов граждан и юридических лиц и экономичности административного судопроизводства. Следовательно, необходимо качественное осмысление предложенных законодателем принципов административного судопроизводства на базе всестороннего и детального анализа практики их реализации.

### *Литература*

1. Макарова, З. В. Справедливость в уголовном судопроизводстве / З. В. Макарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2012. – № 7 (266). – С. 54–56.
2. Стариков, Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования / Ю. Н. Стариков // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 2–13.
3. 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.
4. Чечина, Н. А. Принципы советского гражданского процессуального права и их нормативное закрепление / Н. А. Чечина // Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб., 2004. – 656 с.

**Деменкова Наталья Геннадьевна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: natashademenkova@bk.ru.

**Игнатова Мария Сергеевна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

**Минбалеев Алексей Владимирович** – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. E-mail: alexmin@bk.ru.

*Статья поступила в редакцию 29 сентября 2015 г.*

## THE LEGISLATIVE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF MODERN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

**N. G. Demenkova**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,*

**M. S. Ignatova**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,*

**A. V. Minbaleev**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

This article analyzes the principles of the administrative proceedings that have received the legal consolidation of the Code of Administrative Procedure. Authors are encouraged to provide multi-level principles of administrative proceedings and their classification. The first group consists of general legal principles to be applied on the basis of the general laws of all legal effects, as well as the fundamental provisions of the Constitution of the Russian Federation. The second group includes cross-sectoral (*obscheprotsessualnye*) principles common for other types of proceedings. The third group includes specific guidelines to define the specific nature of the administrative proceedings and due to the nature and characteristics of administrative affairs.

In the article the content of the basic principles of administrative proceedings: judicial independence; equality of all before the law; law and justice in the consideration and resolution of administrative cases; of the administrative proceedings within a reasonable time and the execution of court decisions in administrative cases within a reasonable time; transparency and openness of the trial; the immediacy of the proceedings; adversarial and equal administrative proceedings with the active role of the court. This reflected the specifics of the application of general legal principles and inter it in the administrative proceedings.

As a result, it concluded that the list of principles of administrative justice as enshrined in the Code of Administrative Procedure, was not reflected a number of important and special *obscheprotsessualnyh* principles proposed and discussed in the scientific literature.

**Keywords:** *principles of law, administrative proceedings, the principles of administrative proceedings, administrative proceedings.*

### References

1. Makarova Z. V. [Spravedlivost' v ugolovnom sudoproizvodstve]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» [Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"]*, 2012, no. 7 (266), pp. 54–56.
2. Starilov Yu. N. [The implementation of constitutional guarantees and the modernization of the administrative and legal regulation]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*, 2013, no 6, pp. 2–13.
3. Tunina N. A. [Prospects for the development of protection of subjective public rights in Russia]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvedenie: voprosy teorii i praktiki [Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history: theory and practice]*, 2011, no 7 (13), pp. 217–219.
4. Chechina N. A. *Printsipy sovetskogo grazhdanskogo protsessual'nogo prava i ikh normativnoe zakreplenie [The principles of Soviet civil procedural law and standard fastening]. Izbrannye trudy po grazhdanskomu protsessu [Selected works on civil proceedings]*. St. Petersburg, 2004, 656 p.

**Natalia Gennadjevna Demenkova** – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: natashademenkova@bk.ru.

**Marija Sergeevna Ignatova** – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

**Aleksey Vladimirovich Minbaleev** – Doctor of Law, Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: alexmin@bk.ru.

*Received 29 September 2015.*

---

**ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ**

Деменкова, Н. Г. О законодательном закреплении принципов современного административного судопроизводства / Н. Г. Деменкова, М. С. Игнатова, А. В. Минбалеев // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 4. – С. 83–89. DOI: 10.14529/law150413

**FOR CITATION**

Demenkova N. G., Ignatova M. S., Minbaleev A. V. The legislative implementation of the principles of modern administrative proceedings. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 4, pp. 83–89. (in Russ.) DOI: 10.14529/law150413

---