

ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

УДК 342.95

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ И ПЕРСПЕКТИВАХ КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2020 А. А. Душкин, Е. Г. Коробова

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (г. Воронеж, Россия)*

В представленной статье рассмотрены некоторые дискуссионные вопросы, касающиеся существующих проблем и перспектив развития и модернизации административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: административно-процессуальное право, административный процесс, административные суды, КАС РФ.

Вопросы, касающиеся перспектив кодификации административно-процессуального законодательства, являются сегодня достаточно актуальными, вследствие того, что в настоящее время вопросы защиты граждан против действия и бездействия государственных органов и должностных лиц относятся к числу проблемных сфер российской действительности. Заметим также, что более пятидесяти лет длятся научные споры о сущности и содержании административного процесса с точки зрения различных концепций. Однако, до сих пор отсутствует правовой и судебный механизм обеспечения защиты физических и юридических лиц от возможного произвола власти.

Стоит отметить, что административно-процессуальное право – относительно молодая, развивающаяся отрасль российского права, имеющая некоторые до конца неразрешённые проблемы и неточности. Одной из

основных проблем в названной области по-прежнему остаётся достижение единого мнения по поводу понятия и содержания административного процесса и административно-процессуального права.

Важным этапом в развитии административно-процессуального права стало вступление в силу в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [1] (далее – КАС РФ). Таким образом, по мнению Ю. Н. Старилова, был сделан шаг вперёд к «практической реализации конституционно-правовой нормы, устанавливающей административное судопроизводство как специальную форму реализации судебной власти в стране ...» [2]. Вместе с тем следует отметить, что системообразующий акт административного судопроизводства не завершён методологически и объективно нуждается в совершенствовании.

В то же время можно видеть, что КАС в основном состоит из процессуальных норм гражданского судопроизводства [3]. В этой связи отметим, что также как Гражданский процессуальный кодекс России [4] (далее – ГПК РФ) чётко регулирует всю судебную процедуру рассмотрения и разрешения гражданских споров, КАС РФ в свою очередь по идее должен регламентировать непосредственно всю процедуру судебного рас-

Душкин Алексей Александрович – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, студент, alekskrok48@yandex.ru.

Коробова Екатерина Геннадьевна – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, к. ю. н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, korobova_k@bk.ru.

смотрения административных дел. Однако, фактически мы видим, что новый кодекс никак не затрагивает и не регулирует вопросы производства по делам об административных правонарушениях ни в судах, ни в досудебном порядке [5]. Следует также заметить, что некоторые нормы нового кодекса заимствованы и из Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [6] (далее – АПК РФ). Например, правила освобождения от доказывания обстоятельств, признанных сторонами (ст. 65 КАС РФ) [1].

Ещё одна проблема развития административно-процессуального законодательства состоит в том, что отношения между субъектами административного процесса носят не состязательный, а властный характер. В связи с этим предполагается, создание определённой системы органов административной юстиции и введение административных специализированных судов [7]. В связи с этим отметим, что на данный момент совершенно очевидным представляется тот факт, что в Российской Федерации пока ещё отсутствуют специализированные административные суды, применяющие процедуры административного судопроизводства. Между тем, это предусмотрено в ч. 2 ст. 118 действующей Конституции России [8]. Без системы административных судов существование КАС РФ не имеет смысла.

Далее следует отметить, что в действующем КАС РФ не даются определения таким понятиям, как «административный процесс» и «административно-процессуальное право», а только лишь закрепляется порядок административного судопроизводства.

По мнению Ю. Е. Аврутина, основной причиной введения КАС РФ была, прежде всего, сложность обжалования неправомερных нормативных правовых актов, а также действий и бездействий органов государственной власти и местного самоуправления. «Но, где уверенность в том, что административное судопроизводство ... может отразиться на деятельности публичной администрации так, чтобы государственное управление ... стало качественным и эффективным?» [9].

- Заметим также, что в КАС РФ не определены такие важнейшие категории – административный правовой акт и административные процедуры. А в таких условиях, как верно полагает Ю. Н. Стариков, «пока нет закона, который регулирует общие принципы административных процедур, создание административного судопроизвод-

ства даже опасно» [10]. То есть, существует проблема отсутствия федерального закона об административных процедурах.

Отметим, что в настоящий момент в юридической литературе существует множество мнений и суждений по поводу перспектив кодификации административно-правовых норм в Российской Федерации. К основным задачам относятся: выработка новых стратегий модернизации законодательства и приведение действующих законов в соответствие с новыми требованиями к государственной деятельности [11].

Сегодня всё чаще появляются рассуждения о необходимости создания единого процессуального кодекса. В связи с этим заметим, что многие учёные вполне обоснованно считают, что в рамках одного единого кодекса крайне трудно будет объединить два различных процесса – управленческий процесс (власти-подчинения) и юрисдикционный (административный) процесс, поскольку управленческий процесс, прежде всего, процесс позитивный, а юрисдикционный – правоохранительный [12]. Однако, есть немало учёных, по мнению которых, «если ... объединить административно-процедурное производство и административно-деликтное производство, то мог бы получиться Административно-процессуальный кодекс ... » [13].

По мнению С. А. Старостина, Арбитражный процессуальный кодекс следует отменить, а необходимые нормы – перенести в ГПК РФ [12].

Таким образом, налицо отсутствие согласованности в вопросе перспектив кодификации российского административно-процессуального законодательства. Выходом из сложившейся ситуации мог бы стать Единый гражданский процессуальный кодекс (далее – Единый ГПК). «Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» [14] была утверждена ещё в декабре 2014 года, но никаких дальнейших шагов в этом направлении пока нет. Более того, имеют место опасения, что «если Единый ГПК РФ будет принят, то, как он будет соотноситься с существующим сегодня КАС РФ» [15].

Отметим также, что важной сферой административно-процессуального регулирования является непосредственно порядок применения административной ответственности, установленный в действующем сегодня Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [16]. Од-

нако, не так давно появилась идея принятия вместо действующего КоАП РФ двух новых кодексов: Административного кодекса и Административно-процессуального кодекса [17].

Стоит заметить, что, в настоящее время в среде учёных всё чаще и настойчивее звучат мнения о необходимости существенной реформы российского законодательства об административной ответственности, потребность в которой давно осознана и законодателями и правоприменителями [18].

Таким образом, мы приходим к выводу, что проблемы правового регулирования административно-процессуального права в Российской Федерации продолжают накапливаться. Даже, несмотря на тот факт, что с 2015 года введён в действие новый кодекс, который, казалось бы, призван был решить существующие в названной сфере проблемы, но фактически всё обстоит несколько иначе, чем хотелось бы.

Мы видим, что пути будущего развития административно-процессуального законодательства и его кодификации могут быть различными. Мы рассмотрели только некоторые из них. При этом обратим внимание на то, что сложность и масштабность модернизации административно-процессуального законодательства в России, очевидно, обуславливает целесообразность объединения усилий учёных различных отраслей российского права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон Рос. Федерации от 08 марта 2015 года № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

2. Стариков Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства / Ю. Н. Стариков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 2. – С. 8 – 15.

3. Старицын А. В. Перспективы совершенствования административного судопроизводства в России / А. В. Старицын, Д. В. Еремеев // Lex Russica. – 2017. – № 7 (128). – С. 103 – 110.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон Рос. Федерации от 14 ноября 2002 года

№ 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

5. Панова И. В. Административная юстиция сегодня (категориально-понятийный аппарат) / И. В. Панова // Правопорядок: история, теория, практика. – 2017. – № 2 (13). – С. 6-9.

6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон Рос. Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

7. Орлов А. В. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: опасность правового идеализма / А. В. Орлов // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 120 – 123.

8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12. 12. 1993: (с учётом поправок от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – 21 января (№ 7).

9. Аврутин Ю. Е. Об административном процессе и процедурной форме государственного управления / Ю. Е. Аврутин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 1 (61). – С. 56-63.

10. Стариков Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования / Ю. Н. Стариков // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 2 – 13.

11. Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации / Ю. Н. Стариков // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 7 – 23.

12. Старостин С. А. Перспективы кодификации норм административно- процессуального права / С. А. Старостин // Российский следователь. – 2015. – № 1. – С. 39-45.

13. Попов Л. Л. Материальные и процессуальные проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях / Л. Л. Попов // Вестник Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2. – С. 13 – 17.

14. Концепция Единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думой Федерального собрания

Российской Федерации от 08 декабря 2014 года № 124 (1) // СПС Консультант Плюс.

15. Майорова С. А. Принципы административного судопроизводства / С. А. Майорова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2016. – № 1 (33). – С. 136 – 138.

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон Рос. Федерации от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // Российская газета. – 2001. – № 256.

17. Овчарова Е. В. Концепция административного процесса и проблемы его правового регулирования: роль научных работ Н. Г. Салищевой в формировании концепции и решении проблем административного процесса / Е. В. Овчарова // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 23-29.

18. Севрюгин В. Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта / В. Е. Севрюгин // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 29-37.

SOME OF THE PROBLEMS AND PROSPECTS OF CODIFICATION ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL LEGISLATION

© 2020 A. A. Dushkin, E. G. Korobova

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Voronezh, Russia)

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh, Russia)
The article deals with some controversial issues related to the existing problems and prospects for the development and modernization of the administrative procedure legislation of the Russian Federation.

Keywords: administrative procedure law, administrative process, administrative courts, CAS of the Russian Federation.