

Старилов Ю. Н. / Starilov Yu.N.

**Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации –
надлежащая правовая основа административного процесса
и эффективной юридической защиты**

**The Code of Administrative Court Proceedings of the Russian Federation –
the Appropriate Legal Basis for an Administrative process
and Effective Legal Protection**

Заслуженный деятель науки

Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права, доктор юридических наук, профессор,

Воронежский государственный Университет, E-mail: juristar@vmail.ru

Рассматриваются дискуссионные вопросы, связанные с выяснением процессуально-правового потенциала и юридического значения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (2015) в структуре российского процессуального законодательства, в механизме реализации судебной власти в стране, создании системы надлежащей защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

Honored Scientist of the Russian

Federation, Dean, Head of the Department of Administrative and Administrative Procedural Law, Doctor of Law, Professor,

Voronezh State University, E-mail: juristar@vmail.ru

The article deals with controversial questions related to clarifying the procedural and legal potential and the legal significance of the Code of Administrative Court Proceedings of the Russian Federation (2015) in the structure of Russian procedural legislation, in the mechanism for implementing judicial power in the country, the creation of a system of adequate protection of rights, freedoms, legitimate interests of individuals and organizations.

Ключевые слова: административное право, административно-процессуальное законодательство, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Keywords: administrative law, administrative procedural legislation, administrative court proceedings, the Code of Administrative Court Proceedings of the Russian Federation.

Вступивший в силу 15 сентября 2015 г. *Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации* (далее – *КАС РФ*) оценивается одними учеными и юристами-практиками весьма положительно, другими же – чрезвычайно негативно. Опубликовано несколько статей, в которых основательной критике подвергаются не только отдельные процессуально-правовые положения (нормы, институты), содержащиеся в *КАС РФ*, но и сам факт принятия данного административного процессуального законодательного акта¹. Как теоретики процессуального права, так и юристы-практики (судьи, должностные лица административных органов, государственные и муниципальные служащие) по-разному оценивают и характеризуют процессуальные нормы *КАС РФ*; начатая дискуссия пока не завершена; продолжаются «непримиримые» споры о назначении этого процессуального закона, о «природной» взаимосвязи структуры и содержания *КАС РФ* с *ГПК РФ* и с *АПК РФ* (цивилистическим процессом), о юридическом значении административно-процессуальных правовых норм, обеспечивающих надлежащий порядок рассмотрения и разрешения административных дел.

Известная новизна законодательства об административном судопроизводстве, многочисленные (идушие с конца прошлого века) дискуссии о назначении, предназначении и отраслевой процессуальной принадлежности административного правосудия, очевидная (а, временами, чрезвычайно жесткая) критика нормативных положений, содержащихся в *КАС РФ*, потребность в совершенствовании порядка административного судопроизводства – всё это, несомненно, будет способствовать привлечению внимания

¹ См., например: *Боннер А.Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста и административистом // Журнал «ЗАКОН». 2016. № 7. С. 24-51; *Боннер А.Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность (или спор процессуалиста и административистом) // Вестник гражданского процесса. 2016. № 5. С. 11-53; *Сахнова Т.В.* Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35-40; № 10. С. 45-48.

научного сообщества, юристов, законодателя к тематике рассмотрения судами общей юрисдикции публично-правовых споров и улучшения российского административно-процессуального законодательства. Если самым простым образом обобщить некоторые критические высказывания глубокоуважаемых коллег–критиков КАС РФ, то, с их точки зрения, речь может идти даже о целесообразности и соответствующем обосновании отмены данного процессуального закона.

В настоящей работе будут высказаны отдельные суждения, которые можно включить в дискуссию о значении административного процессуального законодательства, содержащей формой которого и стал КАС РФ.

С нашей, уже многократно высказанной и аргументированной, точки зрения², КАС РФ содержит в себе потенциал, способный оказать мощнейшее влияние на повышение качества осуществления судебной власти, на укрепление законности при осуществлении управленческих действий и принятии административных актов, на установление гарантий правовой защиты граждан и организаций.

Принятие КАС РФ – важнейший этап совершенствования структуры современного российского правосудия, придания ему надлежащей формы и процессуального порядка, соответствующего *стандартам* обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

КАС РФ, безусловно, направлен на обеспечение формирования законченной системы административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде действий решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц. Действующая с 1993 г. система судебной защиты от незаконных действий или решений, нарушающих права и свободы граждан, частичная (и весьма поверхностная) регламентация в прошлые годы в ГПК РФ и АПК РФ порядков рассмотрения

² См., например: *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; *Старилов Ю.Н.* Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право: три основных направления модернизации российского законодательства // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. М.: Инфотропик Медиа, 2015. С. 299-331; *Старилов Ю.Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 29-38; *Старилов Ю.Н.* Юридические суждения о пользе административного правосудия // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Старилов. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 9-24.

соответствующих дел, очевидно, не могли быть рассмотрены с позиций *безупречности и надлежащего юридического оформления* системы, обеспечивающей эффективную защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. По нашему мнению, *случайно* сложившаяся на практике в советские годы данную процессуально-правовую систему нельзя было считать надлежащей с точки зрения единства предмета, логики взаимодействия материальной и процессуальной правовой регламентации порядка разрешения административно-правовых споров, возникших в *сфере публичных правоотношений*, то есть *в области административного правоприменения*.

КАС РФ представляет собой завершающий развитие российского процессуального законодательства этап, в котором появились правовые институты и традиционные для судебной власти процедуры по разрешению административных и иных публично-правовых споров. Здесь можно еще раз акцентировать внимание на формировании новой *административно-процессуальной формы*, элементы и признаки которой появились с вступлением в силу анализируемого процессуального закона. Новый вид судопроизводства – административное – это одновременно и новый этап в развитии не только административного процессуального законодательства (административного процессуального права), но и дальнейшее адекватное развитие *общего административного права*. Словом, с принятием КАС РФ фактически «состоялось» *специализированное* процессуальное правовое регулирование (то есть в конкретном процессуальном законе) судебного порядка разрешения административных и иных публичных споров.

Действие КАС РФ и применение судами общей юрисдикции содержащихся в нем процессуальных норм и принципов предоставляют возможность для формирования как новейших научных обобщений относительно административного правосудия, так и вообще теоретической модели административного процесса как *судебного*.

Несомненно, КАС РФ – это *прогрессивный* законодательный акт, который создает надлежащее процессуальное правовое регулирования судебного разрешения спорных отношений, возникающих в сфере публичного права. Здесь можно вспомнить слова Г.Ф. Шершеневича: «Нередко один и тот же закон окажется отсталым по отношению к понятиям передовой части общества и в то же время чрезмерно прогрессивным по

отношению к понятиям наиболее отсталой его части»³. Думается, что КАС РФ – современный процессуальный закон, который нужен любой части российского общества, ибо отвечает интересам общества и всего населения; принятие КАС РФ – в известном смысле «юридический» прогресс. Можно лишь предположить, что строгая судебная оценка принимаемых исполнительными органами публичной власти административных актов и, следовательно, необходимость усиления действия в административной практике принципов административных процедур, само повышение управленческой дисциплины среди должностных лиц, в известной мере могут сформировать скептические суждения и оценки на первых этапах действия нового процессуального законодательства в среде самих государственных и муниципальных служащих, ибо административное судопроизводство вместе с законодательством об административных процедурах призваны гарантировать законность управленческих действий и надлежащий правопорядок в *сфере административных и иных публичных правоотношений*.

С принятием КАС РФ российская модель административной юстиции получила правильную, адекватную и надлежащую реализацию в процессуальных порядках указанного кодифицированного административно-процессуального закона. С моей точки зрения, история развития административной юстиции и самого административного судопроизводства в России начинается с 30 мая 1917 г., то есть с момента утверждения Временным Правительством *Положения о судах по административным делам*, в котором устанавливалось, что «власть судебная по делам административным принадлежит: административным судьям; окружным судам и Правительствующему Сенату». При этом определялось, что «основанием для протестов и жалоб могут быть: 1) неправильности, состоящие либо в нарушении закона или обязательного распоряжения властей, либо в осуществлении полномочий с нарушением той цели, для которой оно предоставлено; 2) уклонение от исполнения, действия, предписанного законом или обязательным распоряжением власти, и 3) медленность. Жалоба может быть принесена теми лицами, обществами и установлениями, интересы или права коих нарушены постановлением, распоряжением, действием или упущением».

³ Шершеневич Г.Ф. Избранное / Вступит слово, сост.: П.В. Крашенинников. М.: Статут, 2016. С. 452.

Таким образом, сложившиеся в начале XX в. научные представления о сущности и назначении административной юстиции были воплощены в юридическом документе, который на тот период времени получил высокую оценку. Другое дело, что в сложившихся в тот исторический период времени условиях *Положение о судах по административным делам* фактически не действовало. Здесь нужно подчеркнуть, что *первая крупная научная дискуссия* об административной юстиции в России (конец XIX – XX веков) завершилась принятием указанного Положения. Впрочем, и *вторая дискуссия* о назначении административной юстиции (конец 90-х годов XX века – начало XXI века), не менее значимая по своим характеристикам и острая по характеру её проведения, также получили свое положительное завершение с принятием Государственной Думой КАС РФ. Только с появлением в тексте Конституции Российской Федерации ч. 2 ст. 118 внимание к административному судопроизводству становится совершенно иным, а именно теперь на него смотрят как на один из важнейших *видов российского судопроизводства* и как на *специальную форму реализации судебной власти* в стране. А далее возникает вопрос: в каких процессуальных формах может осуществляться административное судопроизводство: в рамках действовавшего на тот момент гражданского и арбитражного процессуального процесса, либо может быть выделено в отдельную ветвь правосудия. Победила идея принятия *Кодекса административного судопроизводства*. Следовательно, появился новый порядок рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции⁴. К сожалению, развитие административной юстиции в России не привело к учреждению административных судов, но, несмотря на это, сам факт принятия КАС РФ – выдающийся результат судебной реформы на данном историческом этапе модернизации судопроизводства и процессуального права. Как пишет В.Д. Зорькин, «весь мир идет по пути специализации судов: если не судебных органов, то судей. Мы пока что недооцениваем эту тенденцию»⁵.

⁴ Об истории развития административной юстиции и административного судопроизводства в России см., например: *Панова И.В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2016. № 4. С. 54-69; 2017. № 1. С. 32-41.

⁵ *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России в системе судебной власти // *Журнал конституционного правосудия.* 2017. № 2 (56). С. 3.

В завершающем этапе формирования ныне действующей системы административного судопроизводства возникла дискуссия о *едином*⁶ *Гражданском процессуальном кодексе РФ*⁷. При этом в самом её начале структура обсуждаемого проекта включала и административное судопроизводство, что весьма спорным казалось для административистов страны. Такое решение противоречило бы желаемой унификации процессуального законодательства, во-первых, с точки зрения конституционно-правовых установлений организации судопроизводства и судебной власти в стране, во-вторых, с позиции разграничения публично-правовых и частно-правовых споров и определения процессуальных форм их разрешения, а, в-третьих, с точки зрения обеспечения эффективной судебной защиты субъективных публичных прав граждан.

Разработанная еще до принятия в феврале 2015 г. КАС РФ *Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации* исключала необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства; предлагалось взять за основу нормы двух действующих процессуальных кодексов (ГПК РФ и двух глав АПК РФ). Такой подход должен дополняться, по мнению авторов данной концепции, устранением пробелов и противоречий, выявленных в судебной практике по делам, возникающим из публичных правоотношений, производство по которым относится концепцией к виду гражданского судопроизводства⁸. Предполагалось, что «будущий кодекс гражданского судопроизводства станет достойным преемником нынешних ГПК РФ и АПК РФ»⁹. При этом, как может показаться, ученые, иногда обоснованно критиковавшие

⁶ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 265-271.

⁷ См., например: *Сахнова Т.В.* О концепте единого гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 9-27; *Ярков В.В.* Проблемные вопросы регулирования компетенции в проекте кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации // Там же. С. 28-45; *Латыев А.Н.* Концепция единого гражданского процессуального кодекса России: взгляд с другой стороны // Там же. С. 46-70; *Хисамов А.Х., Шакирьянов Р.В.* Некоторые вопросы систематизации норм гражданского процессуального законодательства в контексте его унификации // Там же. С. 71-87; *Шаманова Р.А.* Перспективы создания единого Кодекса гражданского судопроизводства // Перспективы реформирования гражданского процессуального права: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 21 февраля 2015 г.) / под ред. О.В. Исаенковой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. С. 347-348; *Алексеева Н.В.* Реформирование публичного судопроизводства // Там же. С. 20-24; *Симонян С.Л.* Административное судопроизводство как форма защиты прав и свобод граждан // Там же. С. 273-276; *Сторожкова Е.Ч.* К вопросу об административном судопроизводстве в Российской Федерации // Там же. С. 287-290.

⁸ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 265.

⁹ Интервью с доктором юридических наук, профессором кафедры гражданского процесса юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова *Е.В. Кудрявцевой* Законодательство. 2015. № 1. С. 9. См. также: *Кудрявцева В.П., Малюшин К.А.* Унификация процессуального законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 52-59.

отдельные положения проекта КАС РФ, вовсе не отрицают необходимость существования и действия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Можно согласиться с мнением коллег, что «структура и содержание КАС РФ сложилась под влиянием в первую очередь норм ГПК РФ. В то же время КАС РФ предусмотрел много новелл, неизвестных гражданскому процессуальному законодательству»¹⁰.

За время действия КАС РФ законодатель принял уже 9 федеральных законов, которые внесли него изменения и дополнения¹¹. Вряд ли можно говорить, что эти законы кардинально изменили систему и структуру административного судопроизводства, или способствовали концептуальному пересмотру его основных положений. Как правило, законодательные новеллы носили уточняющий или детализирующий характер; они отчасти развивали гарантии и принципы организации и функционирования судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела. Краткий обзор внесенных изменений в КАС РФ заключается в следующем: 1) дополнена глава КАС РФ о представительстве в суде; изменилась ст. 55 КАС РФ, в которой установлено, что представителями в суде по административным делам, кроме адвокатов, могут выступать также иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование; 2) усилено использование в административном судопроизводстве потенциала информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; обеспечена возможность направления в суд административного иска, заявлений, жалоб, представлений и иных документов в электронном виде; определен порядок выполнения судебных актов в форме электронного документа; 3) уточнены судебные процедуры по подаче административного искового заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок; 4) КАС РФ дополнен новой главой (31-1), содержащей нормы, устанавливающие судебный порядок защиты интересов несовершеннолетнего или недееспособного лица в случае отказа законного представителя от

¹⁰ Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы: монография / А.Т. Боннер, Н.А. Громошина, Т.В. Докучаева [и др.]; под ред. Н.А. Громошиной. М.: Проспект, 2017. С. 121.

¹¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : в ред. от 29 июня 2015 г. № 190-ФЗ, 30 декабря 2015 г. № 425-ФЗ, 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ, 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ, 2 июня 2016 г. № 169-ФЗ, 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ, 28 июня 2016 г. № 223-ФЗ, 3 июля 2016 г. № 303-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; № 27. – Ст. 3981; 2016. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 45; № 7. – Ст. 906; № 15. – Ст. 2065; № 23. – Ст. 3293; № 26 (Ч. 1). – Ст. 3889; № 27 (Ч. 1). – Ст. 4156; Ст. 4236.

медицинского вмешательства, которое необходимо для спасения жизни; 5) расширен перечень административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции, за счет включения в него дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; в связи с этим изменено название главы 21 КАС РФ, которая была дополнена новой статьей (217-1), детализирующей порядок рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; 6) установлена подсудность административных дел мировым судьям, а в систему административного судопроизводства включено производства по административным делам о вынесении судебного приказа (новая глава 11-1 КАС РФ).

Таким образом, правовые новеллы КАС РФ относятся к той части его норм, которые должны были измениться (или появиться вновь) в связи с необходимостью приведения текста процессуального закона в соответствие с уже созданными юридическими стандартами судебной деятельности по делам, возникающих в сфере реализации административных и иных публичных правоотношений. То есть нельзя сказать, что внесенные в КАС РФ изменения и дополнения были призваны ликвидировать «забывчивость» принявшего в 2015 г. КАС РФ законодателя или преодолеть его «непрофессионализм». Дополняющие текст КАС РФ новеллы носят развивающий административно-процессуальный форму характер, придают Кодексу современный вид, непротиворечивую структуру, формируют и укрепляют полноценность его содержания. Как известно, и в настоящее время Верховный Суд Российской Федерации разрабатывает проект закона о внесении изменений и дополнений в КАС РФ на основе обобщенной судебной практики по рассмотрению административных дел.

Верховным Судом РФ подготовлены и приняты три постановления Пленума: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 36 от 27 сентября 2016 года «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»¹²; постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 15 от 16 мая 2017 года «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из

¹² См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2-15.

мест лишения свободы»¹³; постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 года № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел»¹⁴.

Важнейшим юридическим целевым и содержательным ориентиром для судебной практики по административным делам стало постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 36 от 27 сентября 2016 года «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»¹⁵. Как следует из названия постановления, Пленум Верховного Суда РФ разъяснил лишь некоторые, наиболее сложные, вопросы осуществления административного судопроизводства. Конечно, с точки зрения значимости и востребованности судами данного постановления Пленума Верховного Суда РФ, следует подтвердить своевременность рассмотрения этого вопроса, ибо главной целью содержащихся в нем разъяснений – обеспечение *единства* практики применения судами общей юрисдикции законодательства об административном судопроизводстве. Многие сложные вопросы судебного правоприменения получили должную конкретизацию; противоречивое процессуально-правовое регулирование было разъяснено с позиций сложившихся в практике процессуально-правовых стандартов рассмотрения административных дел; сделаны юридические акценты на публично-правовых особенностях рассматриваемых судами административно-правовых споров. Словом, это постановление Пленума Верховного Суда РФ явилось своевременным и полезным для формирования правильной судебной практики по административным делам.

Однако указанное постановление содержит, с моей точки зрения, и определенные спорные моменты. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ дано разъяснение ч. 4 ст. 1 КАС РФ, которая определяет, что в установленном КАС РФ порядке не должны рассматриваться дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном

¹³ URL: http://www.vsrp.ru/Show_pdf.php?ld=11398.

¹⁴ URL: http://www.vsrp.ru/Show_pdf.php?ld=11442.

¹⁵ См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2-15.

Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции. Пленум Верховного Суда РФ исключил из практики применения КАС РФ некоторые *публично-правовые споры*. Например, не должны рассматриваться в порядке, установленном КАС РФ, споры о признании недействительными (незаконными) актов государственных органов и органов местного самоуправления, если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей (ч. 4 ст. 1 КАС РФ, ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, ст. 8 ГК РФ). В эту группу споров Пленум Верховного Суда РФ включил *служебные споры*, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной и муниципальной службы. Таким образом, судам рекомендуется не рассматривать в предусмотренном КАС РФ порядке споры, возникающие в сфере действия публичного права, а именно законодательства о государственной службе. Основная проблема здесь видится, как можно предположить, в том, что неправильно истолкована правовая природа государственно-служебных правоотношений. Как известно, в течение последних 15 лет в России сформировалось публичное служебное право (законодательство о государственной службе), которое фактически «вытеснило» из этой сферы действие норм трудового законодательства. Таким образом, публично-правовые характеристики отношений, возникающих при поступлении и при прохождении государственной службы, принципиально дает возможность включить в подведомственность судам общей юрисдикции и служебные споры. В противном случае, нарушается логика публично-правовой регламентации отношений на государственной службе; при этом служебно-правовые споры, возникающие из административных отношений, по непонятным причинам рекомендуются не рассматривать по правилам КАС РФ.

Бесспорным является содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ положение об исключении из практики применения КАС РФ экономических споров и запрет рассматривать другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (которые отнесены законом к компетенции арбитражных судов в соответствии с § 1 главы 4 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Также не вызывает сомнений и утверждение, что не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным спорам, возникающие между адвокатами и адвокатскими палатами.

ми, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат рассмотрению в исковом порядке.

Если вернуться к анализу критических суждений ученых относительно современного законодательства об административном судопроизводстве, то можно говорить о двух «видах» такой критики. С одной стороны, вызывает критику сам факт принятия КАС РФ; с другой стороны, критике подвергаются какие-то отдельные процессуально-правовые положения или порядки, содержащиеся в системе административного судопроизводства. Критические суждения относительно КАС РФ высказываются, главным образом, учеными – представителями науки гражданского и арбитражного процессов, то есть специалистами в области гражданского и арбитражного процессов. Однако можно встретить отрицательное отношение к данному закону и со стороны процессуалистов. Наконец, некоторое сомнение в высокой практической значимости КАС РФ высказывают (правда, неформально) и судьи. Но наиболее острые суждения высказываются, конечно, представителями науки гражданского процессуального права.

В содержательном плане тоже трудно понять логику оппонентов КАС РФ, когда ставится напрямую вопрос об отсутствии какого-либо юридического значения КАС РФ; фактически невозможно понять и принять сам факт непризнания коллегами уникальности системы, структуры и особого предназначения административного судопроизводства, кодифицированного в КАС РФ, в том числе, и с конституционно-правовой точки зрения. Ведь, как можно предположить, чрезвычайно велика роль этого кодекса как в судебной системе страны, так и в правовой системе вообще. В определенной мере мне понятно их «непринятие» КАС РФ, если учитывать «гражданско-процессуальную природу» в становлении и развитии административного судопроизводства. И я с глубочайшим уважением отношусь к мнению коллег по данному вопросу¹⁶. Вместе с тем, могу предположить, что с течением времени и с увеличением массива судебной практики по

¹⁶ См., например: *Боннер А.Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста и административистом // Журнал «ЗАКОН». – 2016. – № 7. – С. 24-51; *Боннер А.Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность (или спор процессуалиста и административистом) // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 5. – С. 11-53; *Сахнова Т.В.* Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 9. – С. 35-40; № 10. – С. 45-48.

административным делам в судах общей юрисдикции «градус» критики, непременно, станет уменьшаться. Будет формироваться новое представление о предназначении КАС РФ в судебной власти и судебной системе страны. Вот сейчас можно встретить мнение о том, что в вопросах правовой регламентации порядка рассмотрения дел из публичных отношений КАС РФ не лучше ГПК или АПК¹⁷. Думаю, что сама по себе постановка глобального вопроса о сравнении КАС с ГПК или АПК, разумеется, возможна, и, может быть, даже и полезна. Однако, с другой стороны, вряд ли фактически первую полноценную и объемную кодификацию административного процессуального законодательства можно сравнивать с процессуальным массивом норм, включенных в ГПК на определенном этапе развития гражданского процессуального законодательства, но в связи с принятием Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Таким образом, «приращение» ГПК новым процессуально-правовым материалом относительно порядка рассмотрения судом «жалобы гражданина на действия государственного органа, общественной организации, должностного лица», произошло в силу сложившихся исторических условий в начале 90-х годов прошлого столетия. Следовательно, ГПК РФ в результате исключения из его структуры главы о судебном порядке рассмотрения административных дел вовсе не станет менее значимым; наоборот, он станет более совершенным, так как освободился от несвойственных для гражданско-процессуальной формы и нетрадиционных для него процессуальных институтов, понятий, норм. То есть вряд ли можно ожидать эффекта от простого сравнения различных кодексов, предназначенных для разрешения разных видов правовых споров. КАС и ГПК имеют, очевидно, различное предназначение в системе реализации судебной власти. Сегодня было бы полезнее и продуктивнее для развития теории и практики административного судопроизводства рассуждать о содержательной реализации в процессуальных нормах КАС РФ ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Иногда встречается мнение ученых-административистов, обосновывающих, с моей точки зрения, с неверных методологических позиций современную структуру российского административного процесса. Например, уже в момент действия КАС РФ можно

¹⁷ См.: Арбитражная практика для юристов. 2016. № 12. С. 22.

встретить констатацию, в соответствии с которой «структуру административного процесса предопределяет ст. 10 Конституции РФ, установившая на основе теории разделения властей, что государственная власть в России представляет собой триединство законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждая из них для своей реализации требует определенной деятельности, регулируемой соответствующими материальными и процессуальными нормами права»¹⁸. Далее делается вывод, что административный процесс включает в себя многочисленные процедуры и производства, что, по сути, предопределяет осуществление государственного управления, являющееся содержанием исполнительной власти; здесь констатируется «обслуживающая» роль административного процесса по отношению исполнительной власти¹⁹. Как весьма хорошо известно, именно так объявлялась структура административного процесса в далекие советские годы. Административный процесс создается не для реализации исполнительной власти и государственного управления; его сущность заключена в юридических механизмах разрешения судами административных дел, возникающих в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления. Главное различие в подходах к определению административного процесса, если учитывать вышеуказанное мнение ученых, заключается в том, что, по их мнению, административное судопроизводство – *самостоятельный вид административного процесса*²⁰, а, по нашему мнению, оно (административное судопроизводство) – *единственный в своем роде административный процесс*, распространенный в сфере реализации судебной власти. Всё остальное, имеющее «процессуальные» характеристики в области осуществления исполнительной власти, относится к «административным процедурам», «административным производствам» и прочим находящимся в известном правовом «движении» и «правовом изменении» институтам.

Несмотря на эти весьма простые утверждения, вряд ли нужно упрощать ситуацию с пониманием административного процесса, судебного процесса, процесса в публичном

¹⁸ Административный процесс Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Оригинал-макет, 2017. С. 26-27.

¹⁹ См.: Там же. С. 27.

²⁰ См.: Там же. С. 332.

управлении²¹. Можно согласиться с И.В. Пановой, которая с сожалением пишет о том, что и в настоящее время «нет юридических определений основных понятий: «административный процесс», «административно-юрисдикционное дело», «административный спор», «административная юстиция», «административное судопроизводство» и др.»²². Вместе с этим, можно с одобрением констатировать, что в настоящее время ученые-административисты пытаются отстаивать давно выдвинутую в теории административного права идею о том, что административный процесс относится к реализации судебной власти посредством установления судебного порядка разрешения административных дел²³. Если кратко вспомнить теорию административного процесса, созданную на рубеже XIX – начала XX века, то административный процесс считался сложным процессом с невыясненной его юридической природой («гораздо сложнее и уголовного, и гражданского»²⁴). Одновременно утверждалась мощное воздействие административного процесса на формирование передовых и соответствующих принципам правового государства процессуальных форм, перестраивающих обычные представления об административном праве. М.Д. Загряцков писал, что даже «некоторый эклектизм административного процесса не препятствует тому, чтобы применение процессуальных норм к исследованию административных актов «облагораживало» административное право»²⁵.

Как правило, учеными-специалистами в области гражданского процесса главными аргументами можно посчитать следующие: «КАС РФ – это копия ГПК РФ»; «КАС – это «несколько отредактированный текст ГПК РФ и АПК РФ. При этом практически все основные принципы, отдельные важнейшие институты статического характера (компетенция, субъекты, доказательства, сроки, расходы, извещения, обеспечительные меры и др.), равно как и институты динамического характера, отражающие движение процесса от

²¹ См.: *Понкин И.В.* Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. 2017. № 2. С. 11-30.

²² *Панова И.В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 39.

²³ См.: *Старостин С.А.* Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 20.

²⁴ *Загряцков М.Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Ч. 2 / Отв. ред. Ю.Н. Стариков. Воронеж: Издательство Воронеж. гос. ун-та, 2004. С. 293.

²⁵ Там же.

стадий к стадии, имеют в данном проекте единообразное решение с ГПК РФ и АПК РФ и являются межотраслевыми по характеру».

В некоторые моменты возникает вопрос: потеряла ли свою цельность, системность и эффективность судебная юрисдикция после исключения из ГПК РФ процессуальных норм, устанавливающих порядок разрешения административно-правовых споров? «Обеднел» ли гражданский процесс? Конечно, нет. Как и ранее, гражданское судопроизводство остается невероятно сложным и востребованным процессуальным правовым механизмом разрешения юридических дел в соответствии со сложившимся на протяжении многих десятилетий стандартом гражданско-процессуальной формы. Однако уважаемые коллеги называют исключение производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, *дезинтеграцией гражданского процесса*²⁶. И далее здесь же делается вывод о том, что «дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, не могут быть отнесены к административному судопроизводству»²⁷. Но ведь законодатель, приняв КАС РФ, решил сделать всё в этой сфере наоборот. Всё-таки можно предположить, что у него были основания для принятия специального закона, устанавливающего соответствующую процессуальную форму рассмотрения административных дел. Удивительно, но все усилия по созданию специального административного процессуального законодательства, направленные на обоснование особой административно-процессуальной формы и закончившиеся принятием КАС, оказываются, могут расцениваться как какие-то технические и ничего не значащие для судебной практики нововведения?! Как будто бы с принятием КАС РФ «усилился» гражданский и арбитражный процесс, и при этом административное право не получило никакого значимого результата и факторов мощного развития. И это при том, что действуют две важнейшие конституционно-правовые нормы об *административном судопроизводстве* как особой *форме осуществления судебной власти* и об *административном процессуальном законодательстве*, главнейшей формой которого и является *административное правосудие*.

²⁶ См.: Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. С. 559.

²⁷ Там же.

Если вспомнить историю развития в стране административной юстиции, то в советское время административное судопроизводство отрицалось по понятным причинам; сказывалось также сдерживающее воздействие на развитие специализированного правосудия функционирующей тогда политической системы; было ощутимо нежелание политической элиты обеспечить для граждан правовыми средствами процедуру судебного обжалования как индивидуальных административных актов, так и нормативных правовых актов, принимаемых административными органами.; наконец, цели и задачи административного судопроизводства контрастировали с предназначением действовавшей в те годы *административной системой*. При этом, нужно признать, что в советское время фактически не было развитого (с точки зрения, нынешних представлений) *административного права, административного и административно-процессуального законодательства*. Следовательно, в отсутствие полноценной системы административного права, глубочайшие пробелы в административно-правовом регулировании объясняло и факт непризнания в правовой системе и административной юстиции (или административного судопроизводства). Очевидно, что в советские времена было «пренебрежительное» отношение к развитию административного права и административного процесса; тем более, в то время не могло результативно развиваться административное судопроизводство. Фактически на протяжении всего советского периода отрицалась «буржуазная» идея по формированию в СССР административной юстиции; критически оценивались действовавшие в мире модели «буржуазной»²⁸ административной юстиции; были написаны статьи под названием «В советском праве не может быть административного иска»²⁹. Не хотелось бы, чтобы нынешняя «борьба» с КАС РФ стала логическим продолжением критического анализа «*буржуазной системы*» административной юстиции.

Но вместе с тем, на каком-то этапе развития конституционного и административного права, когда стали складываться отношения в области судебной защиты субъективных публичных прав граждан, возникал вопрос: в какую процессуальную форму можно использовать для обеспечения прав и законных интересов граждан, вступающих в административно-правовые отношения с публичной властью и её представителями?

²⁸ См., например: Боннер А.Т. Буржуазная административная юстиция // Правоведение. 1969. № 1. С. 99-108.

²⁹ См.: Абрамов С.Н. В советском праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8.

Оказалось, что создать «с нуля» и очень быстро новую процессуальную форму практически невозможно. Что оставалось делать? Только включить в систему гражданского процессуального законодательства появившиеся нормы о судебном обжаловании в суд неправомерных действий, решений, нарушающих права и свободы граждан. Другого пути фактически не существовало. Таким образом, здесь нужно подчеркнуть тот факт, что законодатель практически «случайно» распределил в систему гражданского судопроизводства порядок разрешения административных дел. То есть простейшие административно-правовые конфликтные отношения и сами споры должны были как-то разрешаться в суде; вот для этого их и «встроили» в структуру *гражданско-процессуальной формы*, роль и значение которой для сферы публичных правоотношений, как представляется, в настоящее время учеными в области гражданского процесса явно *переоценивается*. Здесь можно использовать меткое выражение Н.С. Бондаря, в соответствии с которым (правда, немного изменяя его текст) законодатель должен был принять решение, «исходя из того, что отсутствие необходимого (законодательно установленного) механизма не может приостанавливать реализацию вытекающих из Конституции прав и законных интересов граждан»³⁰. Таким образом, для современной дискуссии имеются и исторические корни, находящиеся в неразвитости административно-правовых отношений в советское время. Следовательно, появление специального административного процессуального закона (КАС РФ) – фактически единственно правильный выход из сложившейся достаточно неопределенной ситуации с выявлением местонахождения порядка разрешения административных дел в *структуре российского процессуального законодательства*.

Попытка выявления корней негативных оценок самого факта принятия КАС РФ приводит к выводу о том, что еще до принятия этого кодекса некоторыми учеными фактически считалось ошибочным «закрепление категории «административное судопроизводство» в качестве типа процесса в ст. 118 Конституции РФ»³¹. Принятие КАС РФ, по мнению коллег, представляет собой «неплодотворность идеи концептуального «разрыва» гражданского судопроизводства и административного судопроизводства, предпринятую

³⁰ Бондарь Н.С. Законодательные пробелы – категория конституционно-правовой дефектологии: методология исследования, практика преодоления // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 3 (57). С. 6.

³¹ См.: Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. С. 558.

в КАС РФ»³². Весьма серьезные претензии предъявляются к самой концепции законодательного установления порядка административного судопроизводства; основными причинами здесь предлагается считать, во-первых, «отсутствие собственного законодательного концепта» и во-вторых, наличие «онтологических ошибок законодателя, получивших, к сожалению, легальное закрепление»³³. Практически невозможно представить, чтобы в современных условиях абсолютно новый процессуальный кодекс (КАС РФ) был бы разработан, обсужден и принят законодателем без сформированного «собственного законодательного концепта». В итоге делается общий вывод о «неэффективности методологии КАС»³⁴. Вряд ли через год после вступления в силу КАС РФ, без надлежащего анализа судебной практики по административным делам, без проведения масштабного исследования практического действия административно-процессуальных норм констатировать отсутствие желаемого эффекта от действия нового процессуального кодекса. Невозможно согласиться с суждениями, когда в содержание «особенного законодательного концепта» включается «изменение источника нормативного регулирования, автоматическое перенесение процедур из одного нормативного акта в другой»³⁵. Наконец, подвергается сомнению идея, в соответствии с которой КАС РФ не создал «новой процессуальной формы» по сравнению с ГПК РФ; в КАС РФ перенесены «и категории дел, и процедуры их рассмотрения, и базовые положения относительно принципов и иных общих институтов, да и сам законодательный алгоритм»³⁶. Новая процессуальная (административно-процессуальная) форма, с нашей точки зрения, появляется уже тогда, когда вступает в силу кодифицированный процессуальный акт, регламентирующий порядок разрешения возникающих в рамках особых (публичных) правоотношений споров (административных дел). Все институты, порядки, процедуры нового закона, даже несмотря на то, что на каком-то этапе развития правовой системы они закреплялись в другом процессуальном законе, «подстраиваются» под единый публично-правовой режим

³² Сахнова Т.В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 36.

³³ Там же. С. 37.

³⁴ Сахнова Т.В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 47.

³⁵ Сахнова Т.В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 39.

³⁶ Там же. С. 39.

обеспечения законности в сфере государственного управления. Конечно, можно говорить о достижениях, упущениях законодателя при создании новой процессуальной формы, о вкравшихся в её содержание противоречиях (которых, кстати, достаточно и в используемых на практике уже десятилетиями процессуальных формах). Невозможно представить новый процессуальный закон без какого-либо перенесения (использования) традиционных для судебного процесса терминов, принципов, порядков и процедур. Наконец, конституционно-правовые установления в области организации и функционирования судебной власти также оказывают воздействие на законодателя, стремящегося регламентировать судебный порядок рассмотрения многих категорий споров (дел), возникающих из административных и иных публичных правоотношений. В литературе обосновывается мнение, согласно которому «вытекающая из Конституции РФ необходимость существования в нашей стране эффективных способов защиты от незаконных нормативных правовых актов требует проведения настоящей реформы производства об оспаривании нормативных правовых актов в русле принципов и достижений гражданского процессуального права»³⁷.

Специалистами в области гражданского процесса анализируются собственно проблемы процессуальной правовой регламентации отдельных содержащихся в КАС РФ положений или целых институтов³⁸. Несмотря на утверждение, что в КАС РФ содержится сегодня «наибольшее количество противоречий и недостатков регламентации»³⁹, авторы пытаются привнести в него, с их точки зрения, полезные изменения или дополнения. Такая форма критического осмысления законодательных конструкций КАС РФ, несомненно, будет способствовать улучшению и самой административно-процессуальной формы.

Самой общей критике КАС РФ подвергают и представители науки административного права. Например, есть мнение, что с принятием КАС РФ произошло простейшее «переформатирование» «части гражданско-процессуальных норм в административно-

³⁷ Ильин А.В. Конституционные основания осуществления нормоконтроля в гражданском процессе и предмет судебной деятельности // Вестник гражданского процесса. 2017. № 2. С. 45.

³⁸ См., например: Тарасов И.Н. О некоторых проблемах законодательных конструкций Кодекса административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 11. – С. 42-44.

³⁹ Там же. С. 11.

процессуальные»⁴⁰. Однако каких-то своих, извлеченных из теоретических глубин административной правовой науки, они не предлагают; при этом просто повторяются доводы или положения, высказанные учеными, известными своими трудами в области гражданского или арбитражного процесса. Например, «процессуальные формы осуществления правосудия по «административным делам»» и относящиеся теперь соответственно «к деятельности административно-процессуальной» появились «после доработки заимствованных из гражданского процессуального законодательства форм судопроизводства»⁴¹. К сожалению, такой повтор в аргументационной критике КАС РФ, по сути, точь-в-точь повторяющий претензии ученых-процессуалистов, вряд ли способен формировать основу для развития потенциала административно-процессуальной формы. Наконец, можно задать вопрос: а не стало ли в прошлом закрепление в ГПК РФ главы о порядке судебного обжалования неправомερных действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, «переформатированием» соответствующих административно-процессуальных норм в гражданско-процессуальные?

Если учитывать «*процессуально-правовой*» момент в системе и структуре административного законодательства и ту сферу отношений, в которой действуют административно-правовые нормы, то здесь речь идет об *административных процедурах, административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях*. Но административный процесс в собственном смысле слова все-таки один – это *административное судопроизводство*. Вряд ли деятельность органов публичного управления и в сфере функционирования исполнительной власти, должна автоматически называться «административным процессом», исходя лишь из названия области правоотношений, где данный вид деятельности и осуществляется.

Административные процедуры и производство по делам об административных правонарушениях, конечно, имеют «*процессуальное*» содержание и «*процессуальный потенциал*». Но эти виды государственной деятельности должны именоваться по другому, то есть так, как это в настоящее время и установлено законодателем в Кодексе РФ

⁴⁰ Каплунов А.И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. – 2016. – № 10. – С. 25.

⁴¹ Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2016. № 11. С. 121.

об административных правонарушениях применительно к «производству по делам об административных правонарушениях»⁴². Административные процедуры, к сожалению, в России пока не получили своего законодательного установления и нормативной регламентации⁴³. Собственно, и в практике правовой регламентации во многих странах данные термины отличаются от административного судопроизводства (административного процесса). Вряд ли в Российской Федерации должна господствовать иная терминология применительно к теории и практике административного процесса, административных процедур, административно-деликтного законодательства.

Здесь уместно также предложить внести дополнение в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. К сожалению, в тексте Конституции РФ не нашлось места для установления и самой общей правовой регламентации *деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях*. Удивительно, но один из важнейших кодексов страны – Кодекс РФ об административных правонарушениях – фактически не имеет своих конституционно-правовых «корней». В Конституции РФ вообще не упоминается и «*производство по делам об административных правонарушениях*». Следовательно, нет и конституционно-правовой нормы, в соответствии с которой определялось бы местонахождение данного вида процессуальной деятельности в случае, когда дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями, в системе видов судопроизводства. Словом, рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях является правосудием, судебным процессом, который никак нельзя отнести к конституционному, гражданскому, административному или к уголовному судопроизводству. Следовательно, «*производство по делам об административных правонарушениях*» (когда эти дела рассматриваются в судах) является еще одной формой осуществления судебной власти. Поэтому ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, по нашему мнению, должна выглядеть следующим образом: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства, *а также производства по делам об административных правонарушениях*».

⁴² См., например: Романов А.А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 131-136.

⁴³ См., например: Старилов Ю.Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 15-22.

Применение законодательства об административном судопроизводстве будет создавать основу для создания федерального закона «Об административных процедурах»⁴⁴. Если вернуться к поиску «процессуальных начал» в сфере действия административного права, то, несомненно, необходимо обратить внимание на разделы под названием «*административные процедуры*», содержащиеся в каждом действующем ныне в России *административном регламенте исполнения государственных функций* и *административном регламенте предоставления государственной услуги*. Однако даже поверхностное толкование термина «административные процедуры» в этом контексте вряд ли приведут к выводу о том, что в указанных административных регламентах решена задача по установлению административно-процессуальной или административно-процедурной деятельности. В административных регламентах решается, таким образом, простейшая задача – установить посредством указанного термина порядок осуществления действий по исполнению конкретной государственной функции или по предоставлению конкретной государственной услуги. Получалось, что последовательность и стадийность исполнения государственных функций приравнивались по своему назначению к административным процедурам и к задачам, которые они должны решать в системе публичного управления. В глобальном плане, речи о «настоящих» административных процедурах в административных регламентах не идет. Вряд ли нужно спорить с тем, что законодательство об административных регламентах способствовало формированию современной теории административных процедур, а также актуализировало идею о востребованности административной практикой закона «Об административных процедурах», в котором содержались бы нормы об общих принципах и порядках разрешения управленческих дел, а также о принятии государственной и муниципальной администрацией административных актов. Вместе с этим можно уверенно предположить и то, что создание законодательства об административных регламентах принципиально не заменит административно-правовых норм, которые должны содержаться преимущественно в законе «Об административных процедурах».

⁴⁴ См.: Давыдов К.В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47-69.

И здесь также возникает вопрос о необходимости *конституционно-правовом установлении основных принципов административных процедур*, положенных в основу публично-управленческой деятельности по принятию административных правовых актов. К сожалению, Конституция РФ не содержит правовых основ, на которых осуществлялась бы деятельность исполнительных органов государственной власти по соблюдению, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций. Очень важна норма, в соответствии с которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ). Однако не менее значимой должна быть правовая норма, указывающая на необходимость правовой регламентации порядка принятия административных правовых актов. При этом целесообразно установление в тексте Конституции РФ (в 2-й главе) и *основных принципов административных процедур*. На первый взгляд, может показаться излишним включение в текст Конституции РФ норм о соблюдении государственными органами и должностными лицами основных правил принятия административных правовых актов, учитывая, что в будущем будет принят закон «Об административных процедурах». Думается, именно конституционно-правовая норма о необходимости правовой регламентации административных процедур обязывала бы законодателя разработать и принять закон «Об административных процедурах».

Кстати, идея о принятии такого закона высказывается высшими должностными лицами страны, законодателями и учеными. Здесь уместно привести мнение председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев: «В последние годы приняты административные регламенты в различных сферах управления. Можно сказать, что сформирована единая методология их подготовки, закреплены общие подходы к их структуре и содержанию. Отсюда – один шаг до создания типового административного регламента, а от него – к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности, о котором шла речь еще в 1960-е гг.»⁴⁵. Легко предположить, что «закон об основах исполнительно-распорядительной деятельности» (терминология из середины прошлого века) в соответствии с современными представлениями об исполнительной

⁴⁵ Медведев Д.А. 20 лет: путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

власти и порядке её функционирования сегодня должен называться как «закон об административных процедурах».

Таким образом, развитие административного и административно-процессуального законодательства в России, которое, в свою очередь, основывалось и продолжает базироваться на главнейших конституционно-правовых установлениях, позволяет говорить о внесении возможных поправок в Конституцию РФ. Речь идет о принципиальных положениях, касающихся форм осуществления судебной власти, основополагающих принципах функционирования исполнительной власти применительно к изданию административных правовых актов, а также о «процессуальных» основах применения судами административных наказаний (в форме производства по делам об административных правонарушениях). Именно в этих сферах конституционно-правового регулирования назрели изменения, исходя как из действующего административного и административно-процессуального законодательства и достигнутого уровня правовой регламентации (административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях), так и из потребностей в установлении новых правовых институтов (административные процедуры).

Внимание ученых, практиков-юристов, законодателей, судей, конечно, заметно усиливается практически ко всем основным проблемам современного административного судопроизводства. Можно уверенно предположить, что уже в ближайшее время в специальной литературе как концептуальные проблемы КАС РФ, так и отдельные вопросы порядка рассмотрения административных дел получат более предметное исследование. В стране издаются множество научных журналов, где публикуются научные статьи по проблемам применения КАС РФ. Учреждено научное издание «*Журнал административного судопроизводства*»⁴⁶, где публикуются материалы по теории административного судопроизводства, тенденциям развития законодательства об административном судопроизводстве, судебному контролю в сфере осуществления публичных полномочий; в нем анализируется судебная практика по административным делам и проблемы производства по отдельным категориям административных дел, зарубежный опыт организации

⁴⁶ URL: <http://www.law.vsu.ru/adm/index.html>

административных судов и административного правосудия⁴⁷. В журнале можно обнаружить соответствующие комментарии, обзоры, заключения как ученых, так и судей. Для судей, рассматривающих в судах общей юрисдикции административные дела, подготовлены специальные учебно-практические пособия, в которых даются рекомендации по применению административного процессуального законодательства⁴⁸.

Несмотря на короткий период применения КАС РФ, все-же возможен анализ судебной практики и проблем применения его отдельных процессуальных норм. Полноценный научный анализ судебной практики по административным делам, а также точное институциональное исследование системы, содержания и структуры административного судопроизводства, являющегося одной из важнейших форм осуществления в стране судебной власти, очевидно, станет возможно позднее.

⁴⁷ См., например: *Кононов П.И.* Административное судопроизводство как судебно-процессуальная форма разрешения административных дел: дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 9-15; *Курчевская С.В.* Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции: первый опыт, проблемы, противоречия // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 66-72; *Ламонов Е.В.* Судебная практика применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 13-17; *Майоров В.И.* Генезис административного судебного права: теоретико-методологические проблемы // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 5-9; *Опалев Р.О.* Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 13-17; *Рогачева О.С.* Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 24-30; *Старилов М.Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску как новый процессуально-правовой институт: из цивилистического процесса в административный // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 70-80; *Тарибо Е.В.* Нарушение прав как критерий принятия административных исковых заявлений // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 10-12.

⁴⁸ См., например: *Беспалов Ю.Ф., Егорова О.А.* Настольная книга судьи по административным делам: возбуждение, подготовка, разбирательство: учебно-практическое пособие / отв. ред. Ю.Ф. Беспалов. М.: Проспект, 2017.