

УДК 342.9

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СУД: ПРОШЛОЕ И НАСТОЯЩЕЕ  
(НА ПРИМЕРЕ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА  
ПОЛОЖЕНИЙ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО  
СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В УКРАИНЕ)**

**В. В. Коноплев**

*Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского*

В статье проведен анализ научной, справочной литературы и норм действующего законодательства с целью проведения сравнительно-правового анализа положений Кодекса административного судопроизводства в Российской Федерации и в Украине. Автор концентрирует внимание на исследовании основных положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Кодекса административного судопроизводства Украины. Установлено, что вступление в законную силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является позитивной предпосылкой дальнейшего развития административного судопроизводства в Российской Федерации. Обосновано, что принципы и процессуальные новеллы, изложенные в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, позволяют обеспечить процессуальное равенство всех субъектов процесса, специфическим образом распределяя бремя доказывания, определяя активную роль суда в истребовании доказательств. Кроме того, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации имеет более четкую и детальную регламентацию осуществления административного судопроизводства особых производств, чем Кодекс административного судопроизводства Украины.

**Ключевые слова:** Кодекс административного судопроизводства, действующее законодательство, содержание, сравнительно-правовой анализ, исследование основных положений.

Принятие Крыма в состав Российской Федерации актуализирует проблему обеспечения единства ее правового пространства. До 1 января 2017 г. на территории новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя – должны быть окончательно завершены все интеграционные процессы. Общее историческое прошлое в развитии правовых систем России и Украины позволяет найти точки соприкосновения. Между тем не должны остаться без внимания различия в правовом регулировании, обусловленные особенностями государственно-территориального устройства, местными культурными традициями, уровнем правосознания и развитием национального законодательства.

Начало интеграционных процессов закономерно связано с публичной сферой правового регулирования, выступающей в роли «фундамента» правового строительства. Важная роль здесь принадлежит законодательству об административных и иных публичных правоотношениях.

Определенный интерес в связи с этим представляет сравнительный анализ действующего законодательства, в частности Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Кодекса административного судопроизводства Украины.

По нашему мнению, данный вопрос является актуальным по нескольким причинам:

– во-первых, началом действия в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации;

– во-вторых, отсутствием широкой практики применения положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в правоприменительной практике;

– в-третьих, в связи с имеющейся положительной правоприменительной практики осуществления административного судопроизводства в Крыму во время нахождения в составе Украины, а в частности – функционирования административных судов, реализации положений Кодекса административного судопроизводства Украины, опыт применения судьями положений Кодекса административного судопроизводства Украины.

Находясь в составе Украины, на территории полуострова функционировали окружной административный суд (г. Симферополь) и апелляционный административный суд (г. Севастополь), в которых осуществляли правосудие более 45 судей. Имея значительную положительную практику функционирования административных судов в Крыму, можем перейти к сравнению положений двух кодексов, которые, по нашему мнению, отражают наиболее принципиальные их отличия.

Отметим, что первой и одной из самых главных принципиальных особенностей осуществления административного процесса на Украине является наличие специализированных судов, в частности административных судов, деятельность которых направлена на рассмотрение только административных дел. Кодекс административного судопроизводства РФ создание таких судов не предполагает, что, по нашему мнению, существенно усложняет правоприменительную практику судов общей юрисдикции и может снизить эффективность применения норм Кодекса административного судопроизводства РФ. Отметим, что европейская практика осуществления административного судопроизводства показывает, что во многих странах данные суды созданы и эффективно функционируют. Кроме того, отсутствие специализированных судов по рассмотрению административных дел усложняет правоприменительную практику, так как в практической деятельности судьи «появился» еще один дополнительный процессуальный кодекс и еще один вид производства. Бесспорно, указанный подход приведет к дополнительному увеличению «нагрузки» на суды общей юрисдикции.

В связи с указанным в рамках широкой научной дискуссии предлагаем рассмотреть вопрос целесообразности создания административных судов, а также о внедрении «пилотного» проекта по созданию и функционированию административного суда на территории Республики Крым. Как уже было отмечено ранее, имеется положительная правоприменительная практика и имеется кадровое обеспечение – судьи. Безусловно, данное предложение является дискуссионным и требует проведения дополнительных научных исследований.

Кроме того, ключевым отличием является предмет регулирования данного данных кодексов. Так, ст. 1. КАС РФ закрепляет, что суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или

оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела: 1) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций; 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей; 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи; 5) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок [1].

Также суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела: 1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра; 2) о прекращении деятельности средств массовой информации; 3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц; 4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, в предназначенное для этого специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении; 5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений; 5) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке; 6) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке; 7) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке [1].

В свою очередь, КАС Украины закрепляет юрисдикцию административных судов, которая распространяется на публично-правовые споры, в частности: 1) споры по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы; 2) споры между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий; 3) споры, возникающие по поводу заключения, исполнения, прекращения, отмены или признания недействительными административных договоров; 4) споры по обращению субъекта властных полномочий в случаях, установленных Конституцией и законами Украины; 5) споры физических или юридических лиц с распорядителем публичной информации относительно обжалования его решений, действий или бездействия в части доступа к публичной информации [2].

Во-вторых, КАС Украины [2] имеет главу, которая содержит законодательные определения понятийного аппарата, в частности, административное судопроизводство – деятельность административных судов по рассмотрению и разрешению административных дел в порядке, установленном настоящим Кодексом; административный процесс – правоотношения, складывающиеся при осуществлении административного судопроизводства; административный иск – обращение в административный суд о защите прав, свобод и интересов или во исполнение полномочий в публично-правовых отношениях; субъект властных полномочий – орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо, другой субъект при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий;

В-третьих, немаловажное значение имеют отличия в определении задач административного судопроизводства. КАС Украины определяет, что задачей административного судопроизводства является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий путем справедливого, непредвзятого и своевременного рассмотрения административных дел.

По нашему мнению, КАС РФ [1] более четко и структурировано определяет задачи административного судопроизводства, которыми являются: 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В-четвертых, следует указать на отсутствие в КАС Украины [2] следующих принципов административного судопроизводства, которые содержатся в КАС РФ: 1) независимость судей; 2) справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; 3) осуществление административного судопроизводства в

разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; б) непосредственность судебного разбирательства.

Однако КАС Украины закрепляет принципы верховенство права; диспозитивность и официальное выяснение всех обстоятельств по делу; обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решений административного суда, кроме случаев, установленных настоящим Кодексом.

В-пятых, важное значение имеет закрепление в КАС РФ [1] особенностей производства по отдельным категориям административных дел, а в частности – производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; производство по административным делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией Верховного Суда Российской Федерации; производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости; производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок; производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и т. д.

Подводя итог проведенному сравнительно-правовому анализу, отметим, что принятый КАС РФ имеет более четкую и детальную регламентацию осуществления административного судопроизводства, чем КАС Украины. Детализация в КАС РФ порядка рассмотрения отдельных категорий дел достаточно упрощает правоприменительную деятельность. Практика осуществления административного судопроизводства в Украине показывает, что отсутствие подобных положений приводит к тому, что судьи при осуществлении правосудия вынуждены руководствоваться не нормой закона, а сложившейся судебной практикой, разъяснениями вышестоящих судов и т. д.

Кроме того, на сегодня остается дискуссионный вопрос, связанный с перспективой создания и функционирования административных судов в России. Учитывая позитивный опыт стран Европейского Союза, в том числе и Украины, в сфере функционирования административных судов необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности создания аналогичных судов в России. Отметим, что практика реализации административного судопроизводства на территории полуострова, накопленный положительный опыт осуществления административного судопроизводства и организации работы административного суда, кадровое обеспечение – наличие лиц (судей), которые ранее осуществляли рассмотрение аналогичных дел, может быть положено в основу реализации предложенного ранее пилотного проекта.

#### Список литературы:

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения: 07.12.2016).
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата обращения: 07.12.2016).

**Konoplev V. Administrative court: past and present (on the example of a comparative legal analysis of the provisions of the Code of administrative procedure in the Russian Federation and Ukraine)** // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2016. – Т. 2 (68). № 3. – P. 180–185.

The article analyzes the scientific, reference literature and the current legislation in order to conduct a comparative analysis of the legal provisions of the Code of Administrative Justice in the Russian Federation and Ukraine. The author focuses on the study of the basic provisions of the Russian Federation Code of Administrative Procedure and the Code of Administrative Procedure of Ukraine. It has been established that the entry into force of the Code of administrative justice of the Russian Federation is a positive prerequisite for the further development of administrative justice in the Russian Federation. It is proved that the principles and procedural novelties, set out in the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, allow to ensure procedural equality of all subjects of the process, in a specific manner by distributing the burden of proof, defining the active role of the court in the taking of evidence. In addition, the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation has a clear and detailed regulation of the administrative proceedings of special productions than the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

**Key words:** Code of Administrative Procedure, applicable law, the content sransitelno legal analysis, the study of the basic provisions.

#### **Spisok literatury**

1. Кодекс административного судопроизводства Россијској Федератсии от 08.03.2015 № 21-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (data obrashheniya 07.12.2016).
2. Кодекс административного судочинства України від 06.07.2005. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (data obrashheniya 07.12.2016).