

R.S. Sorokin
Administrative Court Proceeding
Code as a Means
of Counteraction against
Corruption in the Civil Service

The issue of the need for administrative court proceeding code creation in the Russian Federation is considered. The author sets forth a few points of view concerning administrative court proceeding in whole and a normative legal act that can resolve disputes of citizens with public authorities in particular. Certain provisions of the Draft of administrative court proceeding code in the Russian Federation are analyzed.

Key words and word-combinations: administrative court proceeding, civil service, counteraction against corruption, Draft, code.

Рассматривается вопрос о необходимости создания Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Автором изложено несколько точек зрения, относящихся к административному судопроизводству в целом и к нормативно-правовому акту, способному разрешать споры граждан с публичной властью в частности. Анализируются отдельные положения Проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: административное судопроизводство, государственная служба, противодействие коррупции, проект, кодекс.

УДК 351.9+347.91/95
ББК 67.401.06+67.410.1

Р.С. Сорокин

КОДЕКС
АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА
КАК СРЕДСТВО
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЕ

В настоящее время отмечается, что участились случаи совершения административных правонарушений органами управления, представляющими собой государственную власть. Вследствие этого «публичное управление» для решения поставленных перед государством задач сегодня стало немаловажным, а в результате актуализировался и вопрос о необходимости закрепления кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В ст. 118 Конституции РФ установлено, что правосудие в России реализуется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Тем не менее в Российской Федерации до настоящего периода времени на вопрос об осуществлении административного судопроизводства однозначного ответа нет, уровень правового регулирования и систематизации российского административного законодательства по-прежнему находится на очень низком уровне.

Формирование отечественного административного судопроизводства берет свое начало в реформе 1864 г., когда был утвержден принцип разделения обвинительной и судебной властей. Лепту в формирование отечественного административного судопроизводства внес и «Проект преобразования учреж-

дений губернского управления статс-секретаря Столыпина» [1], предложенный им в 1908 г. Однако после убийства П.А. Столыпина данная программа воплощена в жизнь не была. События 1917 г. также не позволили реализовать многие прогрессивные реформаторские идеи по созданию административных судов. Советский тезис «власть всегда права» не допускал мыслей о создании административного судопроизводства. Лишь после принятия Конституции РФ в 1993 г. административисты вновь обратили внимание на проблему формирования административного судопроизводства.

Этот вопрос в последние годы становится все более актуальным. Целесообразность и необходимость принятия в России специального кодекса административного судопроизводства подчеркивается многими учеными. Их мнения чаще сходятся в том, что термин «административное судопроизводство», содержащийся Конституции РФ, будучи одним из важнейших административно-правовых средств обеспечения и защиты публичных интересов, в настоящее время нуждается в отдельном нормативном закреплении.

Административное судопроизводство – это рассмотрение и разрешение возникающих споров между административными органами управления и населением. Отсутствие в России независимой инстанции, касающейся рассмотрения споров граждан с публичной властью и ее органами, свидетельствует об упрощенной и недемократической форме судебной системы.

«Надобность в кодексе административного судопроизводства возникла не сегодня и детерминируется огромным количеством сложностей, сопровождающих процесс судопроизводства в России», – считает А.Н. Приженникова [2]. «Распыление процессуальных норм по трем кодексам (КоАП РФ, ГПК РФ и АПК РФ), их пробельный характер неоправданно усложняет работу, создает условия различного толкования и применения этих норм и, как следствие, ведет к усугублению проблем в сфере защиты прав и свобод, провозглашенных Конституцией РФ. Следует иметь в виду, что в АПК РФ и в ГПК РФ имеются отличия и эти отличия определяются их разной правовой природой, поскольку различны предметы судебной деятельности в АПК РФ и ГПК РФ» [2].

Н.В. Соколова считает, что «характер и специфика дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, имеет свои процессуальные особенности, заключающиеся в порядке их рассмотрения, правовом статусе участников этого судопроизводства, процессуальных сроках» [3]. Некоторые авторы указывают на необходимость принятия кодекса об административном судопроизводстве в Российской Федерации и образовании административных судов в связи с большой практической базой рассмотренных дел, возникших из административных правоотношений.

Существует также мнение, что предлагаемое новое административное судопроизводство не имеет ничего общего с нынешними административными правонарушениями. Заимствованное понятие приведет к новым противоречиям и путанице в законодательстве, соответственно, усложнению для понимания законодательства гражданами, новым злоупотреблениям со стороны государственных служащих и увеличению судебных и административных ошибок. С точки зрения Н.А. Бочарниковой, напротив, создание административных судов позволит устранить административные ошибки из административного процесса: «Ад-

министративные ошибки исполнительных органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих превратились сегодня в серьезную политическую и социально-правовую проблему. Они свидетельствуют о юридической незащищенности человека и гражданина, поскольку в результате совершения административных ошибок нарушаются права, свободы и интересы граждан. Создание действенного механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок могло бы иметь первостепенное значение для реформирования системы государственного управления» [4]. О.А Егорова, прорабатывая данную проблему, выдвигает ряд аргументов в пользу создания административных судов: улучшение качества рассмотрения дел, уменьшение сроков их рассмотрения, снижение нагрузки на судей и другие [5].

Иногда аргументом против создания административных судов и специализированного кодекса административного судопроизводства в Российской Федерации становится утверждение о бессмысленности усложнения имеющейся судебной системы. Однако данных о социологических исследованиях, касающихся введения в судебную систему административных судов и неэффективной системы функционирования, не имеется.

Возможные усложнения судебной системы связаны с такими изменениями, которые появляются в процессе реформы самого законодательства и некоторых усложнений структуры судебной власти, внедрения новых функций и постановки новых задач в самой правовой системе, а также при трансформациях в общественной и государственной жизни. Гуманная политика со стороны государства в области создания специализированного административного судопроизводства в Российской Федерации послужит укреплению авторитета власти, росту квалификации должностных лиц, а вместе с тем и государственных служащих.

Сегодня законодательство Российской Федерации содержит два вида средств противодействия коррупции на государственной службе. Во-первых, это УК РФ, который устанавливает составы преступлений коррупционного характера. Во-вторых, это дисциплинарные средства противодействия коррупции на государственной службе. Они направлены на исполнение государственным служащим обязанностей, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции. Подобные обязанности перечислены в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». С принятием кодекса административного судопроизводства появится третий вид средств противодействия коррупции. Данный нормативный акт станет механизмом осуществления контроля за деятельностью государственного аппарата, что позволит снизить уровень коррупционного поведения в органах власти, создаст специальный механизм борьбы с проявлениями коррупции на государственной службе. Кодекс даст возможность сократить риски коррупционности в деятельности государственного служащего, систематизирует весь механизм общественного надзора государственного аппарата. Все это должно уменьшить потребность общества в существующем рынке коррупционных должностей. Административные суды способны увеличить доверие граждан к суду, желание граждан обращаться туда с исками для восстановления нарушенных прав и свобод. Такое нововведение увеличит исполнительность служащих в связи с реализацией должностных обязанностей. Административное судопро-

изводство будет в значительной степени играть роль фактора, подавляющего коррупцию, поскольку жалобы граждан и иных субъектов права на запрещенные законом деяния органов государственной власти или должностных лиц позволят вскрывать потенциальные источники коррупции.

При этом необходимо решить проблему законодательства, касающуюся взаимоотношений государственных органов, служащих и граждан, так как последние остаются непроинформированными об их правах на получение от администрации услуг. Зачастую чиновники преднамеренно скрывают подобного рода информацию. Правовая природа самих административных правоотношений изначально ставит участников отношений в неравные условия, поэтому при переходе к административно-процессуальным правоотношениям, в основе которых лежит спор, каждому участнику должно быть гарантировано «качественное» рассмотрение. Формирование административных судов и специализированного административного судопроизводства поспособствует борьбе с коррупцией в самой системе государственной службы, в органах государственной власти, а также местного самоуправления.

Кодификация административно-процессуальных норм, принятие кодекса административного судопроизводства могло бы стать логичным окончанием в решении ряда социально значимых вопросов. Создание специализированного административного судопроизводства необходимо для изменения взаимоотношений гражданина и государства. Административный суд должен стать институтом в борьбе с идеологией «прощения». Создаваемая веками психология «прощения» настолько прижилась и укоренилась в общественном сознании, что потребуются многие десятилетия, чтобы гражданин, зная свою правоту и уверенный в защите закона избавился от роли «просителя» [6].

Всеобщим анализом подобного рода дел призван заниматься институт административной юстиции, реформа которого идет в России в последние годы. Рассмотрение дел в судебном порядке в связи с возникающими административными правоотношениями осуществляется в судах общей и арбитражной юрисдикции на основании Гражданского процессуального кодекса РФ, Арбитражного процессуального кодекса РФ. Российским юристам известны несколько различных проектов кодекса административного судопроизводства. Все они имели серьезные недостатки, и поэтому, к сожалению, работа, начавшаяся еще в 2000 г., продолжается до сих пор. Среди ряда существенных недостатков, переходящих из различных редакций законопроекта, – неопределенность при определении предмета правового регулирования, отсутствие четкого указания на основания и виды нормативных актов, подлежащих оспариванию, отсутствие единого понятийного аппарата.

В рамках рассматриваемой темы нельзя оставить без внимания Проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [7]. Основной принцип подведомственности в данном случае следующий: если одной из сторон выступает государство, дело попадает под новый кодекс. Его задача – уравнивать стороны там, где один из участников заведомо сильнее. На наш взгляд, настоящий законопроект кодекса административного судопроизводства является по большей части компиляцией норм ГПК РФ, АПК РФ, УПК РФ и КОАП РФ, подвергшихся «косметической» переработке. Например, процедуру рассмотрения административных дел предлага-

ется в основном сохранить неизменной, аналогичной соответствующим нормам Гражданского процессуального кодекса РФ. К заимствованиям норм Проекта из Арбитражного процессуального кодекса РФ можно отнести правила освобождения от доказывания обстоятельств, признанных сторонами (ст. 67 Проекта), или положение, согласно которому можно приложить к административному исковому заявлению документы в электронной форме (ч. 2 ст. 128 Проекта). Административно-исковое заявление является одним из нововведений, так как в настоящее время в процессуальном законодательстве существуют лишь такие институты, как «исковое заявление» и «заявление».

В отличие от арбитражного и гражданского судопроизводства для осуществления административного не предполагалось создания отдельной группы федеральных судов. Отдельно указано, что положениями Проекта не планируется регулировать производство по делам об административных правонарушениях (ч. 6 ст. 1 Проекта). Также Проект предусматривает введение специальных судебных штрафов за различные нарушения в ходе рассмотрения дела.

Нормы Проекта о лицах, участвующих в административном деле, в основном повторяют нормы Гражданского процессуального кодекса РФ, однако предлагаются и некоторые изменения. Разработчики предлагали установить дополнительное требование к лицам, которые могли бы быть представителями в суде. В предусмотренных в Проекте случаях гражданин для защиты своих прав обязан иметь представителя, но если этот же гражданин будет работать в организации, то он сможет самостоятельно представлять ее интересы. На наш взгляд, это похоже на дискриминацию сторон. Кроме того, в отличие от ныне действующих норм Проект содержит прямое указание на обязательность юридического образования у всех представителей, кроме «законных» представителей юридических лиц и граждан, не обладающих полной дееспособностью.

Разработчики Проекта предлагают установить дополнительное требование к лицам, которые могут быть представителями в суде, – наличие у них высшего юридического образования (ч. 1 ст. 57 Проекта). В настоящее время такого правила нет ни в Гражданском процессуальном кодексе РФ, ни в Арбитражном процессуальном кодексе РФ. Одновременно предлагается установить обязанность граждан вести дела только через представителя, если у заявителя нет высшего юридического образования.

В Проекте содержится положение о том, что эта обязанность возникает в прямо предусмотренных Проектом случаях. Однако в предложенной редакции Проекта указан только один такой случай: рассмотрение административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в верховных судах республик, краевых судах, областных судах, судах городов федерального значения, суде автономной области и судах автономных округов (далее – верховные суды субъектов РФ) и Верховном Суде РФ (ч. 7 ст. 210 Проекта). При подаче административного искового заявления по такому делу административный истец, если он является гражданином и намерен вести дело самостоятельно, должен будет указать сведения о наличии у него высшего юридического образования, а также приложить к заявлению копии документов об образовании (ст. 127, 128 Проекта). Если данное требование не будет соблюдено, суд оставит административное исковое заявление без движения (ст. 132 Проекта).

та). Указание в ч. 1 ст. 58 Проекта на необходимость признания судом некоторых полномочий представителя дает слишком широкие и совершенно неоправданные возможности для судебного усмотрения, что может привести к совершенно непредсказуемым последствиям и ограничению процессуальных возможностей представляемого лица. Открытым остался вопрос о толковании ч. 4 ст. 59 Проекта, содержащей отсылочную норму к федеральному закону, хотя Закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» прямо указывает на необходимость оформления доверенности либо ордера, вследствие чего данная норма представляется неоправданно избыточной.

Внедрение процедуры административного судопроизводства наверняка повлечет за собой увеличение как штатов судов общей юрисдикции, так и размеров их финансирования. В своей научной статье, упоминая о финансовой составляющей Проекта кодекса административного судопроизводства, Н.А. Громошина пишет: «Ясно, что основные препятствия – финансовые: если кодекс административного судопроизводства «почти ничего не будет стоить», то создание административных судов – весьма затратное дело» [8]. Однако авторы Проекта уверяют, что все возможные расходы, о чем немало вопросов, заложены в бюджете, каких-то дополнительных ассигнований не потребуется.

К сожалению, проводимые в нашей стране административная и судебная реформы имеют незавершенный характер. Нормативно-правовые акты в этой сфере которые все же принимаются, чаще под видом «лучше», ужесточают и ограничивают возможность граждан участвовать в жизни страны и даже их собственную свободу, напротив, развязывают руки чиновникам, прибегающим к злоупотреблениям.

Кодекс административного судопроизводства планировалось ввести в действие с 1 января 2014 г. Этого не произошло, необходимые корректировки Проекта кодекса будут носить положительный, прогрессивный характер в плане регулирования взаимоотношений гражданина и государства, а не станут очередными противоречивыми нормами, порождающими коррупцию, усугубляющими положение в стране и нарастание негативного отношения граждан к власти. Содержание Проекта № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации вызывает, скорее, недоумение, так как введение такой формы судопроизводства само по себе вряд ли изменит общее впечатление граждан от наблюдаемого ими процесса отправления правосудия.

И все же российское правосудие в виде деятельности судов общей юрисдикции является крайне отсталым, поэтому необходимая корректировка и принятие нового кодекса является крайне важной задачей. Кроме специфической формы противодействия коррупции на государственной службе, это придаст юридической мысли и практике положительную динамику, пусть даже при наличии определенных издержек.

Библиографический список

1. Хронос. Всемирная история в Интернете. URL: http://www.hrono.ru/libris/stolypin/stpn1_41.html
2. Приженникова А.Н. Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (регио-

нальный аспект): сб. статей по итогам II Междунар. науч.-практ. конф. В. Новгород, 8–9 октября 2009 г.: в 3-х т. В. Новгород, 2011.

3. Соколова Н.В. О некоторых проблемах создания административного правосудия в России // Вестник Самарской гуманитарной акад. Сер.: Право. 2008. № 1.

4. Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления. Воронеж, 2012.

5. Егорова О.А. Административные суды – «за» и «против» // Журнал российского права. 2001. № 5.

6. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сб. избранных науч. трудов / Ю.Н. Старилов; Воронежский гос. ун-т. Воронеж, 2010.

7. Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве. URL: <http://ко-ас.пф/кас-рф.html>

8. Громошина О.А. Кодекс административного судопроизводства: оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. №5. 2013.

D.A. Rozevatov
Social-Political and Cultural
Aspects of the American Society
Existence in the Model
of the Myth of American Dream

Social-economic and spiritual aspects of the American society in the model of American Dream are considered. The author conducts a research on how American Dream was dispelled many times in national American literature. The main pragmatic functions and their potential at rendering social-political and cultural aspects of American society existents are defined.

Key words and word-combinations: American Dream, society, Benjamin Franklin, O. Henry.

Рассматриваются социально-экономические и духовные аспекты американского общества в модели американской мечты. Исследуется, как американская мечта неоднократно развенчивалась в национальной американской литературе. Выделяются основные прагматические функции, а также их потенциал при отображении общественно-политических и культурных аспектов существования американского общества.

Ключевые слова и словосочетания: американская мечта, общество, Б. Франклин, О. Генри.

УДК 316.75+323(4/9)
ББК 66.05+66.3(4/8)

Д.А. Розеватов

ОБЩЕСТВЕННО-
ПОЛИТИЧЕСКИЕ
И КУЛЬТУРНЫЕ АСПЕКТЫ
СУЩЕСТВОВАНИЯ
АМЕРИКАНСКОГО
ОБЩЕСТВА
В МОДЕЛИ МИФА
ОБ АМЕРИКАНСКОЙ МЕЧТЕ

Аmerican Dream – американская мечта служила и до сих пор служит моделью поведения для молодых людей, желающих добиться жизненного успеха. Успешность в современных условиях служит синонимом счастья и вполне его заменяет. «Американская мечта, этот сложившийся комплекс убеждений, жизненных установок, перспектив, связанных с идеалами свободы, равенства возможностей для самореализации и приложения энергии и способностей каждого, была сформирована еще во времена “отцов-осно-