
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

A.P. Yakovleva

Adversarial Administrative Legal Proceedings and the Active Role of the Court

The author examines the combination of adversarial proceedings principles and the court's activity in matters in administrative proceedings of Russia. A comparison of the previous public law proceedings in a civil trial and the new administrative proceeding is drawn.

Key words and word-combinations: the adversary system, truth, administrative conflict, administrative proceedings.

Исследуются вопросы сочетания принципов состязательности и активности суда при рассмотрении дел в порядке административного судопроизводства России. Проводится сравнение ранее действовавшего публично-правового производства в гражданском процессе и нового административного судопроизводства.

Ключевые слова и словосочетания: состязательность, истина, административный конфликт, административное судопроизводство.

УДК 342.9
ББК 67.401

А.П. Яковлева

СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И АКТИВНАЯ РОЛЬ СУДА

В результате принятия и введения в действие Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) административное судопроизводство, предусмотренное ст. 118 Конституции РФ, выделено из гражданского процесса в самостоятельный административный процесс. Административное производство имеет целью защиту прав граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений посредством проверки судами законности деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, должностных лиц.

Ранее такие дела рассматривались в рамках гражданского процесса в так называемом производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений. Это производство имело свои процессуальные особенности и отличалось от искового. Особенности обусловлены субъектным составом участников судопроизводства — сторон

административного конфликта и необходимостью независимой защиты со стороны суда участников публичного правоотношения. В первую очередь речь идет о проверке законности деятельности властного субъекта, где суд призван уравновесить их положение с точки зрения принципа процессуального равноправия сторон. Процессуальное равноправие позволяет выйти из отношений власти и подчинения, которая присутствует в материальных правоотношениях, в которых находятся стороны конфликта.

Тем не менее с целью достижения равноправия законодатель совершенно справедливо устанавливает процессуальные особенности рассмотрения административных дел, которые позволяют говорить о более сложном процессуальном положении властвующего субъекта.

Уже в соответствующих главах ГПК РФ, в настоящее время утративших силу регулировалось публично-правовое производство, суду отводилась более активная роль, чем в исковом производстве. Это объясняется тем, что стороны материального правоотношения находятся в отношениях власти и подчинения, а суд устанавливает правомерность действий государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, должностных лиц. Как справедливо отмечает Г.А. Жилин, публично-правовой характер предмета судебной защиты по такому делу объективно требует определенного смещения целевой направленности судопроизводства с частного интереса заявителя в сторону обеспечения законности и правопорядка в соответствующей сфере общественной жизни [1, с. 476]. Смещение центра тяжести в сторону проверки законности действий властвующих субъектов требует и соответствующих исключений процессуального характера с целью защиты интересов заявителя.

Принципы гражданского процесса, такие как состязательность, равноправие сторон и диспозитивность, в публично-правовом производстве имели свои особенности применения. Так, суду отводилась более активная роль, нежели в исковом производстве. Главным образом это касалось права суда истребовать доказательства по своей инициативе, суд не был связан основаниями и доводами заявленных требований. Диспозитивность также имела свои особенности, например, отсутствовали такие институты, как признание иска, отказ от иска, мировое соглашение и другие.

Современный интерес вызван принципами нового административного производства и прежде всего изложением в ст. 5 КАС РФ принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Формулировка данного принципа существенно отличается от подобных формулировок современного гражданского и арбитражного процессуального законодательства, где состязательность как раз является противоположностью активной роли суда, что, в свою очередь, основано на норме ст. 123 Конституции РФ, провозглашающей состязательность и равноправие сторон. Принцип состязательности по своей сути является постулатом, который ограничивает активность суда. Одной из главных характеристик состязательного процесса является возможность и обязанность сторон судопроизводства активно доказывать свою позицию, поэтому обязанность по представлению доказательств возлагается на стороны, что и определяет процесс в форме состязания сторон. В этом случае суд лишь оказывает содействие в собирании и истребовании доказательств, если это за-

труднительно для лиц, участвующих в деле (п. 1 ст. 57 ГПК РФ). Аналогичные нормы содержатся и в ст. 66 АПК РФ.

Поскольку состязательность имеет в основе активность сторон, а не суда, то она отходит от такого принципа, как принцип объективной истины, при достижении которого должен проявлять активность суд. Поэтому формулировка принципа состязательности, изложенная в КАС РФ, вызывает недоумение, так как активность суда предполагает стремление к установлению объективной истины по делу, что, в свою очередь, исключает состязательность и активность сторон.

В современной процессуальной теории истину делят на следующие виды: объективная, абсолютная, судебная, формальная, относительная и т.д. [2–4]. А.П. Рыжаков, например, анализируя принципы административного судопроизводства, высказывает мнение об абсолютно-относительной истине [5]. Но возникает вопрос: возможно ли это?

Определение истины, данное еще Аристотелем около двух с половиной тысячелетий назад, дословно звучит так: «Платон друг, но истина еще больший друг». Суть этого определения заключается в следующем: внешняя действительность как предмет познания существует до познания и не зависит от наличия или отсутствия знания о ней; понятие «истина» не совпадает с понятием «бытие» и относится не к бытию, а к суждению разума, выраженному в речи; истинность суждения выявляется в его соответствии предмету познания, а признание его истинным возможно, если только структура и содержание суждения соответствует тому, как обстоит дело с вещами [6, с. 250]. Объективная истина находится выше знания о ней и ее существование не может зависеть от наших сведений. Понятие истины как философской категории заключается в том, что внешняя действительность как предмет познания существует до познания и не зависит от наличия или отсутствия знания о ней [7, с. 138].

М.К. Треушников отмечает, что познающий субъект (суд) для достижения конечных целей правосудия по конкретному делу и обоснования своего решения получил в результате доказывания знания адекватные действительности [8, с. 32]. Процессуальная сторона этого вопроса выражается в том, насколько должен быть активен суд, чтобы достичь эти адекватные действительности знания по делу. Следовательно, вопрос об истине административного судопроизводства в первую очередь затрагивает процесс доказывания. Нельзя не согласиться с мнением, что без установления верных знаний по делу выводы суда не могут быть законными и обоснованными.

Попытка соединить состязательность и активность суда прослеживается уже в общих положениях по доказыванию. Так, в соответствии со ст. 62 КАС РФ главное правило доказывания сформулировано на основе состязательности сторон, то есть лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений. Это общее правило, однако законодатель сразу устанавливает исключение из него. В соответствии с ч. 2 ст. 62 КАС РФ обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соот-

ветствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений. Это же правило закреплено и в разделе ГПК РФ, регулирующем рассмотрение дел, возникающих из публичных правоотношений. Таким образом, бремя доказывания по правомерности принятия определенных решений и совершения конкретных властных действий возлагается не на обе стороны административного судопроизводства, а на субъект, наделенный властными полномочиями. Данное правило не соотносится с главным правилом принципа состязательности и отходит от «абсолютной» состязательности.

Однако нельзя не оценить положительно тот факт, что КАС РФ полностью не освобождает от обязанности доказывания административных истцов и лиц, обращающихся в суд за защитой прав других лиц. При этом указывается три группы фактов, которые должна доказать сторона административного истца, что является новеллой процессуального законодательства. К ним относятся:

во-первых, какому нормативно-правовому акту противоречат акты, решения, действия (бездействие);

во-вторых, чем оспариваемый нормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) нарушает или может нарушить права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения;

в-третьих, иные факты, на которых основываются требования административного истца, прокурора, органов, организаций и граждан.

Как видим, формирование предмета доказывания по административному делу осуществляется процессуальными нормами в отличие от искового производства, где факты, имеющие значение для дела, содержатся в нормах материального права. Полагаем, что такое законодательное определение состава предмета доказывания облегчит задачу административных истцов при формировании своих требований и их обоснований.

В проанализированных нормах видим соединение казалось бы не сочетаемых элементов: возложение бремени доказывания на одну из сторон в спорном правоотношении и одновременное обязательство другой стороны доказать определенные факты. С точки зрения соблюдения законности и осуществления судебного нормоконтроля за деятельностью других ветвей власти данное правило будет способствовать защите прав, свобод и законных интересов заявителей, поскольку детализированная процессуальная регламентация устанавливает более четкие рамки поведения суда, рассматривающего дело и, соответственно, других участников процесса.

В ч. 3 ст. 62 КАС РФ определено, что обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. Это общее правило, присущее всем видам гражданского судопроизводства. Однако далее содержится норма, которая говорит о том, что суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, хотя идет оговорка, что данное правило относится только к административным делам об оспарива-

нии нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, то есть изначально самым традиционным категориям дел, относящимся к публичным правоотношениям.

В связи с этим возникает вопрос, должен ли суд все-таки исходить из требований и возражений лиц, участвующих в деле, и рассматривать дело в этих рамках или он все же не связан доводами и основаниями, содержащимися в исковом заявлении и возражении на него? Полагаем, что правовая неопределенность в данном вопросе может повлечь за собой слишком разные примеры правоприменения, и многое будет зависеть от личных качеств конкретного судьи и его неравнодушия к исполнению своих обязанностей.

Истребование доказательств тоже вызывает некоторые вопросы. В соответствии со ст. 63 КАС РФ в целях правильного разрешения дела суд вправе истребовать доказательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе. В каком случае можно ходатайствовать об истребовании доказательств, и в каком случае суд сам будет их истребовать? Опять многое возложено на усмотрение суда, и провозглашенная активность суда обладает большой степенью диспозитивности.

КАС РФ также не содержит нормы о порядке подачи ходатайства об истребовании доказательств. В делах же искового производства суд оказывает содействие сторонам в собирании доказательств, когда это для них затруднительно. Так, в ст. 57 ГПК РФ, содержащей данное правило, четко указывается, что должно содержать ходатайство сторон об истребовании доказательств. Это указание на доказательство, какие обстоятельства подтверждают это доказательство, причины, по которым сторона не может их получить самостоятельно, и местонахождение этого доказательства. Конечно, можно использовать аналогию закона, которая предусмотрена ч. 4 ст. 2 КАС РФ. Но было бы целесообразно предусмотреть в КАС РФ обстоятельства, при которых суд истребует доказательства по своей инициативе, а при каких он оказывает содействие в собирании доказательств. При этом необходимо установить форму ходатайства, которое должна подать сторона.

Отсутствие данного правила в административном судопроизводстве может вызвать затруднения на практике и создать крен в сторону либо истребования доказательств только по ходатайству лиц, участвующих в деле, либо только по инициативе суда.

Таким образом, состязательность при сочетании с активной ролью суда необходимы при рассмотрении дел административного судопроизводства. Однако с сожалением приходится признавать, что текст нового процессуального Закона нуждается в серьезной доработке и детализации по многим вопросам, поскольку законодателем заявлен сложный симбиоз двух основополагающих принципов судопроизводства, что в итоге должно идти на пользу лицам, защищающим свои права в административном процессе.

Библиографический список

1. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Г.А. Жилин. М., 2013.
2. Боннер А.Т. Проблемы установления истины в гражданском процессе. СПб., 2009.
3. Бернам У., Решетникова И.В., Ярков В.В. Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1996.
4. Гуцин В.З. Принцип объективной истины в гражданском судопроизводстве // Современное право. 2011. № 10.
5. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Аристотель. Сочинения: в 4 т. М., 1976. Т. 1.
7. Яковлева А.П. Некоторые вопросы взаимодействия принципов объективной истины и состязательности в современном судопроизводстве // Бюллетень международной ассоциации содействия правосудию (МАСП). 2015. № 1.
8. Треушников М.К. Судебные доказательства. М., 2004.

N.V. Zarochentseva

**Principles of Constructing
Conciliation Procedures
in Modern Criminal Justice
Process of Russia**

The article analyzes methods of influence over conflict situations used by the prosecution and the defense. The indicators of conflicts being solved as well as principles of constructing conciliation procedures in modern domestic criminal proceedings are described.

Keywords and word-combinations: principles of constructing conciliation procedures, conciliation procedures, conflict termination and settlement.

Анализируются способы воздействия на конфликт как со стороны защиты, так и со стороны обвинения. Раскрываются признаки разрешения конфликтов, а также принципы построения согласительных процедур в современном отечественном уголовном судопроизводстве.

Ключевые слова и словосочетания: принципы построения согласительных процедур, согласительные процедуры, прекращение и разрешение конфликта.

УДК 343.13(470)

ББК 67.410.2(2Рос)

Н.В. Зароченцева

**ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ
СОГЛАСИТЕЛЬНЫХ
ПРОЦЕДУР
В СОВРЕМЕННОМ
УГОЛОВНОМ
ПРОЦЕССЕ РОССИИ**

Традиционно в уголовном судопроизводстве существуют два основных «психологических» способа воздействия (регулирования) на конфликт: прекращение конфликта и разрешение конфликта. Первый способ предполагает принудительное регулирование (воздействие) на конфликт.

В современном уголовном процессе обвинение, как правило, подчинено принципу публичности. Это означает, что органы расследования и государственный обвинитель проводят волю государственной власти по