

УДК 342**Пределы активности суда в административном судопроизводстве****Пищальников Глеб Вячеславович**

Магистрант,
Национальный исследовательский университет
«Высшая Школа Экономики»,
101000, Российская Федерация, Москва, Мясницкая ул., 20;
e-mail: gvpischalnikov@edu.hse.ru

Аннотация

В статье рассматривается вопрос реализации принципа активной роли суда в административном судопроизводстве, закрепленный в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации. Автор анализирует противоречивость данного принципа с принципом состязательности и равноправия сторон, а также исследует пределы активности суда в административном процессе. Автор отмечает, что включение понятия "активная роль суда" в КАС РФ было обусловлено необходимостью сбалансировать процессуальное положение участников административного судопроизводства, поскольку одной из сторон является орган публичной власти. Однако законодатель не раскрывает содержание и пределы активности суда, что приводит к неопределенности в его применении. Дано обоснование двух групп пределов активности суда: пределы, возникающие при реализации императивных требований законодательства, а также пределы, возникающие в случае отсутствия четких нормативных требований или пробелов в законодательстве. Автор предлагает внесение отдельных изменений в национальное законодательство, которые позволят обеспечить эффективную реализацию принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда.

Для цитирования в научных исследованиях

Пищальников Г.В. Пределы активности суда в административном судопроизводстве // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 4А. С. 288-294.

Ключевые слова

Пределы активности суда, административное судопроизводство, активная роль суда, принцип состязательности и равноправия сторон, КАС РФ, законодательство.

Введение

Направление вектора развития Российской Федерации как правового государства обусловило закрепление в тексте Конституции РФ 1993 г. принципа состязательности и равноправия сторон в качестве основополагающего принципа для всех форм судопроизводства. Сущность и содержание данного принципа заключается в том, чтобы сконцентрировать большую часть инициативных полномочий исключительно в руках участников судебного процесса, тем самым возложив на суд обязанности лишь за соблюдением всех правил судопроизводства, оказания сторонам содействия, обозначив пассивную форму его участия.

Принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), предопределило формирование новых уникальных черт принципа состязательности. Согласно п. 7 ст. 6 КАС РФ «состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда» является одним из семи принципов административного судопроизводства.

Основное содержание

Включение в текст КАС РФ положения об активной роли суда в качестве, так или иначе пересекающегося с принципом состязательности и равноправия сторон, было неоднозначно воспринято в научном сообществе. Поскольку ни Конституция РФ, ни национальное законодательство об организации деятельности судебной власти в РФ не содержали данного положения сложилась неопределенность в вопросе понимания активности суда. Можно говорить о том, что инициативное поведение суда в процессе административного судопроизводства само по себе противоречит правовому характеру и природе принципа состязательности. С другой стороны, выделение административного судопроизводства в качестве самостоятельного вида судопроизводства, в котором заранее предопределен характер публично-правовых отношений, указывает на объективную необходимость активности суда и не противоречит конституционному принципу состязательности и равноправия сторон.

Из положительных моментов важно отметить, что включение понятия «активности суда» произошло на законодательном уровне впервые и было поставлено в один ряд с реализацией принципа состязательности и равноправия сторон.

С другой стороны, формально закрепляя в КАС РФ принцип активной роли суда в административном судопроизводстве, законодатель не соотносит дефиницию данного принципа с его содержанием, определяя его лишь совокупностью процессуальных норм. Помимо этого, интересной выглядит позиция И. Д. Августининой, которая утверждает, что «законодатель в очередной раз использует прием объединения в единый принцип различных по содержанию начал, поскольку состязательность сторон в классическом понимании предполагает пассивность суда в рассмотрении дела».[Августина, 2021]

Действительно, представляется не совсем корректным рассматривать принцип активной роли суда в качестве дополнения к принципу состязательности сторон, поскольку при обособленном рассмотрении дефиниции данных принципов становится очевидна их противоречивость. Другим примером, доказывающим самостоятельность принципа активной роли суда, является обособленное закрепление содержания принципа состязательности и равноправия сторон в ст. 14 КАС РФ. Это показывает, что законодатель явно выводит активность суда за рамки состязательности и равноправия и представляет его в качестве

самостоятельного принципа административного судопроизводства, сущность и содержание которого, впрочем, так и не раскрываются в отдельной статье.

Рассматривая причину закрепления категории «активность суда» в контексте принципа состязательности в административном судопроизводстве, в первую очередь необходимо отметить особенность субъектного состава данного вида судопроизводства. Необходимо учитывать, что одной из сторон в административном судопроизводстве являются органы публичной власти, а также должностные лица. Наличие у подобных участников административного судопроизводства государственно-властных полномочий, не позволяет в полной мере говорить об эффективной реализации принципа состязательности и равноправия сторон. Представляется, что закрепление в КАС РФ принципа активной роли суда как раз и должно способствовать необходимому балансу в условиях настолько различного процессуального положения участников административного судопроизводства.

При этом ряд авторов утверждает, что принцип активности суда в данном случае не умаляет принципа состязательности и равноправия сторон, происходит «смещения целевой направленности судопроизводства с частного интереса заявителя в сторону обеспечения законности и правопорядка в соответствующей сфере общественной жизни». Соглашаясь с данной позицией, важно отметить, что разрешение административных споров, вытекающих из публичных правоотношений, не должно зависеть лишь от волеизъявления участников спора. Уникальность характера, формы и субъектного состава административного судопроизводства обуславливает необходимость его осуществляться посредством активной роли суда, выражающейся в поступательных и инициативных действиях, начиная от возбуждения дела и заканчивая принятием решения.

Таким образом можно говорить, что законодатель выделил особую роль суда именно в административном производстве, исходя из характера и специфики данного процесса. Тем не менее отсутствие в тексте КАС РФ специальной статьи, раскрывающей содержание, сущность и пределы активности суда, представляются определенным недочетом.

Как уже оговаривалось выше, пределы активности суда в административном судопроизводстве не содержатся в законодательстве, тем не менее нельзя говорить о том, что активная деятельность суда и инициативное поведение и дискреционная деятельность в рамках судопроизводства никак и ничем не ограничиваются.

Представляется необходимым охарактеризовать группы пределов активности суда в рамках административного судопроизводства.

Первой группой являются пределы активности суда, которые возникают при реализации им своих полномочий в рамках закрепленных императивных требований. В таком случае нормативные положения позволяют судье варьировать свои действия исходя из нескольких допустимых возможных вариантов в рамках императивных пределов, установленных законодательством.

Примером подобных пределов выступает ст. 130 КАС РФ, которая закрепляет возможность определения судьей разумного срока для лица, с целью устранения последних обстоятельств, которые послужили основанием для того, чтобы оставить исковое заявление без движения. Анализируя рассматриваемое положение, можно установить, что пределом активности суда при реализации им судебного усмотрения в данном случае является необходимость установить срок исходя из общих требований разумности срока производства, определенными в законодательстве.

Другим примером, который также можно отнести к данной группе, являются пределы

активности суда в условиях толкования им законодательных норм. Согласно п. 4 ст. 2 КАС РФ суд должен применить норму, которой регулируются сходные отношения, иными словами, применить аналогию закона, а в случае отсутствия подобной нормы применить аналогию права, если в российском законодательстве отсутствует норма процессуального права, регулирующая отношения, которые возникли в ходе административного судопроизводства. Анализ положений ст. 2, а также ст. 9 и 15 КАС РФ позволяет говорить, что законодатель устанавливает ограничительное требование активности суда, которое заключается в обязанности суда обязательно согласовывать смысл интерпретируемой нормы с результатом своего толкования.

Другая группа пределов возникает в случае, когда суд вправе в различных вариантах толковать ту или иную правовую норму. Данные ситуации возникают в нескольких случаях:

- Отсутствие четко выраженной позиции законодателя по конкретному вопросу;
- Пробел в законодательстве.

Важно понимать, что отсутствие того требования или предписания в том или ином случае не освобождает суд от реализации правосудия. По мнению А. В. Глодиной «активная роль суда в таком случае проявляется в его обязанности сформулировать варианты процессуальных действий для разрешения дела по существу».[Глодина, 2017] Пределами активности суда в данном случае будут выступать требования Конституции РФ, которым дискреционные действия суда должны соответствовать.

Примером является п. 7 ст. 150 КАС РФ, в которой установлено, что суд рассматривает дело в порядке упрощенного производства, в случае если лица, явка которых обязательной не является и не признана судом обязательной, не явились на судебное заседание, хотя и были извещены о месте и времени его проведения надлежащим образом. При этом нет отдельных нормативных требований к ведению протокола судебного заседания, аудиопротokolирования, иными словами законодатель оставляет решение данных вопросов суду, который посредством инициативных полномочий может вести протокол, а может и отказаться от этого. Безусловно важно отмечать, что в первую очередь суд должен попытаться применить аналогию закона и уже потом переходить к дискреционным действиям. Пределами подобной активности суда в данном случае также будет являться его соответствие правовым основам национального законодательства и принципам административного судопроизводства. Таким образом даже в случае отсутствия прямых нормативных требований закона активная роль суда в административном производстве имеет определенные пределы.

Рассматривая отдельные примеры пределов активности суда, представляется необходимым обозначить, что помимо нормативных положений, которые устанавливают различные ограничения полномочий суда в процессе административного судопроизводства, определенные пределы также могут устанавливаться и высшими судебными инстанциями.

Статьей 137 КАС РФ установлено, что допустимость взаимных уступок сторон является ключевым элементом примирения сторон, касающихся их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений. При этом КАС РФ не содержит перечня категорий дел, по которым данные уступки возможны, открывается широкий простор для судебского усмотрения.

Важно отметить, что пределы активности суда также нередко раскрываются в решениях высших судебных инстанций, в частности в Постановлении Пленума ВС РФ от 27.12.2016 № 64.[5] Рассматривая пределы активности суда, важно заметить, что позиция органов государственной власти, мнение и интересы должностных лиц не могут выступать пределом активности суда и ограничивать его дискреционную деятельность. В противном случае это

нарушало бы принцип независимости судей, с которым также согласовывается активная роль суда в административном судопроизводстве.

Представляется, что механизм установления пределов активности суда в административном судопроизводстве, путем нормативного закрепления правовой регламентации его деятельности в КАС РФ, иных федеральных законах и Конституции РФ выглядит наиболее эффективным и действенным. В своей работе С. Ю. Томчик также отмечает положительное влияние подобного подхода «законодатель четко очерчивает границы компетенции суда в Российской Федерации при рассмотрении таких судебных дел, где в качестве одной из сторон выступают органы государственной власти. Конституция РФ и федеральные законы очерчивают рамки, внутри которых реализуется активность суда».[Томчик, 2016] Выйти за их пределы суд не вправе. Данным положением определяется свобода активности суда в административном судопроизводстве.

Анализируя национальное законодательство и рассматриваемые примеры, можно говорить, что закрепление понятия активной роли суда в административном судопроизводстве как характеристики реализации им своих полномочий полностью оправдывает себя. Однако, важно отметить необходимость конкретизации отдельных положений закона и его доработки, поскольку изначально законодатель закрепил достаточно сложный механизм согласования двух самостоятельных принципов. Представляется, что подобным изменением может являться, в частности, дополнение ст. 14 КАС РФ новой частью, в которой будут установлены границы дискреционной деятельности судьи, четко очерчены пределы активности суда. По мнению С. Ф. Мерзеханова необходимо установить нормативные пределы, при которых «активность суда сведется к общему руководству процессом, с ограничением принятия самостоятельных решений об истребовании доказательств, вызове и допросе свидетеля по делу, об изменении предмета иска и т. д.» [Мерзеханов, 2021].

Заключение

Безусловно, это лишь один из возможных вариантов подобных изменений, поэтому перед проведением преобразований законодателю важно рассмотреть и проанализировать наиболее качественный подход к установлению пределов активности суда, с целью эффективной реализации принципа состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Библиография

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. (в ред. от 14.02.2024 г.) № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. ст. 1391.
2. Августина И. Д. Активная роль суда в административном судопроизводстве // Российский судья. 2021. N 1. С. 19–25.
3. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Г. А. Жилин. М., 2013. 864 с.
4. Глодина А. В. Реализация активности суда в административном судопроизводстве // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» // Российская газета. 2017. № 1.
6. Томчик С. Ю. Законодательное регулирование принципов административного судопроизводства // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2. С. 141.

7. Мерзеханов С. Ф. Принцип процессуальной активности суда в административном судопроизводстве // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 2. С. 138.
8. Horbalinskiy V. et al. Ways to protect the rights of individuals in administrative proceedings: legal regulation and international experience // Cuestiones Políticas. – 2023. – Т. 41. – №. 77.
9. Malkiel Y. The Process-Based Approach to Cross-Examination in Administrative Proceedings // Suffolk UL Rev. – 2022. – Т. 55. – С. 27.
10. Kuliushin E. N. Adoption of a judgement and exercising control of its performance by a court in administrative proceedings // SHS Web of Conferences. – EDP Sciences, 2021. – Т. 118. – С. 03029.

Limits of court activity in administrative proceedings

Gleb V. Pishchal'nikov

Master student,
National Research University Higher School of Economics,
101000, 20, Myasnitskaya ul., Moscow, Russian Federation;
e-mail: gvpishchalnikov@edu.hse.ru

Abstract

The article discusses the issue of implementing the principle of the active role of the court in administrative proceedings, enshrined in the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation. The author analyzes the inconsistency of this principle with the principle of adversarialism and equality of parties, and also explores the limits of court activity in the administrative process. The author notes that the inclusion of the concept of “active role of the court” in the CAS of the Russian Federation was due to the need to balance the procedural position of participants in administrative proceedings, since one of the parties is a public authority. However, the legislator does not disclose the content and limits of the court’s activity, which leads to uncertainty in its application. The rationale for two groups of limits on court activity is given: the limits that arise when implementing imperative requirements of legislation, as well as the limits that arise in the absence of clear regulatory requirements or gaps in the legislation. The author proposes introducing certain changes to national legislation that will ensure the effective implementation of the principle of adversarialism and equality of parties with the active role of the court.

For citation

Pishchal'nikov G.V. (2024) Predely aktivnosti suda v administrativnom sudoproizvodstve [Limits of court activity in administrative proceedings]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (4A), pp. 288-294.

Keywords

Limits of court activity, administrative proceedings, active role of the court, the principle of adversarialism and equality of parties, CAS RF, legislation.

References

1. Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation dated 03/08/2015 (as amended on 02/14/2024) No. 21-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2015. No. 10. Art. 1391.
2. Augustina I. D. Active role of the court in administrative proceedings // Russian judge. 2021. N 1. pp. 19–25.
3. Commentary on the Civil Procedure Code of the Russian Federation (article-by-article) / rep. ed. G. A. Zhilin. M., 2013. 864 p.

4. Glodina A.V. Implementation of court activity in administrative proceedings // *Journal of administrative proceedings*. 2017. No. 3.
5. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated December 27, 2016 No. 64 “On some issues arising when courts consider cases related to the suspension of the activities or liquidation of non-profit organizations, as well as the prohibition of the activities of public or religious associations that are not legal entities” // *Russian newspaper*. 2017. No. 1.
6. Tomchik S. Yu. Legislative regulation of the principles of administrative proceedings // *Russian Journal of Legal Research*. 2016. No. 2. P. 141.
7. Merzekhanov S.F. The principle of procedural activity of the court in administrative proceedings // *North Caucasian Legal Bulletin*. 2021. No. 2. P. 138.
8. Horbalinskiy, V., Leshchenko, O., Mashchenko, O., Leheza, Y., & Prymakov, K. (2023). Ways to protect the rights of individuals in administrative proceedings: legal regulation and international experience. *Cuestiones Políticas*, 41(77).
9. Malkiel, Y. (2022). The Process-Based Approach to Cross-Examination in Administrative Proceedings. *Suffolk UL Rev.*, 55, 27.
10. Kuliushin, E. N. (2021). Adoption of a judgement and exercising control of its performance by a court in administrative proceedings. In *SHS Web of Conferences* (Vol. 118, p. 03029). EDP Sciences.