

**Ястребов Олег Александрович**

доктор юридических наук,  
доктор экономических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного  
и финансового права,  
директор Юридического института  
Российского университета дружбы народов

**КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО  
СУДОПРОИЗВОДСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЙ  
В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ**

**Аннотация:**

*В статье обсуждается ряд теоретических и методологических проблем в сфере юридического образования, обусловленных введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Аргументирована необходимость внесения принципиальных изменений в действующие федеральные стандарты высшего профессионального образования по направлению Юриспруденция. Обосновано предложение об исключении проблематики, касающейся административного судопроизводства, из специальности 12.00.15 и о включении ее на настоящем этапе в специальность 12.00.14, а также о перспективе разделения специальности 12.00.14 на Административное право (12.00.14) и Административный процесс (12.00.16).*

**Ключевые слова:**

*административное судопроизводство, административное право, судебное административное право, административный процесс, государственный образовательный стандарт, юридическое образование.*

**Yastrebov Oleg Aleksandrovich**

LLD, D.Phil. in Economics,  
Professor,  
Head of Administrative  
and Financial Law Department,  
Principal at Law Institute,  
Peoples' Friendship University of Russia

**THE CODE OF ADMINISTRATIVE  
COURT PROCEDURE OF  
THE RUSSIAN FEDERATION  
AND THE NEED FOR CHANGES  
IN THE SYSTEM OF  
LEGAL EDUCATION IN RUSSIA**

**Summary:**

*This article discusses a number of theoretical and methodological problems in the field of legal education determined by the introduction of the Code of Administrative Court Procedure in the Russian Federation. The author justifies the necessity of introduction of fundamental alterations in the current federal standards of higher education for Jurisprudence Program. The paper substantiates the proposal to remove the range of problems concerning administrative court procedure from the Program 12.00.15 and include it at the present stage into the Program 12.00.14. The author also considers the prospect of dividing the Program 12.00.14 into Administrative Law (12.00.14) and Administrative Procedure (12.00.16).*

**Keywords:**

*administrative court procedure, administrative law, judicial administrative law, administrative process, state educational standards, legal education.*

Появление в системе российского законодательства самостоятельного кодифицированного акта, регулирующего административное судопроизводство, – Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) [1], обусловило возникновение целого ряда теоретических и методологических проблем [2], в частности и для сферы юридического образования, разрешение которых может стать достаточно «эффективным стимулом для ученых страны, работающих в сфере исследования проблем административно-правового регулирования общественных отношений, в том числе и для пересмотра сложившейся на протяжении десятилетий системы и структуры административного права» [3].

Примечательно в связи с этим суждение профессора А.Б. Зеленцова об идее сохранения российской правовой идентичности, основанной на реформировании системы юридического образования, которое в свою очередь предполагает выдвижение кардинально новых стратегий в проведении образовательных административных реформ [4].

В рамках настоящей статьи прежде всего следует выделить тенденцию пересмотра господствующей с советских времен концепции административно-процессуального права как права, регулирующего деятельность органов исполнительной власти. С вступлением в силу КАС РФ в системе права получил официальное оформление новый массивный комплекс процессуальных норм, обеспечивающий судебное разрешение административных споров в сфере публичного управления [5].

Необходимо также подчеркнуть, что появление нового кодифицированного акта обусловило кризис традиционных представлений о комплексе норм, регулирующих административное судопроизводство, как институте или подотрасли гражданского процессуального права. Благодаря КАС РФ этот комплекс норм получил формально-юридическую определенность и самостоятельное значение.

До принятия КАС РФ административное право как отрасль публичного права, по сути дела, обслуживалось в судебно-процессуальном плане через отрасль, предназначенную для обслуживания частного права. С вступлением в силу КАС РФ судебное административно-процессуальное право приобрело самостоятельность по отношению к гражданскому процессуальному праву, в рамках которого оно ранее позиционировалось как подотрасль или институт. В то же время данный Кодекс обеспечил «жесткую сцепку», скоррелированность судебного административно-процессуального права с административным правом. Между этими отраслями устанавливается взаимосвязь, аналогичная той, которая существует, например, между гражданским процессуальным правом и гражданским правом или уголовным правом и уголовно-процессуальным правом.

Таким образом, вступление в силу КАС РФ, содержащего совокупность правовых норм, регулирующих административное судопроизводство и выделяющих его из гражданского судопроизводства, по сути дела, ведет к завершению процесса формирования новой отрасли права, которую в современной литературе предлагается обозначать как **судебное административное право**. Научная аргументация в пользу такого обозначения права, регулирующего административное судопроизводство, достаточно серьезная и убедительная. Думается, следует поддержать не только эту позицию, но и идею об отраслевом статусе судебного административного права [6].

Принятие и введение в действие КАС РФ – важный шаг не только на пути реструктуризации системы действующего российского законодательства с целью обеспечения ее дальнейшей оптимизации и рационализации, повышения ее эффективности, внутренней логической и содержательной согласованности. Вступление в силу КАС РФ, который становится ядром административно-процессуального законодательства, обуславливает необходимость внесения принципиальных изменений в действующие федеральные стандарты высшего профессионального образования: Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»), утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 4 мая 2010 г. № 464 [7], и Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»), утвержденный приказом Министерства образования и науки от 14 декабря 2010 г. № 1763 [8]. Разумеется, модернизация должна коснуться и учебных программ по дисциплинам административно-правового цикла.

При этом необходимо выделить ряд тенденций модернизации юридического образования, определяемых следующими направлениями реформирования. Прежде всего в систему курса административного права в качестве обязательного компонента должен быть включен раздел, посвященный административной юстиции как институту правового государства с акцентом в первую очередь на его правозащитную функцию. Это следует сделать независимо от появления специальной учебной литературы по судебному административному или административно-процессуальному праву.

Следующий существенный момент, связанный с необходимостью реформирования юридического образования, обусловлен конституционно закрепленной классификацией судопроизводства: Конституция РФ устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. С принятием КАС РФ вышеназванные виды судопроизводства, равно как и судебная власть в целом, получили свое полноценное и логически завершенное оформление в соответствующих кодифицированных актах. Четырем конституционным формам осуществления судебной власти стали соответствовать четыре равноценных по своему значению отраслевых комплекса правовых норм, но отражение в двадцати дисциплинах профессионального цикла [9], включенных в базовую (обязательную) часть ФГОС ВПО, получили не все вышеупомянутые комплексы. Думается, что судебное административное право по своему месту в правовом регулировании судебной власти и роли в обслуживании соответствующей ему материальной отрасли права не менее значимо, чем другие отраслевые процессуальные комплексы. Исходя из этого, оно должно получить в государственном образовательном стандарте место, равноценное таким дисциплинам, как гражданское процессуальное право и уголовное процессуальное право.

Значимым направлением реформирования в связи с вступлением в действие КАС РФ является аргументированная необходимость пересмотра Паспорта специальностей научных работников в сфере юриспруденции [10]. В действующем нормативном документе вопросы правового регулирования административного судопроизводства относятся к специальности: 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс. Очевидно, что данный подход явно устарел и отражает ушедшую в прошлое ситуацию, когда комплекс норм, регулирующих административное судопроизводство, включался в ГПК РФ на правах института или подотрасли.

В настоящее время ситуация изменилась, и в контексте продуцируемых принятием КАС РФ модификаций необходима реструктуризация связанных в настоящее время с проблематикой административного судопроизводства специальностей 12.00.14 – Административное право; административный процесс и 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс.

В отношении специальности 12.00.15 изменения должны коснуться, на наш взгляд, двух основных моментов, один из которых связан с необходимостью изменения названия специальности. Более корректно с конституционно-правовой точки зрения обозначить ее как 12.00.15 – Гражданский процесс; гражданский процесс в арбитражных судах либо просто как 12.00.15 – Гражданский процесс, поскольку статья 118 Конституции РФ не предусматривает арбитражного судопроизводства в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти.

Существование Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) в отечественном процессуальном законодательстве даже породило ошибочную идею об арбитражно-процессуальном праве как самостоятельной отрасли права. На самом деле данный кодекс как кодифицированный акт, регулирующий судопроизводство в специализированных судах, включает подсистемы гражданско-процессуальных и административно-процессуальных норм. Этот вывод следует из того, что сам АПК РФ выделяет два вида судопроизводства в арбитражных судах: гражданское (ст. 28) и административное (ст. 29), что обосновывает выделение двух видов *процесса в арбитражном суде – гражданского и административного и, соответственно, двух подсистем регулирующих эти процессы норм – гражданско-процессуальных и административно-процессуальных.*

Второй момент заключается в следующем. Вся проблематика, касающаяся административного судопроизводства, должна быть исключена из специальности 12.00.15 и **на данном этапе** включена в специальность 12.00.14. В пользу вышеизложенного свидетельствует неразрывная генетическая связь административного права и права, регулирующего административное судопроизводство. Административное право в качестве материально-правовой *предпосылки административной юстиции* обуславливает специфику защищаемых прав и законных интересов, характер форм, способов и мер их защиты. Необходимость административной юстиции предопределяется спецификой претензий, возникающих в связи с принятием и применением норм административного права и основанных на них.

Право, регулирующее административное судопроизводство (судебное административное право), должно быть включено в структуру специальности 12.00.14 в силу его служебной роли по отношению к административному праву: во-первых, в силу того что его целями являются обеспечение судебной защиты субъективных публичных прав и контроль законности в публичном управлении; во-вторых, судебное административное право представляет собой форму принудительного осуществления требований норм административного права, когда они не исполняются обязанными лицами добровольно; в-третьих, судебное административное право являет собой систему норм, призванных обеспечить применение в судебном порядке норм административного права и реализацию административной ответственности; в-четвертых, заявленные в суд административные иски с целью разрешения административно-правовых споров рассматриваются на основе соответствующих норм административного права.

При включении проблематики административного судопроизводства и судебного административного права в специальность 12.00.14 титульное ее название можно сохранить, но блок, включающий различные аспекты административного процесса, в содержательном плане должен быть изменен. Думается, это можно сделать с опорой на так называемую «интегративную теорию» административного процесса, обоснованную рядом российских ученых [11]. Соответственно, в специальности 12.00.14 в структуре блока «административный процесс» следует четко обозначить два сегмента, один из которых аккумулирует всю проблематику, связанную с процессуально-правовыми аспектами функционирования исполнительной власти, и может быть определен как «Административные процедуры в системе исполнительной власти», а другой, раскрывающий проблематику судебного административного права, может быть обозначен как «Судебный административный процесс» или «Административное судопроизводство».

Закрепленная в действующих государственных стандартах модель разграничения материального и процессуального права для специальностей 12.00.03, 12.00.15, 12.00.08 и 12.00.09 обоснованно может быть экстраполирована в отношении специальности 12.00.14 – Административное право и административный процесс с перспективой разделения данной специальности на 12.00.14 – Административное право и 12.00.16 – Административный процесс. Думается, такое разграничение применительно к вышеназванной специальности позитивно скажется на развитии научных исследований в сфере административного права и административного процесса и совершенствовании административно-правового регулирования общественных отношений в России.

## Ссылки и примечания:

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. 9 марта. Ст. 1391.
2. Ястребов О.А. Проблемы реформирования дисциплин административно-правового цикла в контексте принятия КАС РФ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 4 (23). С. 190–194.
3. Стариков Ю.Н., Мартынов А.В. Модернизация административного права как учебной дисциплины в условиях реформирования системы высшего профессионального образования // Там же. 2011. № 2. С. 10–36.
4. Зеленцов А.Б. Новое административное право: юридическая природа и проблемы концептуального обоснования // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 60-летию профессора А.Б. Зеленцова / отв. ред. А.М. Волков. М., 2011. С. 26.
5. Стариков Ю.Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 2. С. 8–15.
6. См.: Зеленцов А.Б. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 39–46; Его же. Административное судебное право: пролегомены // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. всерос. науч.-практ. конф. : в 3 ч. СПб., 2015. С. 52–61 ; и др.
7. Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр») : приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 4 мая 2010 г. № 464 (в ред. приказа Минобрнауки РФ от 31.05.2011 № 1975) (зарегистрирован в Минюсте РФ 21 мая 2010 г., регистрац. № 17337) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26. 28 июня.
8. Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр») : приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 декабря 2010 г. № 1763 (зарегистрирован в Минюсте РФ 1 февраля 2011 г., регистрац. № 19648) // Там же. 2011. № 14. 4 апр.
9. Теория государства и права; история отечественного государства и права; история государства и права зарубежных стран; административное право; конституционное право; гражданское право; гражданский процесс; арбитражный процесс; трудовое право; уголовное право; уголовный процесс; экологическое право; земельное право; финансовое право; налоговое право; предпринимательское право; международное право; международное частное право; криминалистика; право социального обеспечения.
10. Об утверждении Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени : приказ Минобрнауки России от 25.02.2009 № 59 (ред. от 14.12.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 20. 18 мая.
11. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.

## References and notes:

1. 'The Code of Administrative Procedure of the Russian Federation of 3.8.2015 number 21-FZ' 2015, *Legislation of the Russian Federation*, no. 10, March 9, art. 1391.
2. Yastrebov, OA 2015, 'Discipline problems of reforming the administrative-legal cycle in the context of the CAS decision of the Russian Federation', *Bulletin of Voronezh State University. Series: Right*, no. 4 (23), p. 190-194.
3. Starilov, YN & Martynov, AV 2011, 'Modernization of administrative law as an academic discipline in terms of reforming the system of higher education', *Bulletin of Voronezh State University. Series: Right*, no. 2, p. 10-36.
4. Zelentsov, AB 2011, 'The new administrative law: the legal nature of the problem and the conceptual justification', *Actual problems of public law in Russia and abroad: scientific-practical conf., dedicated to The 60th anniversary of Professor AB Zelentsov*, Moscow, p. 26.
5. Starilov, YN 2015, 'Adoption of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation - the most important stage of judicial reform and modernization of the administrative and procedural legislation', *Bulletin of Voronezh State University. Series: Right*, no. 2, p. 8-15.
6. See: Zelentsov, AB 2015a, 'Administrative judicial law: conceptual problems of formation', *Administrative law and process*, no. 2, p. 39-46; Zelentsov, AB 2015b, 'The administrative court may: prolegomena', *Actual problems of administrative and administrative procedure law: materials of scientific-practical Conf.: 3 parts*, St. Petersburg, 2015, p. 52-61; etc.
7. 'On approval and enactment of the federal state educational standards of higher professional education in the direction of preparation 030900 Law (qualification (degree) "Bachelor")': Ministry of Education and Science of the Russian Federation dated May 4, 2010 № 464 (as amended by the order. Ministry of Education of the Russian Federation of 31.05.2011 number 1975) (registered by the RF Ministry of Justice May 21, 2010, registration. number 17337) 2010, *Bulletin of normative acts of the federal bodies of executive power*, no. 26, June 28.
8. 'On approval and enactment of the federal state educational standards of higher professional education in the direction of preparation 030900 Law (qualification (degree) "master")': Ministry of Education and Science of the Russian Federation of December 14, 2010 № 1763 (registered with the Ministry of Justice of the Russian Federation February 1, 2011, registration. number 19648) 2011, *Bulletin of normative acts of the federal bodies of executive power*, no. 14, 4 April.
9. Theory of State and Law; History of domestic state and law; History of State and Law of foreign countries; administrative law; constitutional law; civil law; civil litigation; arbitration process; labor law; criminal law; criminal process; environmental law; land law; financial right; tax law; business law; international law; private international law; criminology; social security law.
10. 'Approval of the Nomenclature of scientific specialties, which are awarded degrees: the order of the Russian Ministry of 25.02.2009 number 59 (ed. By 12.14.2015)' 2009, *Bulletin of normative acts of the federal bodies of executive power*, no. 20, May 18.
11. Zelentsov, AB, Kononov, PI & Stakhov, AI 2013, 'The administrative process and administrative and procedural law in Russia: conceptual problems of modern development', *Administrative law and process*, no. 12, p. 3-15.