

А. В. Сладкова*

Административное судопроизводство в России: обзор выступлений на Международной научно-практической конференции (кафедра административного права и процесса)

Аннотация. В статье приводится обзор Международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство в России: проблемы и перспективы», проведенной в рамках III Московского юридического форума и X Международной научно-практической конференции (Кутафинских чтений), — информация об участниках конференции, тезисы их докладов, основные проблемы, связанные с формированием системы административного судопроизводства в России.

Ключевые слова: административное право, проблемы административного права, конференция, административное судопроизводство.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.67.6.051-055

8 апреля 2016 г. в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась Международная научно-практическая конференция «Административное судопроизводство в России: проблемы и перспективы» в рамках III Московского юридического форума, организованная кафедрой административного права и процесса совместно с кафедрой гражданского и административного судопроизводства.

С приветственным словом к участникам конференции обратились первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству **А. А. Агеев**; и. о. заведующего кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор **С. М. Зубарев**; заведующий

кафедрой гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор **Н. А. Громошина**.

Обсуждение заявленной темы конференции началось с доклада заместителя Председателя Верховного Суда РФ — председателя Судебной коллегии по административным делам **Т. А. Петровой** на тему: «К вопросу о предмете правового регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Докладчик отметила: «Принятие кодекса административного судопроизводства РФ не случайный и не произвольный шаг современного отечественного законодателя. Конечно, прежде всего это реализация положений Конституции и одновременно закономерный итог многолетней работы многих поколений отечественных юристов: и ученых,

© Сладкова А. В., 2016

* Сладкова Анастасия Вячеславовна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
avsladkova@msal.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

и практиков». Т. А. Петрова отметила, что особенности правового регулирования, закрепленного в КАС, особенности и специфика новой процессуальной формы свидетельствуют об эффективности правовой защиты, а это является основной задачей административного судопроизводства.

Рассматривая проблему определения предмета правового регулирования КАС РФ, Т. А. Петрова отметила, что при обращении к статье 1 можно увидеть, что она основана на концепции защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов личности, вытекающей из закрепленной статьей 46 Конституции общего права на обжалование любых действий и решений органов публичной власти. С другой стороны, выделяя правила для рассмотрения споров в сфере человека против власти, законодатель указывает на необходимость учета такого важного критерия, как правовая природа спорных правоотношений. Например, это касается дел, связанных с предъявлением административным истцом требования о проверке законности того или иного оспариваемого решения, требования о предоставлении жилого помещения, земельного участка, если такое предоставление является или может являться результатом осуществления его публичной функции, связанной в отношениях с данным административным лицом. При удовлетворении такого требования в результативной части указывается на незаконность оспариваемого решения и обязанность предоставить, например, земельный участок на праве собственности заявителю. Т. А. Петрова подчеркивает, что такое указание никаким образом не изменяет публично-правовую природу спора, поскольку никаких частноправовых отношений между властным субъектом и частным субъектом не возникает. Но, безусловно, сложность разграничения видов судопроизводства возникает тогда, когда административный истец, наряду с требованиями о признании незаконными действий, заявляет требования о возмещении вреда. Причиной таких затруднений следует признать недостаточную процессуально-правовую регламентацию института гражданского иска в административном судопроизводстве, института возмещения вреда.

Татьяна Анатольевна также остановилась на очень важной проблеме, связанной с обсуждением концепции единого гражданского процессуального кодекса РФ, предусматривающей

включение административного судопроизводства в качестве отдельного самостоятельного раздела. Т. А. Петрова однозначно указала, что «такое включение не соответствует этим стандартам, поскольку эти стандарты предписывают обеспечить надлежащие судебные процедуры разрешения административно-правовых споров, именно осуществив правовое регулирование специальным законом. Поэтому мы полагаем, что в этой ситуации совершенствоваться должен именно Кодекс административного судопроизводства».

Тему административного судопроизводства продолжил заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор **Ю. Н. Стариков** с темой доклада: «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации — надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права». Ю. Н. Стариков считает, что «пройдет еще немного времени и исчезнут споры о конкуренции двух процессуальных форм, а именно гражданско-процессуальной формы и административно-процессуальной формы, которая неизбежно родилась с принятием Кодекса административного судопроизводства». Докладчик подчеркнул, что Кодекс административного судопроизводства очень современный, очень важный процессуальный закон, он нужен обществу, ибо отвечает интересам общества, населения, граждан.

Юрий Николаевич в своем докладе указал на противоречие п. «о» ст. 71 и п. «к» ст. 72 Конституции РФ, отметив, что требуется внести соответствующие поправки, а именно исключить словосочетание «административно-процессуальное законодательство», так как по смыслу оно включено в термин «процессуальное производство» (п. «о» ст. 71 Конституции РФ). А помимо четырех форм судопроизводства, в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ надо дописать: «производство об административных правонарушениях».

Профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор **А. Т. Боннер** посвятил свой доклад плюсам и минусам правовой регламентации Кодекса административного су-

допроизводства. Профессор положительно относится к тому, что наконец-то законодатель согласился с тем, что в производстве по делам, возникающим из публично-правовых отношений, есть иск, конфликтующие стороны. Правда, по мнению докладчика, использование терминов «административный иск», «административный истец», «административный ответчик» порой вызывает практические проблемы. Однако А. Т. Боннер говорит о том, что в КАС можно найти много удачных задумок. Например, в ст. 9 КАС РФ идет речь о том, что «суд при рассмотрении административного спора должен стремиться к вынесению не только законного, но и справедливого решения. Но правда, если мы попытаемся найти в ст. 9 КАС или в какой-то другой норме этого кодекса ответ на вопрос: “Что такое справедливое решение?”, мы, конечно же, ответ на этот вопрос не найдем.

Далее, число средств доказывания КАС дополняет очень существенно указанием на электронный документ. В других кодексах этого нет. Впрочем, сложно понять, что такое электронный документ, как им можно пользоваться. В КАС, как и в АПК и ГПК, сказано, что можно административные исковые заявления, другие документы посылать по электронной почте, извещать по электронной почте, но что делать суду, который получил по электронной почте документ? Ответа нет на этот вопрос.

Положительным моментом КАС являются позитивные прогрессивные решения. Суд апелляционной инстанции, отменяя незаконное или необоснованное решение в отдельных случаях (к сожалению, в отдельных), может направить дело на новое рассмотрение. Негативным моментом А. Т. Боннер назвал дублирование норм КАС РФ и ГПК РФ на 85 %, по сравнению с АПК РФ — на 75 %.

Заведующий кафедрой административного права Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент **М. А. Штатина**, выступая с докладом на тему «О предмете административного судопроизводства», подвергла сомнению необходимость существования широкого понятия «административная юстиция». Марина Анатольевна подчеркнула в своем выступлении положительную роль административной юстиции как современного института правового государства, причем именно такой, какой

административную юстицию понимают во всем мире, то есть когда у гражданина есть возможность оспаривать позицию власти, решения представителей власти и не считать, что власть всемогуща, всемогуща и только она знает истинные интересы конкретного человека. Человек имеет право свои интересы понимать, реализовывать, но может ли он сам их защитить? Доцент М. А. Штатина полагает, что в современных условиях человек, если он начинает спорить с представителями власти, то защитить самостоятельно свои интересы, один на один, практически не в состоянии. Для этого ему нужны отдельные самостоятельные институты, и очень хорошо, если это будут институты правовые, если таковых общество не создает, то вступают в силу неправовые механизмы и элементы.

Председатель Уставного Суда Свердловской области, кандидат юридических наук, профессор **В. Ю. Пантелеев** в своем докладе «Повышение эффективности защиты прав и свобод граждан — основная задача реформы судебной системы в Российской Федерации» отметил, что в настоящее время количество обращений граждан в порядке административного судопроизводства небольшое, но этот факт говорит о том, что процесс только-только начинается, потому что не только органы, но и сам гражданин должен созреть для того, чтобы обращаться в административные суды. Вадим Юрьевич полагает, что эта практика будет нарабатываться и, конечно, число обращений в административные коллегии будет возрастать, и действительно, очень важно показать активную роль административного судьи. Огромная роль в становлении административного судопроизводства состоит в том, чтобы подготовить особую категорию судей, специализирующихся в этом направлении.

Заведующий кафедрой гражданского процесса Сибирского федерального университета, доктор юридических наук, профессор **Т. В. Сахнова** в докладе на тему «Административное судопроизводство: проблемы квалификации» отметила, что КАС не создает никакой новой процессуальной формы — это доказывает и принципы, и антология создания, и многие другие вещи. Процедуры, перенесенные механически из ГПК РФ, из одного нормативного источника в другой, новую природу по определению обрести не могут только потому, что они

были перенесены в другую корзину. Татьяна Владимировна считает необходимым квалифицировать специальные процедуры в рамках единой цивилистической процессуальной формы.

В своем выступлении заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор **Н. А. Громошина** задалась вопросом: «Основные положения КАС РФ: шаг вперед или два шага назад?». Наталья Андреевна к пользе принятия процессуального закона, который определяет процедуру административного судопроизводства, относит утверждение о том, что Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, то есть цивилистические процедуры, не обеспечивают в той мере, в которой это хотелось бы, равенство в цивилистическом процессе, когда это касается рассмотрения споров между теми субъектами, которые в материальном правоотношении занимают неравноправное положение. Однако, отметила выступающая, в главе «Основные положения» КАС РФ — там, где содержатся базовые начала, на которых строится процесс, а именно в ст. 3 «Задачи административного судопроизводства», ст. 4. «Право на обращение в суд с административным иском», — имеются определенные противоречия и недостатки. В частности, это касается права на обращение в суд именно с административным иском, что по смыслу нормы противоречит положениям Конституции РФ, так как отрицает обращение в суд вышестоящих инстанций.

Подводя итог своему выступлению, Н. А. Громошина сформулировала три вывода:

- 1) Кодекс административного судопроизводства как результат творческого законодателя, мягко говоря, не лучший продукт;
- 2) Кодекс административного судопроизводства обеспечивает для гражданина доступность судебной защиты не в большей, в сравнении с ГПК РФ, а в меньшей степени, иными словами, движение на самом деле не вперед, а назад, и на два шага;
- 3) осуществляя реформы процессуального законодательства, законодатель идет неверным путем, не принимает во внимание конституционное положение о единстве судебной власти и единстве судебной системы.

Некоторые теоретические проблемы административного судопроизводства в контексте преподавания — тема выступления заведующего кафедрой гражданского процесса Уральского государственного юридического университета, доктора юридических наук, профессора **В. В. Яркова**. Возглавляемая им кафедра решила ввести отдельный курс «Административное судопроизводство». Соответственно, встал вопрос о том, чтобы по советско-российской традиции дать теоретическую основу. В. В. Ярков особо подчеркнул, что за основу построения учебника, комментария к КАС РФ, они пришли к пониманию, что административный процесс — это судебное административное процессуальное право, являющееся подотраслью гражданского процессуального права.

Продолжая обсуждение места и сущности административного судопроизводства, **Т. Е. Абова**, доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права РАН, напомнила, что процессуальные формы были предметом обсуждения на конференции, которая проводилась в Ярославле еще в 1970-х годах. И тогда там велись большие дискуссии о возможности единства процессуальной формы, о том, чем отличается одна процессуальная форма от другой. Как отметила Т. Е. Абова, традиционно специалисты в области административного права распространяли понятие «административный процесс» на сферу управления, на процедуры исполнительного производства. Рассказывая об истории появления в тексте Конституции РФ термина «административное судопроизводство», Тамара Евгеньевна пояснила, что в 1993 году предполагалась работа по созданию административных судов, однако ее не последовало. Вместе с тем специалисты в области административного права, по ее словам, еще тогда говорили, что рассмотрение административных дел в суде по ГПК РФ относится к сфере правового регулирования административного права.

Анализируя результаты работы в группе по созданию «единого» Гражданского процессуального кодекса, Тамара Евгеньевна задалась вопросом, стоит ли из этого делать единый кодекс? «Время покажет, — отвечала Т. Е. Абова на свой вопрос. — Но что показала эта работа? Мы говорим, вот и сейчас вы говорите: дубли-

рующий кодекс, дублируются нормы из ГПК. Когда мы стали соединять ГПК и АПК, вылезала арбитражно-процессуальная специфика. Она есть, ее много, и сейчас у нас в этом едином кодексе сразу вы видите общие нормы, которые можно было объединить, а дальше идет для судов общей юрисдикции и для арбитражных судов... Поэтому будет или не будет — я вам не скажу, но то, что специфика существует и, конечно, она есть в КАС, хотя бы из-за этой активности судебной, потому что есть и судебная активность, и она главным образом рассчитана на слабую сторону. У нас же с вами есть слабые стороны и очень сильные стороны».

Работу конференции завершил **С. М. Зубарев**, доктор юридических наук, профессор, исполняющий обязанности заведующего кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В докладе «О проблемах и перспективах судебного контроля за деятельностью государственных гражданских служащих» Сергей Михайлович отметил, что на сегодня мы еще не воспринимаем государственную службу как службу государству. Докладчик напомнил, что в первоначальном варианте проекта КАС, в пункте 6 части 2 статьи 1, была норма о том, что рассмотрение дел, связанных с государственной службой, является предметом именно КАС РФ. В настоящее время этой нормы нет,

а вместо нее появились избирательные права. «И это неправильно», — отметил С. М. Зубарев. По мнению выступающего, вопросы государственной службы, являющейся публичной службой, должны рассматриваться не только как внешняя сторона этих отношений, когда жалуются на государственного служащего, но и когда сам госслужащий жалуется на своего руководителя. Сергей Михайлович подчеркивал, что «это все-таки публично-правовые отношения. А так, как предлагают сейчас трудовые споры рассматривать, это влечет за собой неправильное использование материального права, потому что многие суды ссылаются сначала на Трудовой кодекс РФ, а потом уже на законодательство о гражданской и государственной службе. Мы с вами понимаем, что неправильное использование норм материального права влечет за собой неправомерное судебное решение».

Подводя итог выступлениям, следует отметить, что состоялась очень интересная дискуссия. Безусловным достоинством конференции является то, что прошло открытое обсуждение абсолютно противоречивых точек зрения и позиций относительно сущности административного процесса. В завершение конференции было подчеркнуто, что с принятием Кодекса административного судопроизводства начался новый виток развития процессуальных форм.

Материал поступил в редакцию 10 апреля 2016 г.

ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE IN RUSSIA: OVERVIEW OF REPORTS AT THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE (DEPARTMENT OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE)

SLADKOVA Anastasia Vyacheslavovna — PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Administrative Law and Proceedings, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
AVSLADKOVA@msal.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

Review. *The article provides an overview of the international scientific and practical conference "Administrative court procedure in Russia: Problems and Prospects", held as part of III Moscow Legal Forum and the X International scientific and practical conference "Kutafin Readings." This article provides information about the participants of the conference, theses of reports reflecting the main problems associated with the formation of the administrative court procedure in Russia.*

Keywords: *Administrative Law, the issues of Administrative Law, conference, administrative court procedure.*