

М. С. Караськина*

Обзор Международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство в России: проблемы и перспективы»

Аннотация. В статье дается обзор дискуссии об отраслевой принадлежности, плюсах и минусах, проблемах применения отдельных институтов Кодекса административного судопроизводства РФ, состоявшейся на Международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство в России: проблемы и перспективы», прошедшей 8 апреля 2016 года в рамках III Московского юридического форума в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ключевые слова: Кодекс административного судопроизводства РФ, доступность судебной защиты, административное исковое заявление, единый Кодекс гражданского судопроизводства, оспаривание нормативных правовых актов, предмет административного судопроизводства, представительство по административным делам.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.67.6.056-060

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

В конференции приняли участие профессорско-преподавательский состав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), ученые из образовательных и научных организаций Москвы, Санкт-Петербурга, Белгорода, Воронежа, Екатеринбурга, Краснодара, Нижнего Новгорода, Омска, Саратова, Симферополя и других городов, судьи, работники аппарата судов, адвокаты, юрисконсульты различных организаций.

Предметом научной дискуссии между представителями науки гражданского процессуального права и административного права явились предмет регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, наиболее важные положения Кодекса, а также административное судопроизводство зарубежных стран.

Т. А. Петрова, заместитель Председателя Верховного Суда РФ — председатель Судебной коллегии по административным делам, подчеркнула особое предназначение Кодекса административного судопроизводства РФ, а также обратила внимание на то, что его принятие прежде всего является итогом реализации положений ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. Главной задачей совершенствования Кодекса, по мнению Т. А. Петровой, является надлежащая процессуальная регламентация института гражд-

© Караськина М. С., 2016

* Караськина Марина Сергеевна, аспирантка кафедры гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

karaskina@bk.ru

460052, г. Оренбург, ул. Липовая, д. 15/1, кв. 285

данского иска о возмещении вреда, который предоставит административному истцу право в рамках одного административного процесса добиться признания незаконным принятого в отношении него акта органа, организации или лица, наделенного государственно-властными или иными публичными полномочиями, и возмещения вреда либо компенсации морального вреда. Т. А. Петрова отметила, что включение в будущий единый Гражданский процессуальный кодекс РФ раздела, касающегося производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, противоречит международным стандартам.

В докладе заведующего кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, доктора юридических наук, профессора **Ю. Н. Старилова** отстаивалась позиция о принадлежности норм КАС РФ к административно-процессуальной форме. Административное судопроизводство, имеющее иную (не частноправовую) основу, будет не нужно при отсутствии развитого административного права. Докладчик предложил дополнить Конституцию РФ указанием на административное деликтное судопроизводство как одну из форм осуществления правосудия.

А. Т. Боннер, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, в своем докладе подчеркнул, что законодатель согласился с давно высказанной в процессуальной литературе позицией о том, что по делам, возникающим из публичных правоотношений, есть спор о праве, есть иск. Среди позитивных положений Кодекса А. Т. Боннер выделил:

- закрепление в статье 9 принципа справедливости;
- дополнение средств доказывания электронными документами;
- установление возможности извещения посредством электронной почты;
- введение права суда апелляционной инстанции отменить решение суда и вернуть дело на новое рассмотрение в случаях, предусмотренных законом.

Законодательство не является объектом авторских прав, поэтому невозможно говорить о «законодательном плагиате», подчеркнул А. Т. Боннер, указав, что Кодекс административного судопроизводства РФ во многом ду-

блирует Гражданский процессуальный кодекс РФ. Принятие КАС РФ разбило стройную систему Гражданского процессуального кодекса РФ; дела, возникающие из публичных правоотношений, могли и далее рассматриваться по правилам ГПК РФ. В настоящее время возникли проблемы при рассмотрении споров о правомерности решений (действий) органов государственного управления, неразрывно связанных с гражданско-правовым спором. В этой связи А. Т. Боннер предложил внести изменения в Кодекс административного судопроизводства РФ или дать разъяснение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ, закрепив правило, в соответствии с которым если дело рассматривается одним и тем же судом, следует предложить истцу уточнить в этой части заявление, а не отказывать в его принятии на основании пп. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ или пп. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ.

В выступлении заведующего кафедрой административного права Российского государственного университета правосудия, кандидата юридических наук, доцента **М. А. Шатиной** главным вопросом являлся предмет административного судопроизводства. При определении публично-правовой природы спора следует ориентироваться на признак использования властных полномочий. По ее мнению, нужно воспринять практику других стран мира, закрепив в материально-правовых законах правила о рассмотрении одних споров в порядке гражданского судопроизводства, а других — в порядке административного судопроизводства.

В. Ю. Пантелеев, председатель Уставного Суда Свердловской области, кандидат юридических наук, профессор, поддержал позицию о том, что новый вид судопроизводства имеет целью обеспечить надежную защиту прав и свобод граждан. Ключевым аспектом в этом плане, по мнению В. Ю. Пантелеева, является активная роль суда в административном судопроизводстве, что отличает подходы КАС РФ и ГПК РФ.

Т. В. Сахнова, заведующий кафедрой гражданского процесса Сибирского федерального университета, доктор юридических наук, профессор, заключила, что Кодекс административного судопроизводства РФ не создает никакой новой процессуальной формы, поскольку процедуры, перенесенные из одного нормативного

источника в другой, новой природы обрести не могут. Административное судопроизводство — специальная процедура в рамках единой цивилистической процедуры, особенно ввиду стремления к созданию единого процессуального пространства (единого Гражданского процессуального кодекса РФ).

Н. А. Громошина, заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, проанализировала некоторые положения главы 1 Кодекса административного судопроизводства РФ, заключив, что Кодекс обеспечивает для гражданина доступность защиты не в большей, в сравнении с ГПК РФ, а в меньшей степени. Законодателем не принимается во внимание единство судебной власти и единство судебной системы. В настоящее время требуется четко разработать и закрепить единую основу судопроизводства в Федеральном конституционном законе «Об основах законодательства о судопроизводстве Российской Федерации».

Е. Б. Лупарев, заведующий кафедрой административного и финансового права Кубанского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, поддержал принадлежность норм КАС РФ к административным правовым нормам, к которым, по его мнению, относятся также нормы судебно-процессуальной части Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также положения о порядке рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях, содержащиеся в АПК РФ.

Г. Д. Улетова, профессор кафедры правового обеспечения рыночной экономики РАН-ХиГС при Президенте РФ, доктор юридических наук, профессор, поддержала мнение об отсутствии существенных различий между Кодексом административного судопроизводства РФ и Гражданским процессуальным кодексом РФ. Однако, по ее мнению, следует дождаться результатов применения КАС РФ и судить о них по следующим направлениям: сможет ли КАС РФ повысить уровень защиты нарушенных или оспариваемых прав, решить проблему унификации и гармонизации процессуального зако-

нодательства, снизить нагрузку на судей, устранить споры о подведомственности, а также сделает ли принятие нового Кодекса российскую правовую систему более конкурентоспособной в сравнении с судебными системами зарубежных стран? Если «административные» судьи станут «придатком» исполнительной системы, возможны серьезные последствия.

А. И. Стахов, профессор кафедры административного права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, подчеркнул обязательность связи административного дела и административного законодательства. Административные дела не должны быть отнесены к гражданскому законодательству ввиду их специфики (например, дела об административном принуждении, административном помещении).

В. В. Ярков, заведующий кафедрой гражданского процесса УрГЮУ, доктор юридических наук, профессор, указал, что ключевые положения административного судопроизводства основаны на правилах гражданского судопроизводства, многие институты процессуального права носят межотраслевой характер и имеют много общих характеристик в гражданском, арбитражном и в административном судебном процессах. В подготовленном возглавляемой им кафедрой учебнике¹ судебное административное процессуальное право рассматривается как подотрасль гражданского процессуального права.

А. И. Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, подчеркнул двойственную процессуальную юридическую природу административного судопроизводства: в его основе заложена состязательная процедура, обеспечивающая реализацию общественных отношений гражданско-правового типа и в конечном счете обеспечивающая защиту прав гражданина.

Е. И. Носырева, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, охарактеризовала соотношение принципов гражданского и административного судопроизводства, заключив,

¹ Административное судопроизводство : учебник / под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2016. 560 с.

что их перечень, содержащийся в ст. 6 КАС РФ, не является исчерпывающим, а вновь закрепленный принцип справедливости раскрывается через принцип законности. В выступлении было отмечено, что нельзя заниматься административным судопроизводством в отрыве от гражданского процессуального права.

В. А. Подейко, начальник претензионного отдела правового управления МГУ имени М.В.Ломоносова, обозначил некоторые вопросы разграничения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, исходя из германского опыта.

Заведующий сектором гражданского права, гражданского и арбитражного процесса ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор **Т. Е. Абова** указала, что принятие Кодекса административного судопроизводства РФ является оправданным, т.к. его нормы рассчитаны на защиту слабой стороны. Однако Т. Е. Абова считает неверным включение в Кодекс дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

П. Е. Спиридонов, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России, отстаивал принадлежность административного судопроизводства к административному процессу, в котором обжалование действий органа исполнительной власти (по КАС РФ) является стадией процесса.

М. З. Шварц, исполняющий обязанности заведующего кафедрой гражданского процесса Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, рассмотрел проблемы применения судом в ходе судебного разбирательства части 2 статьи 120 Конституции РФ в случае признания нормативного правового акта противоречащим действующему законодательству и отказа от его применения при разрешении любого дела, с учетом закрепленных в Кодексе административного судопроизводства РФ новых правил абстрактного нормоконтроля.

М. А. Фокина, профессор кафедры гражданского, арбитражного и административного процессуального права РГУП, доктор юридических наук, профессор, обратила внимание на существование специфических различий в механизме доказывания по Кодексу административного судопроизводства и Граждан-

скому процессуальному кодексу РФ, а также на другие особенности правового регулирования доказывания и доказательств в административном судопроизводстве.

В. Ф. Борисова, доцент кафедры гражданского процесса Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, акцентировала внимание участников конференции на нормах КАС РФ, ведущих к снижению гарантий судебной защиты: установление факта нарушения прав, свобод и законных интересов истца в качестве предпосылки права на предъявление административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта; закрепление правила о профессиональном представительстве при обращении с заявлением об оспаривании нормативного правового акта и др.

Е. С. Смагина, заведующий кафедрой гражданского процессуального и трудового права Южного федерального университета, кандидат юридических наук, доцент, в своем выступлении обратилась к проблемам защиты в административном судопроизводстве интересов публично-правовых образований, отметив в качестве недостатка статьи 5 КАС РФ, что согласно ее нормам публично-правовые образования не наделяются административной процессуальной правоспособностью.

И. Н. Лукьянова, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник ИГП РАН, выступила с критикой введения в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации профессионального представительства, так как данное правило создает препятствия для реализации права граждан на судебную защиту, например по делам об оспаривании кадастровой стоимости. И. Н. Лукьянова подчеркнула, что процессуальный порядок не должен быть сложным для реализации права на обращение в суд и оказываться недоступным для граждан.

С. М. Зубарев, исполняющий обязанности заведующего кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, указал, что из проекта Кодекса необоснованно исключена норма об обжаловании государственными служащими действий вышестоящего руководителя. Нормы материального права, на которые ссылается законо-

датель в статье 310 КАС РФ, — это нормы административного права.

В заключительном слове **С. М. Зубарев** подчеркнул, что конференция проводилась в том числе с целью услышать доводы друг друга, позволяющие двигаться вперед в научных

исследованиях и осуществлять качественную подготовку студентов.

Организаторы конференции поблагодарили участников и пригласили к новым публичным дискуссиям в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Материал поступил в редакцию 10 апреля 2016 г.

REVIEW OF THE INTERNATIONAL RESEARCH AND PRACTICE CONFERENCE "ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN RUSSIA: PROBLEMS AND PERSPECTIVES»

KARASKINA Marina Sergeevna — post-graduate student of the Department of Civil and Administrative Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
karaskina@bk.ru
460052, Orenburg, ul. Lipovaya, d. 15/1, kv. 285

Review. *The article provides an overview of the discussion on the industry sector, the pros and cons, the problems of the use of certain concepts of the Administrative Procedure Rules of the RF on the basis of reports and discussions of the participants of the international scientific and practical conference "Administrative proceedings in Russia: Problems and Prospects", held on April 8, 2016 at the III Moscow Legal Forum at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

Keywords: *the Administrative Procedure Rules of the Russian Federation, the availability of judicial protection, administrative claim, the Uniform Code of Civil Procedure, challenging the normative legal acts, the subject of the administrative proceedings, representation in administrative cases.*