



АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС; ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС; АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9



Буравцова Екатерина Геннадьевна

Всероссийский государственный университет юстиции

(РПА Минюста России)

Юридический факультет

Россия, Москва

katerinaburavtsova@mail.ru

Buravtsova Ekaterina Gennadyevna

All-Russian state university of justice (RLA (Russian law academy) of the ministry
of justice of Russia)

Law faculty

Russia, Moscow

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА КАК НОВЕЛЛЫ В ПРОЦЕССЕ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация: в статье анализируются точки зрения работников судебной системы, а также специалистов по административному и гражданскому процессу по поводу появления кодекса административного судопроизводства в системе Российской Федерации, некоторыми из них подчёркиваются особенности рассматриваемого документа. Также приводятся некоторые недостатки кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, которые, по мнению некоторых исследователей являются преградой для его применения. Несмотря на выявленные несовершенства, в заключительной части работы автор предлагает пути решения проблем,



высказанных выше, выраженные во внесении возможных изменений и общеправовых корректив.

Ключевые слова: административное судопроизводство, кодекс административного судопроизводства, административная юстиция, осуществление правосудия, конституционализация судебной практики, закон об административных процедурах.

THE USE OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS AN INNOVATION IN THE CASE REVIEW PROCESS: PROBLEMS AND PROSPECTS

Annotation: the article analyses the views of judicial officials, as well as specialists in administrative and civil procedures on the emergence of the Code of Administrative Court Procedure in the system of the Russian Federation, some of them emphasize the features of the document under consideration. Also cited are some shortcomings of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, which, according to some researchers, are a barrier to its application. Despite the identified imperfections, in the final part of the paper the author proposes ways to solve the problems expressed above, expressed in the introduction of possible amendments and general legal adjustments.

Key words: administrative justice, code of administrative procedure, administrative justice, administration of justice, constitutionalisation of judicial practice, law of administrative procedure.

15 сентября 2015 года вступил в силу *Кодекс Административного Судопроизводства Российской Федерации* (далее – КАС РФ), отличающийся спецификой предмета праворегулирования, сферой действия и практикой применения. Однако несмотря на появление нового нормативного правового акта, позволяющего разрешать конкретные административные дела и защищать нарушенные права и свободы граждан в рамках административного процесса,



данный кодекс вызвал неоднозначную оценку со стороны специалистов в области административного права и юридической общественности в целом.

Актуальностью исследования выступает объективная необходимость применения КАС РФ при рассмотрении и разрешении судебных дел, входящих в его компетенцию. Данная потребность обусловлена значительным увеличением количества административных дел: их количество составило 6.845.371 дело, что на 24,4% превышает показатель 2019 года. Что же касается данных предыдущего года, то апелляционной инстанцией было рассмотрено 121.287 дел, что на 15.100 дел больше, чем в 2020 году. Итоги работы кассационной инстанции тоже прибавили показатели: в 2020 году количество поступивших дел составило 31.798, а в 2021 – 41.649. Исходя из представленных данных, можно говорить об увеличении важности применения норм КАС РФ при рассмотрении дел. Однако в силу своей относительной новизны по сравнению с другими кодексами, данный документ вызывает спорные вопросы со стороны специалистов правовой науки: некоторые называют его принятие ошибкой, дублированием гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК РФ), считают практической ненужностью и усложнением без того объёмного законодательства и, как следствие, возникновения проблем применения КАС РФ. С другой стороны, другие специалисты (чаще всего представители административного права) с данной позицией не согласны и наоборот называют принятие КАС РФ верным и планомерным шагом в связи с развитием законодательства России.

И, безусловно, каждый документ может быть дополнен и скорректирован под требования современных правовых реалий (речь идёт об глобальных информационных процессах и трансформациях права, приоритете прав человека согласно Конституции РФ, а также унификации права, его приведение в единообразную форму). В этой связи вполне обоснованное место имеют



перспективы развития КАС РФ и его дальнейшего действия в РФ, чтобы разногласий по его принятию между учёными было как можно меньше.

По мнению **Т.А. Петровой**, заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, применение КАС РФ – не случайный и не произвольный шаг современного отечественного законодательства, и прежде всего, закономерный итог работы многих поколений отечественных юристов: как теоретиков, так и практиков» [1, с. 18]. Что же касается самой структуры КАС РФ, то **Т.А. Петрова** справедливо отмечает, что особенности правового регулирования, особенности и специфика новой процессуальной формы свидетельствуют о высоких показателях правовой защиты, что является первостепенной задачей административного судопроизводства.

Ю.Н. Старилов – заведующий кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета, назвал КАС РФ надлежащей основой для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права. По мнению профессора, «пройдёт ещё немного времени, и исчезнут споры о конкуренции двух процессуальных форм: гражданско-процессуальной и административно-процессуальной, которая неизбежно родилась с принятием КАС РФ» [2, с. 53]. **Ю.Н. Старилов** подчеркнул, что КАС РФ является современным и общественно важным процессуальным законом, поскольку отвечает интересам граждан, общества и населения. Помимо этого, он предложил дополнить Основной закон страны, а именно, сделать уточнение в п. 2 ст. 118, добавив туда производство об административных правонарушениях [3].

В отличие от предыдущих авторов, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства МГЮА имени О.Е. Кутафина, уже ушедший из жизни классик административного права, **А.Т. Боннер** выделял как положительные, так и отрицательные стороны правовой регламентации



КАС РФ. В качестве позитивного момента профессор отметил наличие иска и конфликтующих сторон в делах, возникающих из публично правовых отношений. Однако, по его мнению, в некоторых случаях такие формулировки как «административный иск», «административный истец», административный ответчик» вызывают трудности на практике.

Помимо этого, **А.Т. Боннер** выделяет некоторые неточные задумки рассматриваемого кодекса: например, в статье 9 говорится о том, что «суд при рассмотрении административного спора должен стремиться к вынесению не только законного, но и справедливого решения» [4]. Однако при анализе кодекса возникает проблема, связанная с отсутствием не только в статье 9, но и в других положениях КАС РФ ответа на вопрос «что понимается под справедливым решением?», и как законодатель определит, что оно является таковым.

Одним из отличий и даже преимуществ КАС РФ **А.Т. Боннер** выделяет электронный документ как одно из средств доказывания. Однако опять же возникают вопросы, связанные с понятием электронного документа, его использованием, а также моделью действия судов по получению документа по электронной почте. То есть, в КАС, ГПК РФ И АПК РФ говорится о том, что допускается возможность отправки административных исковых заявлений и других документов, а также извещать по электронной почте, но об ответных действиях суда данных не предоставляется.

Далее **А.Т. Боннер** приводит одновременно положительную и отрицательную характеристику: с одной стороны, это принятие позитивных решений, которое выражается в том, что суды апелляционной инстанции при отмене необоснованного решения, идущего в противовес закону, отправляют дело на новое рассмотрение, что, по мнению профессора, происходит в отдельных случаях. Из негативных моментов **А.Т. Боннер** называет



дублирование норм КАС РФ и ГПК РФ на 85%, а с АПК РФ – на 75% [5, с. 54-57].

М.А. Штатина, заведующая кафедрой административного права РГУП, подвергает сомнению необходимость существования в широком значении понятия «административная юстиция», одновременно отмечая положительную роль института административной юстиции как одного из элементов современных правовых государств, который предполагает право гражданина на защиту своих законных интересов, которые были нарушены представителями государственной власти, а также оспаривание их решений и позиций. В этом случае совершенно не учитывается всесильность власти, её могущество и право управлять человеческими интересами, и существенное преимущество имеет только закон [6, с. 111-112].

Конечно, в примере, приведённом выше, прослеживается логическое соответствие: человек имеет право реализовывать свои интересы, но сможет ли он самостоятельно защитить их? К сожалению, в современных условиях достаточное закрепление получила позиция, что при споре гражданина с представителями власти, он никогда не выйдет из него победившей стороной. Для этого требуется создание специальных независимых институтов, которые обязательно должны быть правовыми, иначе в действие пойдут незаконные механизмы, ставящие крест на справедливом решении и отправлении честного правосудия. Возвращаясь к специальным институтам, также стоит отметить, что в России, к сожалению, не сложилась система административных судов, которые представлены во многих государствах. Как пишет **В.Д. Зорькин**, «весь мир идет по пути специализации судов: если не судебных органов, то судей. Мы пока что недооцениваем эту тенденцию» [7, с. 3].

По мнению **Т.В. Сахновой**, заведующей кафедрой гражданского права СФУ, «КАС РФ не образует новой процессуальной формы: это доказывают и принципы, и онтология создания, и многие другие вещи» [8, с. 5-7]. Процедуры,



механически перенесённые из ГПК РФ, из одного нормативного источника в другой, не могут обрести новую природу по онтологическим и гносеологическим причинам. Поэтому **Т.В. Сахнова** считает, необходимо проводить квалификацию специальных процедур в рамках единой цивилистической процессуальной формы.

По мнению **Н. А. Громошиной**, заведующей кафедрой гражданского и административного судопроизводства МГЮА имени О.Е. Кутафина, КАС РФ – как результат творческого законодателя является далеко не лучшим продуктом [9, с. 42], поскольку обеспечивает для гражданина доступность судебной защиты не в большей, а в сравнении с ГПК РФ даже в меньшей степени, так как согласно ст. 4 КАС РФ, а в частности это касается права на обращение в суд конкретно с административным иском, что по сути противоречит конституционному положению, отрицая обращение в суд вышестоящих инстанций, что нарушает положение о единстве судебной власти и системы [10].

Также одной из проблем КАС РФ является институт представительства, поскольку он обладает некой несогласованностью. Например, в соответствии с внесенными в КАС РФ, представители участников административного судопроизводства должны иметь высшее юридическое образование, что, по мнению многих специалистов юридической науки, является нарушением процессуальных гарантий права участников процесса на судебную защиту, в итоге ставя их в неодинаковое положение в зависимости от категории рассматриваемого спора [11, с. 24-25].

Исходя из точек зрения, представленных разными учёными, можно сделать вывод, что КАС РФ, как и все нормативные правовые акты обладают положительными, отрицательными и весьма спорными формулировками и характеристиками в силу постоянного обновления законодательной системы. Однако это совершенно не означает, что рассматриваемый источник не имеет



шансов на перспективное действие в современных правовых реалиях. Такими тенденциями (или улучшающими коррективами), на мой взгляд, являются:

1. КАС РФ включает в себя статью 18, специализирующуюся на административных делах, подсудным военным судам. Для более ясного понимания некоторые положения (о каких делах идёт речь, случаи их возникновения, категории нарушенных прав и свобод граждан, пределы ответственности за нарушение) должны быть зафиксированы непосредственно в КАС РФ либо же дана ссылка на федеральный закон, где эти и некоторые другие обстоятельства будут раскрыты.

2. В главу 31.1 необходимо внести дополнения касающиеся процедуры принятия и рассмотрения административного искового заявления (порядок проведения данного процесса). Также должны быть указаны случаи, в которых заявление не будет принято по определённым причинам, которые также должны быть зафиксированы.

3. Говоря о той же главе 31.1, можно вспомнить один из принципов Конституции РФ, о том, что «права и свободы человека являются высшей ценностью». Сказанный постулат актуален и в данной главе, поскольку речь идёт о несовершеннолетних детях, защите их интересов и прав, в том числе одного из фундаментальных прав человека – права на жизнь. Необходимо добавить механизм регулирования прав несовершеннолетних, проработав категории прав, которыми они будут обладать, варианты их защиты в случае посягательства со стороны иных лиц, а также виды ответственности в качестве санкции по отношению к подрастающему поколению, оказавшемуся в такой ситуации.

4. Не следует забывать, что современные правовые реалии заметно изменились под влиянием информационных технологий: речь идёт о расширении возможностей участия в судопроизводстве посредством системы «Электронное правосудие», благодаря которому процессы уже не будут



прежними. Данная мера касается не только КАС РФ, но и иных кодифицированных источников. И говоря об участии в процессе, необходимо закрепить, каждый субъект при обращении в судебную инстанцию, имеет право сделать это посредством электронного документа

5. Немаловажным аспектом является тенденция *конституционализации судебной практики* по административным делам (может быть выражено в принятии судебных актов на основании правовой нормы в её конституционном истолковании), поскольку правовые позиции Конституционного Суда РФ в максимальной степени реализуются не только в судебной практике, но и в официальных разъяснениях Верховного Суда РФ.

6. Поскольку административное судопроизводство не существует и не функционирует отдельно, а наоборот – связано с определённым комплексом нормативных правовых актов, регулирующих ту или иную сферу деятельности государственных органов, то для повышения степени судебного контроля действий и решений органов публичной власти и для подъёма уровня защиты прав, свобод и законных интересов граждан необходимо собрать и объединить все принципы, определяющие общие условия деятельности органов публичной власти в едином законе, носящим название *закона об административных процедурах*, проект которого был внесён депутатом Государственной Думы РФ **В.В. Похмелкиным** и пока остаётся на уровне проекта.

Следует подчеркнуть, что КАС РФ представляет собой заключительный этап развития законодательства России, создаёт надлежащее процессуальное правовое регулирование судебного разрешения споров, содержит в себе потенциал, способный оказать мощнейшее влияние на повышение качества осуществления судебной власти, на укрепление законности при осуществлении управленческих действий и принятии административных актов, на установление гарантий правовой защиты граждан и организаций.



Список литературы:

1. Никитин, С.В. Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития: Сборник научных трудов. – М., РГУП. – 2019. – 236 с.
2. Стариков, Ю.Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – №1. – С. 53
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.) // Рос. газ. – №144. – 1 июля
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изменениями и дополнениями). // Рос.газ. – 2015. – №49. – 15 марта
5. Боннер, А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста и административиста // Закон. – 2016. – № 7. – С. 54-57
6. Штатина, М.А., Звягинцев, С.Е. Предмет административного судопроизводства. // Российское правосудие. – 2019. – С. 111-112
7. Зорькин, В. Д. Конституционный Суд России в системе судебной власти. // Журнал конституционного правосудия. – 2017. – № 2. – С. 3.
8. Сахнова, Т.В. Административное судопроизводство: проблемы квалификации. // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. – 2016. – С. 5-7
9. Громошина, Н.А. О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права: продолжение дискуссии. // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 42



10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изменениями и дополнениями). // Рос.газ. – 2015. – №49. – 15 марта

11. Стародымов А. С. Нормативно-правовые основы административного судопроизводства. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как индикатор осуществления административного судопроизводства в особом порядке. // Вопросы науки и образования. – 2022. – №4 . – С. 24-25