

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ (НА ОСНОВЕ МАТЕРИАЛОВ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ)

О.В. Жукова, Н.О. Огаркова

ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», г. Тверь

DOI: 10.26456/vtpravo/2020.4.100

В статье представлены основные тезисы выступлений участников межрегиональной научно-практической конференции, посвященной принятию Кодекса административного судопроизводства РФ. Авторами проведен сравнительный анализ практики рассмотрения Верховным Судом РФ административных дел с момента начала действия нового законодательства об административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административное судопроизводство, защита публичных интересов.

6 ноября 2020 г. состоялась онлайн межрегиональная научно-практическая конференция «Перспективы развития административного судопроизводства в России», посвященная 5-летию с момента принятия Кодекса административного судопроизводства РФ.

Организаторами конференции выступили кафедра судебной власти и правоохранительной деятельности юридического факультета Тверского государственного университета и Заволжский районный суд г. Твери.

В работе конференции приняли участие преподаватели и студенты юридического факультета, представители судейского и адвокатского сообщества из Твери, Тамбова, Крыма, Татарстана и Санкт-Петербурга.

К участникам научно-практической конференции с приветственным словом обратился соорганизатор конференции Дмитрий Александрович Иванов, заместитель председателя Заволжского районного суда г. Твери. Дмитрий Александрович пожелал всем плодотворной работы и высказал надежду, что опыт, которым во время конференции участники смогут поделиться, будет для всех полезен.

Модератор конференции Лидия Владимировна Туманова, д-р юрид. наук, профессор, зав. кафедрой судебной власти и правоохранительной деятельности ТвГУ, в своем вступительном слове отметила, что защита публичных интересов, административное судопроизводство, споры гражданина с властью и судебный контроль за деятельностью власти – это наиболее сложная сфера. «К счастью, мы имеем сейчас самостоятельный кодекс (Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – КАС РФ), которым пользуются судьи, – отметила в своем вступительном слове Лидия Владимировна, – конечно, нет пределов совершенству, поэтому мы так и назвали свою конференцию».

Ежегодно Верховным Судом РФ публикуются обзоры статистических данных о рассмотрении административных дел. Эти обзоры содержат сведения о рассмотрении исковых заявлений, жалоб и представлений Судебной коллегией по административным делам в первой инстанции; в апелляционной инстанции в судебном заседании; пересмотр в кассационной инстанции по административным делам жалоб и представлений на судебные акты; в надзорной инстанции надзорных жалоб (представлений).

Так, например, в первом полугодии 2020 г. Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ рассмотрено в первой инстанции 422 административных исковых заявления; в апелляционной инстанции в судебном заседании – 109 административных дел; в кассационной инстанции по административным делам – 2 408 жалоб и представлений на судебные акты по административным делам, в судебном заседании рассмотрено 176 административных дел; в надзорной инстанции – 351 надзорная жалоба (представление).

На диаграммах представлена динамика рассмотрения Верховным Судом РФ административных дел за период действия КАС РФ с 2015 по 2019 г.¹ (см. рисунок).



Рис. Динамика рассмотрения административных дел за 2015 – 2019 гг.

Практика рассмотрения административных дел за 2017 – 2020 гг. Тверским областным судом, районными (межрайонными, городскими), мировыми судьями Тверской области представлена в таблицах (см. таблицы 1 – 3)².

Таблица 1

Практика рассмотрения административных дел Тверской области

		всего окончено дел			
		2017 г.	2018 г.	2019 г.	6 м. 2020 г.
1.	Мировые судьи	29640	32562	46593	34331
2.	Межрайонные, районные, городские суды	4947	5625	6020	3332
3.	Областной суд	131	177	153	68
4.	Итого	34718	38364	52766	37730

¹ Данные представлены на официальном сайте Верховного Суда РФ. URL: <http://www.supcourt.ru/documents/statistics/>

² Данные представлены Судебной коллегией по административным делам Тверского областного суда.

**Практика рассмотрения административных дел районными
(межрайонными, городскими) судами**

	Главы КАС РФ	всего окончено дел			
		2017 г.	2018 г.	2019 г.	6 м. 2020 г.
1.	Глава 21. Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами	11	10	10	6
2.	Глава 22. Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих	2264	2228	1783	850
3.	Глава 24. Производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации	8	33	20	1
4.	Глава 26. Производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок	-	1	-	-
5.	Глава 27. Производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации, либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису	94	99	49	18
6.	Глава 28. Производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении	124	137	156	119
7.	Глава 29. Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы	980	1022	929	480
8.	Глава 30. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке	108	107	75	26
9.	Глава 31. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке	3	3	51	-
10	Глава 31.1. Производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни	-	-	1	-
11	Глава 32. Производство по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций	1022	1209	1499	525

Практика рассмотрения административных дел мировыми судьями
Тверской области

	О взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (глава 32, в т.ч. рассматриваемые в порядке главы 11.1 КАС РФ)	всего окончено дел			
		2017 г.	2018 г.	2019 г.	6 м. 2020 г.
1.	О взыскании налогов и сборов	29037	31706	45777	33481
2.	О взыскании взносов в Пенсионный Фонд Российской Федерации	295	113	95	2
3.	О взыскании взносов в Фонд социального страхования		3	1	1
4.	О взыскании взносов в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования		5	6	1
5.	О взыскании таможенных сборов	6	3	131	284
6.	Прочие о взыскании обязательных платежей и санкций (глава 32, в т.ч. рассматриваемые в порядке главы 11.1 КАС РФ)	302	732	583	562
	Итого	29640	32562	46593	34331

Открыл конференцию Борис Райкес, канд. юрид. наук, председатель Совета судей Тверской области, председатель судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда, который остановился на перспективах административного судопроизводства в части особенностей правоприменительной практики по оспариванию нормативных актов. В конце выступления Борис Самуилович выразил надежду всех административистов: «Эта мечта заключается в разработке закона об административных процедурах. Принятие данного закона обусловлено прежде всего тем, что административное судопроизводство тесно связано с административным правом, а точнее, с комплексом нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов государственной власти. Принятие этого закона позволит решить две задачи: повышение эффективности деятельности самих государственных органов, а также уровня судебной защиты прав и законных интересов».

Наталья Бурашникова, председатель Совета судей Тамбовской области, заместитель председателя Тамбовского областного суда, остановилась на особенностях судебного контроля за недобровольным медицинским вмешательством в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19. По мнению Натальи Анатольевны, нуждаются в судебном контроле вопросы применения мер медицинского вмешательства противоэпидемического характера, направленных на пресечение массового распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, таких, как COVID-19, атипичная пневмония, лихорадка Эбола и др. Распространение данных заболеваний в современном мире, характеризующемся процессами глобализации и активного социального взаимодействия, является крайне опасным для общества и требует проведения противоэпидемических мероприятий, включающих лабораторное обследование, медицинское наблюдение, госпитализацию, изоляцию и иные меры медицинского вмешательства. Важность и актуальность данных вопросов особенно высветилась в период пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19, когда применение противоэпидемических медицинских мер приобрело массовый характер, и при этом не все граждане добросовестно, с должной мерой социальной ответственности отнеслись к выполнению обязанностей, предписанных им в целях борьбы с эпидемией. Имели место случаи отказов граждан, больных COVID-19, либо лиц, контактных с

больными, от применения необходимых мер медицинского вмешательства, что несло в себе угрозу здоровью неопределенного круга лиц. При таких обстоятельствах, учитывая, что у санитарных врачей не имеется полномочий по принудительному исполнению постановлений о применении мер медицинского вмешательства, единственным выходом из ситуации стало рассмотрение вопроса о недобровольном медицинском вмешательстве судом.

В заключение Наталия Бурашникова отметила, что необходимость установления в порядке административного судопроизводства судебного контроля за принудительным осуществлением различных видов медицинского вмешательства (включающих медицинское обследование, амбулаторное лечение и т. д.) подтверждена и судебной практикой, которая в данном случае носит опережающий характер.

Подробно проанализировала процессуальные особенности рассмотрения споров о защите избирательных прав и права на участие в референдуме, а также высказала предложения о перспективах развития законодательства по данной категории дел Татьяна Шкляр, канд. юрид. наук, заместитель Председателя Верховного Суда Республики Крым. Она отметила, что одной из наиболее эффективных мер по обеспечению реализации конституционных гарантий права на выборы является их судебная защита в порядке административного судопроизводства посредством разрешения административных споров между субъектами избирательных правоотношений. В выступлении были затронуты процессуальные особенности рассмотрения споров о защите избирательных прав и права на участие в референдуме, которые имеют определенную специфику, обусловленную природой материальных правоотношений, возникающих в рамках избирательной кампании. Положениями гл. 24 КАС РФ установлены особенности рассмотрения судами административных дел о защите избирательных прав, которые являются специальными и имеют приоритет над общими правилами, установленными КАС РФ. Такая форма процессуальных отношений, с одной стороны, является отражением специфики избирательного процесса и быстротечности избирательной кампании, с другой стороны, позволяет эффективно осуществлять защиту конституционных прав избирать и быть избранным субъектов избирательного права, обеспечивая общественную стабильность.

Продолжил дискуссию Алексей Кириллов, судья Арбитражного суда Республики Татарстан, который рассмотрел особенности применения антимонопольного регулирования в исполнительном и конкурсном производстве. По мнению Алексея Евгеньевича, рассмотрение дел в судах происходит под возрастающим влиянием двух существенных факторов: цифровизации экономики и реформирования судебной системы, повышения ее эффективности и транспарентности. Происходящие изменения имеют своей целью сделать правосудие открытым, свободным от недоверия со стороны общества, судебную практику стабильной и последовательной. Большую роль в этом процессе играет внедрение достижений технического прогресса – создание системы электронного правосудия, включающей публикацию всех судебных актов, а в перспективе всех судебных документов в сети Интернет, аудиопотоколирование, проведение судебных заседаний в режиме видеоконференцсвязи, подачу исков и заявлений при помощи сети Интернет.

Особенный интерес вызвало выступление судьи 1-го Западного окружного военного суда, председателя административной коллегии Евгения Лазарева, который проанализировал особенности рассмотрения административных дел военными судами, а также высказал свои предложения по изменению законодательства об административном судопроизводстве.

Выступление Дмитрия Иванова, канд. юрид. наук, заместителя председателя Заволжского районного суда г. Твери, было посвящено проблемам закрепления процессуального статуса и прав лиц, участвующих в делах о помещении несовершеннолетних, не достигших возраста привлечения к юридической ответственности, в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей. В своем докладе Дмитрий Александрович отметил, что вопрос о необходимости процессуального регулирования дел названной категории в целях обеспечения надлежащей защиты прав несовершеннолетних и одновременно публичного интереса в условиях их тесной связи в рассматриваемом случае с семейными правоотношениями и мерами принуждения, ограничивающими свободу и личную неприкосновенность, достаточно длительное время является предметом обсуждения. Поскольку система правосудия в отношении несовершеннолетних направлена в первую очередь на обеспечение благополучия

несовершеннолетнего и обеспечение того, чтобы любые меры воздействия на несовершеннолетних правонарушителей были всегда соизмеримы как с особенностями личности правонарушителя, так и с обстоятельствами правонарушения, контрольная роль суда в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, хоть и ограничивается, по сути, предметами рассмотрения конкретных дел, представляется достаточно значимой в названной сфере, ввиду чего актуальны и вопросы надлежащего процессуального оформления статуса и прав участников таких дел.

Отдельным вопросам, возникающим в судебной практике по административным делам в ходе реализации принципов исполнительного производства, было посвящено выступление Вероники Замрий, судьи Заволжского районного суда г. Твери.

В заключительном выступлении Лидия Владимировна Туманова остановилась на некоторых процессуальных вопросах административного судопроизводства.

Административное судопроизводство, хотя и было закреплено в Конституции РФ 1993 г., но получило свое самостоятельное законодательное регулирование только в 2015 г. КАС РФ воспринял основные положения гражданского и арбитражного процессов, но при этом закрепил и достаточно много новых положений, а также структурно отличается от других процессуальных кодексов. Хотя административное судопроизводство в известной степени основано на производстве из публичных правоотношений, которое было одним из видов гражданского процесса, очевидна серьезная потребность в научном осмыслении его положений, а главное, в выработке практических рекомендаций. Процесс формирования административного судопроизводства продолжается. В КАС РФ появляются новые категории дел, и, кроме того, по правилам административного судопроизводства рассматриваются дела, которые прямо не указаны, но имеют публично-правовую природу и обусловлены необходимостью судебного контроля за осуществлением основных прав и свобод.

Подводя итоги конференции, участники высказали надежду на продолжение и в дальнейшем обсуждения перспектив развития административного судопроизводства.

Об авторах:

ЖУКОВА Олеся Витальевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры судебной власти и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 4257-9631, AuthorID: 322563; e-mail: olesyazh@mail.ru.

ОГАРКОВА Наталья Олеговна – старший преподаватель кафедры экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33); SPIN-код: 3865-1541; AuthorID: 1065615; e-mail: ogarkova_n@mail.ru

PROSPECTS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA (BASED ON MATERIALS OF THE INTERREGIONAL SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCES)

Tver State University

The article presents the main theses of the participants of the interregional scientific and practical conference on the adoption of the Code of administrative procedure of the Russian Federation. The authors have conducted a comparative analysis of the practice of the Supreme Court of the Russian Federation in considering administrative cases since the beginning of the new legislation on administrative proceedings.

Keywords: *administrative proceedings, protection of public interests.*

About authors:

ZHUKOVA Olesya Vitalevna – PhD, assistant professor of the department of judicial power and law enforcement affairs Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova st., 33), SPIN-code: 4257-9631, AuthorID: 322563; e-mail: olesyazh@mail.ru

OGARKOVA Natalia - senior lecturer in environmental law and legal support of professional activity of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, d. 33); SPIN-code: 3865-1541; AuthorID: 1065615; e-mail: ogarkova_n@mail.ru

Жукова О.В., Огаркова Н.О. Перспективы развития административного судопроизводства в России (на основе материалов межрегиональной научно-практической конференции) // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 4 (64). С. 100 – 109.