
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2016. № 2

Учредитель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»

Редакционная коллегия:

Ю. Н. Стариков,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т,
засл. деятель науки РФ (гл. ред.);

Ю. Б. Носова,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т (зам. гл. ред.);

Н. В. Малиновская,
канд. юрид. наук,
доц., Воронеж. гос. ун-т (отв. секр.);

Ю. Е. Аврутин,
д-р юрид. наук, проф.,
С.-Петерб. ун-т МВД РФ,
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;

О. В. Баулин,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

П. Н. Бирюков,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

Т. М. Бялкина,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

Н. А. Громошина,
д-р юрид. наук, проф.,
Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина
(МГЮА);

А. Б. Зеленцов,
д-р юрид. наук, проф.,
Рос. ун-т дружбы народов, засл. юрист РФ;

Д. В. Зотов,
канд. юрид. наук, доц., Воронеж. гос. ун-т;

Т. Д. Зражевская,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т, засл. юрист РФ;

С. Д. Князев,
д-р юрид. наук, проф.,
Конституционный Суд (Санкт-Петербург),
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;

А. В. Кочетков,
канд. юрид. наук, доц.,
пред. Арбитражного суда Воронеж. обл.;

П. И. Кононов,
д-р юрид. наук, проф.,
судья Второго Арбитражного апелляц. суда;

С. В. Курчевская,
канд. юрид. наук,
судья Воронеж. област. суда;

А. В. Малько,
д-р юрид. наук, проф.,
Сарат. филиал Ин-та государства и права РАН,
засл. деятель науки РФ;

И. И. Марков,
пред. Липецкого област. суда,
засл. юрист РФ;

СОДЕРЖАНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

Лупарев Е. Б. История развития административной юстиции в России в досоветский период и современные перспективы формирования административных судов 5

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Кононов П. И. Административное судопроизводство как судебнопроцессуальная форма разрешения административных дел: дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации.. 9

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Иншакова Е. Г. Электронный документ как средство доказывания по административному делу..... 16

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Гриценко В. В. Судебный приказ как упрощенная форма производства по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций 21

Махина С. Н. Теоретические и практические вопросы предъявления административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим..... 25

Рогачева О. С. Административное исковое заявление как средство защиты от незаконных решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями: предпосылки права на предъявление иска..... 34

Щукин А. И. Особенности производства по делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии или депортации, в специальное учреждение..... 42

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

Бирюков П. Н. Административные суды Польши: общие положения 55

Галушко Д. В. Административное судопроизводство как элемент современного правового государства: международный опыт 58

Носова Ю. Б. Французская модель административного судопроизводства: особенности правового регулирования..... 62

ВЗГЛЯД СУДЬИ

Курчевская С. В. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции: первый опыт, проблемы, противоречия..... 66

С. Н. Махина,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

Е. И. Носырева,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

Р. А. Подопригора,
д-р юрид. наук, проф.,
Каспийский ун-т (Алматы,
Республика Казахстан);

О. С. Рогачева,
д-р юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т;

Б. В. Россинский,
д-р юрид. наук, проф.,
Всерос. гос. ун-т юстиции
(РПА Минюста России),
засл. юрист РФ;

Ю. П. Соловей,
д-р юрид. наук, проф.,
Омская юрид. акад.,
засл. юрист РФ;

Н. Т. Степанова,
пред. Девятнадцатого арбитраж.
апелляц. суда (Воронеж),
засл. юрист РФ;

Д. Г. Фильченко,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т;

О. Н. Шеменёва,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных
технологий и массовых
коммуникаций (Роскомнадзор):
Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС 77-66564 от 21.07.2016

Журнал входит в систему РИНЦ
(Российский индекс
научного цитирования)
на платформе elibrary.ru

Адрес редакции:

394018 Воронеж, пл. Ленина, 10а, к. 707
e-mail: juristar@law.vsu.ru;
nosova_y@law.vsu.ru

Ведущий редактор
издательской группы **Ю. С. Гудкова**
Компьютерная верстка
Е. Н. Комарчук

Подписано в печать 12.08.2016.
Формат 60×84/8. Уч.-изд. л. 11,8
Усл. п. л. 11,3. Тираж 500. Заказ 398

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный
университет, 2016
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2016

ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Ястребов О. А. Кодекс административного судопроизводства
Российской Федерации и необходимость изменений в системе
юридического образования 72

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЕ КОНФЕРЕНЦИИ:
ИНФОРМАЦИЯ И ОБЗОРЫ**

Стариков Ю. Н., Носова Ю. Б. Научно-практическая конференция
«Применение Кодекса административного судопроизводства
Российской Федерации: первый опыт и актуальные проблемы»
(Белокураха, 21–23 октября 2015 г.) 75

Сладкова А. В. Административное судопроизводство в России:
обзор выступлений на Международной научно-практической
конференции 81

Трибуна молодого ученого

Бартенева Ю. В. Проявление процессуальной активности суда
при рассмотрении дел об оспаривании результатов определения
кадастровой стоимости 85

Турбин С. Ю. Некоторые проблемные вопросы производства 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 90

**ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ,
НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ
КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ** 94

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2016. № 2

Founder: Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education «Voronezh State University»

Editorial board:

Yu. N. Starilov,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University,
honoured scientist of the Russian Federation
(chief editor);

Yu. B. Nosova,
candidate of legal sciences, associate professor,
Voronezh State University (deputy editor);

N. V. Malinovskaya,
candidate of legal sciences, associate professor,
Voronezh State University
(secretary in chief);

Yu. E. Avrutin,
doctor of legal sciences, professor,
St. Petersburg University of MIA RF,
honoured scientist of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian Federation;

O. V. Baulin,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

P. N. Biriukov,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

T. M. Bialkina,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

N. A. Gromoshina,
doctor of legal sciences, professor,
Moscow State Law University
named after O. E. Kutafin
(MSAL);

A. B. Zelentsov,
doctor of legal sciences, professor,
Peoples' Friendship University of Russia,
honoured lawyer of the Russian Federation;

D. V. Zotov,
candidate of legal sciences, associate professor,
Voronezh State University;

T. D. Zrazhevskaya,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University,
honoured lawyer of the Russian Federation;

S. D. Kniazev,
doctor of legal sciences, professor,
Constitutional Court (St. Petersburg),
honoured scientist of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian Federation;

P. I. Kononov,
doctor of legal sciences, professor,
judge of the Second Arbitral Appeal Court,

CONTENTS

ADMINISTRATIVE JUSTICE

Luparev E. B. The history of the development of administrative justice
in Russia in the pre-Soviet period and contemporary perspectives
of formation of administrative courts5

THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Kononov P. I. Administrative court proceedings as a court-process
form of examination administrative cases: discussions questions
of theory and legislative regulation 9

TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Inshakova E. G. Electronic document as a means of proof
in the administrative case..... 16

PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

Gritsenko V. V. Court order as a simplified form of proceedings
in administrative cases concerning the recovery
of compulsory payments and sanctions.....21

Makhina S. N. Theoretical and practical issues of making
administrative statement of claim recognition
normative legal act inoperative 25

Rogacheva O. S. Administrative claims as remedy from illegal conduct of
authority, failure of authority to act, other body, the organization,
the given separate state or other public authority:
prerequisites of right to fail a claim..... 34

Shchukin A. I. The features of proceedings on the movement
of a foreign citizen subject to a readmission or deportation,
in an institution..... 42

FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZATION OF THE ADMINISTRATIVE COURTS AND ADMINISTRATIVE JUSTICE

Biriukov P. N. Administrative courts of Poland: general provisions 55

Galushko D. V. Administrative justice as an element of a modern legal
state: international experience..... 58

Nosova Yu. B. French model of administrative proceedings:
features of legal regulation 62

LOOKING OF JUDGE

Kurchevskaya S. V. Application of the Code of administrative
proceedings of the Russian Federation in courts of law:
the first experience, the problems, the contradictions66

A. V. Kochetkov,
candidate of legal sciences,
associate professor, chairman of the
Arbitration Court of the Voronezh Region;

S. V. Kurchevskaya,
candidate of legal sciences, judge
of the Voronezh Regional Court;

A. V. Malko,
doctor of legal sciences, professor,
Saratov branch of the Institute
of State and Law, honoured scientist of the
Russian Federation;

I. I. Markov,
chairman of the Lipetsk Regional Court,
honoured lawyer of the Russian Federation;

S. N. Makhina,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

E. I. Nosyreva,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

R. A. Podoprighora,
doctor of legal sciences, professor,
University of the Caspian
(Almaty, Republic of Kazakhstan);

O. S. Rogacheva,
doctor of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University;

B. V. Rossinskiy,
doctor of legal sciences, professor,
Russian State Justice University
(RPA Russian Ministry of Justice),
honoured lawyer of the Russian Federation;

Yu. P. Solovey,
doctor of legal sciences, professor,
Omsk Academy of Law,
honoured lawyer of the Russian Federation;

N. T. Stepanova,
chairman of the Nineteenth Arbitration
Appellate Court (Voronezh),
honoured lawyer of the Russian Federation;

D. G. Filchenko,
candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University;

O. N. Shemeniova,
candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University

Registered by the Federal Service of supervision
in sphere of communications, information tech-
nologies and mass
communications (Roskomnadzor):
Registration certificate ПИ № ФС 77-66564

Journal is included in RISC system (Russian
Science Citation Index) in the e-library platform

Editorial address:

394018, Russia, Voronezh,
Lenin Sq., 10a, r. 707
e-mail: juristar@law.vsu.ru;
nosova_y@law.vsu.ru

© Voronezh State University, 2016
© Design, original-model
Voronezh VSU
Publishing House, 2016

PROBLEMS OF LEGAL EDUCATION

Yastrebov O. A. The Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and the need for changes in the system of legal education 72

SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE: INFORMATION AND REVIEWS

Starilov Yu. N., Nosova Yu. B. Scientific and practical conference
«Applying of the Code of Administrative proceedings
of the Russian Federation: the first experience and the actual problems»
(Belokuriha, 21–23 October 2015)..... 75

Sladkova A. V. Administrative proceedings in Russia:
an overview speech
at the International scientific-practical conference 81

TRIBUNE OF A YOUNG SCIENTIST

Barteneva Yu. V. The manifestation of the procedural activity
of the court in proceedings challenging the results
of the determination of the cadastral value85

Turbin S. Yu. Some problematic issues of administrative cases against
decisions, actions (inaction) of bodies of state power, local government
and other bodies, organizations with certain state powers, officials,
state and municipal employees90

**REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL
BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION.....96**

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

Е. Б. Лупарев

Кубанский государственный университет

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ В ДОСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД И СОВРЕМЕННЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ

Статья посвящена проблеме осмысления места и роли административной юстиции в России на фоне эволюции реальной власти в России в сопоставлении с условиями развития данного института в зарубежных странах. Предлагается гипотеза о специфическом генезисе института административной юстиции в отечественной политико-правовой действительности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административная юстиция, история развития административной юстиции.

THE HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA IN THE PRE-SOVIET PERIOD AND CONTEMPORARY PERSPECTIVES OF FORMATION OF ADMINISTRATIVE COURTS

The article is devoted to the problem of understanding the place and role of administrative justice in Russia amid the evolution of real power in Russia in relation to the conditions for the development of this Institute in foreign countries. It is proposed that the hypothesis of a particular Genesis Institute of administrative justice in domestic political and legal reality.

K e y w o r d s: administrative justice, history of the development of administrative justice.

В работах отечественных исследователей современного периода при историческом изучении вопроса о том, почему в России до сих пор отсутствуют административные суды, преобладают следующие тезисы. Во-первых, возникновение административного права в принципе связывается с формированием института административной юстиции в ходе Великой французской революции 1789 г. Во-вторых, в России единственной организационной формой, а в ходе реформы, с 1916 г. – главным органом¹ административной юстиции выступал Первый Департамент Правительствующего Сената.

Однако в последнее время существуют попытки если не опровергнуть, то уточнить названные постулаты. Сразу заметим, что мы придерживаемся комплексного (функционально-организационного) подхода к определению самого понятия административной юстиции.

Работа с архивными документами, хранящимися в Российском государственном архиве древних актов, обнаружила свидетельства того, что суды до судебной реформы 1864 г. в том или ином виде рассматривали административные дела. По определению Первый Департамент Правительствующего Сената всегда рассматривал дела, сопряженные с казенным интересом. Например, за 1784 г. имеется дело камерколлегии в порядке

апелляции о взыскании питейной недоимки с купца Петра Савостина². И это не единственное дело такого рода, являющееся по сути налоговым спором. Да, это исключение из общих правил, не предусматривавших оспаривания в сфере управления в суде, но всё же...

Касательно первого из приведенных постулатов, отметим, что во Франции и до 1789 г. были административные суды в виде *Chambre des comptes* и *Cour des aides*. В рамках существовавшей во Франции до Великой французской революции интендантской системы это были зависимые от короля суды, где должности легально продавались. По сути, эти суды содержали в себе элементы административной юстиции.

Можно, конечно, возражать, что это не есть административная юстиция в собственном смысле, в современном понимании. Но диалектический подход и принцип историзма требуют исследовать явление в его исторической динамике. С этих позиций вполне можно говорить о зачатках административной юстиции в мире в целом и в России в частности, в более ранний период, чем обозначенный в основных работах по данному вопросу.

Но что дает нам этот фрагментарный исторический анализ предпосылок зарождения административной юстиции в России на общемировом фоне? Он дает понимание исходного принципа

формирования национальной системы административной юстиции, а именно – принципа относительной независимости суда от администрации. Точнее будет сказать – чем больше степень такой независимости, тем быстрее формируется административная юстиция в государстве. Как писал Гергард Аншютц, «административная юстиция во Франции и по всему своему строю, и по всей своей организации есть поэтому гораздо более административная и гораздо менее юстиция, чем в Германии»³, тем самым подчеркивается степень независимости юстиции от администрации в этих странах, со сложившейся, считающейся классической административной юстицией. Заметим, что в Англии периода формирования административной юстиции в Европе не было того избытка власти у администрации, который присутствовал в континентальной Европе, административная власть активно контролировалась (и сейчас контролируется) парламентом. Именно поэтому в совокупности с традиционным для Англии принципом превосходства общих судов там не возникло предпосылок для формирования специальных административных судов. А. В. Дайси отмечал: «Не только ни один человек не стоит над законом, но и каждый человек всякого положения и в любом состоянии является субъектом общих законов королевства и подлежит юрисдикции обычных судов»⁴. Таким образом, в Англии власть короля получила другой способ ограничения.

Если же обратиться к России, то юстиция дореформенного (1864 г.) периода представляла собой не что иное как «придаток административной власти»⁵. Вообще суд в России не был долго отделен от администрации, а попытки такого отделения, предпринятые Петром I, а затем Екатериной II, вплоть до судебной реформы 1864 г. заканчивались безуспешно⁶. Как отмечают А. Б. Зеленцов и В. И. Радченко, в ходе разработки судебной реформы 1864 г. «...вопрос о создании системы каких-либо специальных административных судов не возникал, за исключением проектов преобразования Первого Департамента Правительствующего Сената в особый орган судебного контроля за деятельностью администрации»⁷. Лишь в 1916 г. предпринимается попытка реформы Правительствующего Сената как «главного органа административной юстиции в России»⁸. И это понятно, ибо, как указывал М. Г. Коротких, в ходе подготовки судебной реформы 1864 г. достаточно сильно звучали голоса тех, кто вообще настаивал на сохранении зависимости суда от администрации⁹.

Вообще в истории развития отечественной судебной системы вопрос о специализации судов применительно к административно-правовым

отношениям никогда серьезно и не ставился. П. Шеймин в своей работе «Учебник права внутреннего управления (Полицейского права). Общая часть» в качестве проблемного ставит лишь вопрос об отсутствии в России «одного самостоятельного, независимого учреждения, которое решало бы все конфликты в области управления и которое устраняло бы во многих случаях повод и причину действовать органам управления по их личным взглядам на закономерность управления»¹⁰. Тем не менее земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы создают условия, при которых административно-правовые споры возникают не только у граждан и администрации, но и у органов местного самоуправления и администрации. Правительствующий Сенат как высший судебный орган Российской Империи выступал в качестве органа, разрешавшего подобного рода споры¹¹. Но Правительствующий Сенат не выступал как специализированный орган административной юстиции. И. Т. Тарасов в книге «Очерк науки полицейского права» одним из первых российских ученых обратил внимание на необходимость выработки модели организации административных судов с учетом зарубежного опыта. По его мнению, хотя в России нет правильно организованной и цельной системы административной юстиции, имеются «...учреждения, которые не будучи административными судами в точном смысле этого слова, тем не менее ведают некоторые дела административной неправды и потому имеют значение подобий административных судов»¹².

После проведения судебной реформы 1864 г. и создания относительно централизованной судебной системы, а также в советский период речи о раздроблении целостной юстиции с выделением из нее административной не шло¹³. Как отмечает Э. Ф. Гиззатулина, при проведении судебной реформы 1864 г. «за основу брался нормативный материал западноевропейских государств и Америки...»¹⁴. Но и для западноевропейских государств того периода, не говоря уже о США, институт административной юстиции был относительно новым и фактически не стал предметом рассмотрения комиссий по подготовке судебной реформы 1864 г. и С. И. Зарудного, статс-секретаря Государственного Совета, который специально для изучения иностранного процессуального законодательства был командирован в Европу.

Таким образом, можно констатировать, что при крепостном праве, полностью зависимой от администрации судебной системы не было и не могло быть никаких сколь-либо значимых предпосылок формирования административной юстиции в России в общем контексте формирования данного института в Европе. Мы считаем,

что именно крепостное право, отмена которого взаимосвязана с судебной реформой, не позволило ввести институты административной юстиции, как это было в европейских странах. Тем не менее буржуазные реформы создали благоприятную почву для многочисленных теоретических исследований в России по проблемам административной юстиции¹⁵.

Административная юстиция должна являться органическим продолжением той общей тенденции взаимного ограничения властей, и прежде всего, исполнительной или самодержавной власти, который выработан в данной стране. В досоветский период впервые реальное ограничение самодержавия связано с созданием Государственной Думы, после чего теоретики и заявили о необходимости административной юстиции в России¹⁶. Примечательно, что в состав образованного Временным правительством 22 марта 1917 г. Юридического совещания¹⁷ вошел известный теоретик административной юстиции В. Ф. Дерюжинский¹⁸. На первом заседании совещания при Временном правительстве по вопросам реформы губернского и местного управления от 26 марта 1917 г. одним из вопросов повестки дня значился вопрос об устройстве местных органов административной юстиции. Еще до принятия 30 мая 1917 г. Положения о судах по административным делам, 15 апреля 1917 г. принимаются «Временные правила о производстве выборов гласных городских дум». В ст. 10, 31 и 32 данных Правил закрепляются нормы, согласно которым «Жалобы на допущенные при выборах неправильности могут быть подаваемы только лицами, имеющими право участия в выборах, и притом в течение трех дней со дня окончания их. Жалобы эти подаются в подлежащую инстанцию административного суда (курсив мой. – Е. Л.) Протесты и жалобы, означенные в статьях 30 и 31, административный суд рассматривает в семидневный срок со

дня получения им выборного производства»¹⁹.

Нормы об административной юстиции содержались также во Временном положении о волостном земском управлении от 21 мая 1917 г.²⁰ (Интересно отметить, что М. Д. Загряцков успел в 1917 г. прокомментировать этот нормативный акт²¹.)

Таким образом, первым нормативным упоминанием об административной юстиции в России следует считать именно «Временные правила о производстве выборов гласных городских дум», подписанные князем Г. Е. Львовым и Управляющим делами Временного правительства Владимиром Набоковым.

Советское время не дало административной юстиции ничего, кроме некоторых теоретических исследований. Но и в постсоветский период мы переживаем нечто подобное 1917 г., хотя и на другом уровне. По сути, с 1991 г. Россия «мечется» в попытках найти подходящую для нее в данный исторический период форму ограничения административной власти. Уход Коммунистической партии с постаментов руководящей и направляющей силы не вывел на политическую арену другой подобной партии (партий) и не создал механизма нового партийно-политического контроля за администрацией. С октябрьских (по иронии судьбы) событий 1993 г. реально не работает и подававший принцип разделения властей. Да, сегодня, будучи недовольными действиями или бездействиями публичной администрации, не обязательно как в старину бежать на Дон или в Сибирь, – существует нормативная база административного судопроизводства в виде Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Однако практика в России показывает, что для создания административных судов должна быть воля верховной власти в лице главы нашего государства, на коего и остается нам уповать.

¹ См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права // Российское полицейское (административное право) : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Воронеж, 1999. С. 589.

² РГАДА. Сенат и его учреждения. Ф. 248. Оп. 1784. Д. 722.

³ *Аншютц Г.* Юстиция и администрация. СПб., 1907. С. 54.

⁴ Цит. по: *Харви Д., Безер А. Л.* Примат закона. URL: <http://www.hrighs.ru/text/b7/Chapter9.htm>

⁵ *Коротких М. Г.* Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. Воронеж, 1989. С. 26.

⁶ См.: *Ефремова Н. Н.* Судебные реформы в России : традиции, новации, проблемы // Государство и право. 1996. № 11. С. 86.

⁷ *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России : история и современность : учеб. пособие для судей / Рос. акад. правосудия. М., 2002. С. 29–30.

⁸ См.: *Елистратов А. И.* Указ. соч. С. 589.

⁹ См.: *Коротких М. Г.* Указ. соч. С. 91.

¹⁰ См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Воронеж, 2000. С. 107–108.

¹¹ См.: *Ефремова Н. Н., Немытина М. В.* Местное самоуправление и юстиция в России (1864–1917 гг.) // Государство и право. 1994. № 3. С. 128–129.

¹² См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века. С. 232.

¹³ *Афанасьев С. Ф., Зайцев А. И.* Об истории специализации юрисдикционных органов // Правоведение. 2002. № 2. С. 142.

¹⁴ Гиззатулина Э. А. Предпосылки судебной реформы 1864 года в России // Очерки новейшей камералистики. 2015. № 3. С. 28.

¹⁵ См., например: Гаген В. А. Административная юстиция : конспект лекций. Изд. испр. и доп. Ростов н/Д., 1916. 114 с. ; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2: Часть Особенная. Изд. 4-е. СПб., 1903. 596 с. ; Куплеваский Н. Административная юстиция в Западной Европе. Часть I. Административная юстиция во Франции. Харьков, 1879. URL: <http://base.garant.ru/6320963/#ixzz43X6vyl6J>

¹⁶ См., например: Корф С. А. Административная юстиция в России. СПб, 1910 // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Воронеж, 2004. С. 567–719.

Кубанский государственный университет

Лупарев Е. Б., доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, заведующий кафедрой административного и финансового права

e-mail: jeklouparev@yandex.ru

тел.: 8 (861) 268-29-06

¹⁷ См.: Протокол заседаний Временного правительства № 28 от 22 марта 1917 года // ГА РФ. Ф. 1779. Оп. 2. Д. I. Ч. I. Л. 93об. – 97об.

¹⁸ См., например: Дерюжинский В. Ф. Административные суды в государствах Западной Европы. СПб, 1906. 146 с.

¹⁹ Журнал заседаний Временного правительства от 15 апреля 1917 года, протокол № 55 // ГА РФ. Ф. 1779. Оп. 2. Д. I. Ч. I. Л. 220–237'об.

²⁰ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I. 30 мая 1917. № 122. Ст. 655. С. 1041–1060.

²¹ См.: Загряцков М. Д. Закон о волостном земстве (временное положение о волостном земском управлении от 21 мая 1917 г.). М., 1917.

Kuban State University

Luparev E. B., Doctor of Legal Sciences, Professor, Academician of the Eurasian Academy of Administrative Sciences, Head of the Administrative and Financial Law Department

e-mail: jeklouparev@yandex.ru

tel.: 8 (861) 268-29-06

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

П. И. Кононов

Второй арбитражный апелляционный суд

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК СУДЕБНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

В статье рассматриваются дискуссионные вопросы понимания сущности и структуры административного судопроизводства, соотношения его с административным производством и гражданским судопроизводством, его законодательной регламентации.
К л ю ч е в ы е с л о в а: административный процесс, административное судопроизводство, административное производство, административно-публичный орган, суд, административное дело, судебное-административное дело.

ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS AS A COURT-PROCESS FORM OF EXAMINATION ADMINISTRATIVE CASES: DISCUSSIONS QUESTIONS OF THEORY AND LEGISLATIVE REGULATION

The article considers discussions questions of understanding of essence and structure of administrative court proceedings, correlation with administrative procedure and civil court proceedings, legislative regulation.

К e y w o r d s: administrative process, administrative court proceedings, administrative proceedings, administrative-public organ, court, administrative case, judicial-administrative case.

В течение многих десятилетий в отечественной юридической науке ведется дискуссия по следующим вопросам: следует ли выделять в системе юридических процессов такой его вид, как административный процесс, и что включать в содержание данного процесса; является ли судопроизводство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (административное судопроизводство), самостоятельным административным процессом либо представляет собой составную часть гражданского процесса (гражданского судопроизводства); какие категории юридических дел должны разрешаться в рамках административного судопроизводства и, соответственно, какова должна быть его структура. В 2014–2016 гг. в связи с подготовкой, принятием и введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) и несмотря на это обстоятельство, накал данной дискуссии не только не снизился, но и, наоборот, возрос. В связи с этим хотелось бы выделить наиболее принципиальные спорные вопросы понимания сущности и структуры административного судопроизводства и высказать по ним свою позицию.

В российской административно-правовой науке существуют три классических концептуальных подхода к пониманию сущности административного процесса.

1. Административный процесс – это деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса)¹.

2. Административный процесс – это деятельность органов публичного управления, а также судей по разрешению подведомственных им индивидуальных юридических дел, возникающих из административно-правовых споров и административных правонарушений (узкое понимание административного процесса)².

3. Административный процесс – это деятельность только судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений, т.е. административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса)³.

В последнее время в литературе по административному праву предложен четвертый, так

называемый интегративный подход к пониманию административного процесса, сущность которого сводится к тому, что понятие «административный процесс» охватывает не только деятельность органов публичной администрации по разрешению подведомственных им административных дел (административно-процедурный и административно-юрисдикционный процессы), но и деятельность судов по рассмотрению в рамках административного судопроизводства судебных дел, возникающих из административных правоотношений (судебный административный процесс). Этот подход находит всё большее число сторонников⁴. Постановка вопроса о возможности объединения указанных двух видов правоприменительного процесса: несудебного и судебного, имеющих одно общее основание возникновения (административное дело) и преследующих одну общую цель (правильное и законное разрешение данного дела), – в рамках единой общей категории «административный процесс», представляется достаточно обоснованной. В связи с этим следует поддержать изложенный интегративный подход к пониманию административного процесса.

Соответственно, административный процесс в самом широком, рамочном его понимании может быть определен как урегулированная административно-процессуальными нормами властная деятельность органов и должностных лиц публичной администрации, иных административно-публичных органов (далее – административно-публичные органы), а также судов (судей) по разрешению в соответствии с установленной законом административной и судебно-административной процедурами подведомственных им административных и возникающих на их основе и органично вытекающих из них судебно-административных дел.

В структуре же административного процесса в зависимости от его места, назначения в механизме административно-правового регулирования и административно-правовой защиты общественных отношений и субъектов, его организующих и осуществляющих, следует выделять два вида такого процесса:

1) исполнительно-административный, представляющий собой деятельность административно-публичных органов и их должностных лиц по первичному полному или частичному разрешению подведомственных им административных дел (лицензионно-разрешительных, регистрационных, контрольно-надзорных, дел о применении мер административного принуждения и ограничения, дел об административных правонарушениях), осуществляемую в форме административного производства;

2) судебно-административный, представля-

ющий собой деятельность судов (судей) общей юрисдикции и арбитражных судов (судей) по разрешению подведомственных им судебно-административных дел в целях продолжения и завершения разрешения административных дел, возбужденных и частично разрешенных административно-публичными органами и их должностными лицами (дел об административных правонарушениях, об аннулировании лицензий, об установлении административного надзора и т.п.) либо в целях проверки законности принятых указанными органами и должностными лицами по рассмотренным ими административным делам решений (правовых актов), совершенных ими в рамках этих дел действий, бездействия (например, дел об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений, действий, бездействия, постановлений и решений по делам об административных правонарушениях), осуществляемую в форме административного судопроизводства.

Таким образом, судебно-административный процесс есть органическое продолжение исполнительно-административного процесса, в связи с чем вполне обоснованной как с теоретической, так и с прикладной точек зрения представляется постановка вопроса о существовании единого административного процесса как самостоятельного вида юридического процесса наряду с традиционно выделяемыми в юридической науке гражданским и уголовным процессами. Правильность такого подхода к пониманию административного процесса может быть также обоснована сравнением его с уголовным процессом, в рамках которого существуют досудебное уголовное производство, состоящее в проведении дознания, предварительного расследования по уголовному делу, и судебное уголовное производство, состоящее в рассмотрении уголовного дела судом и принятии по нему итогового процессуального решения. Административный процесс как самостоятельный вид юридического процесса осуществляется в двух самостоятельных процессуально-правовых формах, а именно в форме административного производства – применительно к исполнительно-административному процессу – и в форме административного судопроизводства – применительно к судебно-административному процессу.

В связи с изложенным подходом к пониманию административного процесса вообще и судебно-административного процесса в частности представляется необходимым дать оценку уже давно сформировавшейся и активно продвигаемой в науке гражданского процессуального права теории, согласно которой производство по разрешению судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. По

существо административное судопроизводство не является самостоятельной административно-процессуальной формой разрешения судебных дел и представляет собой не что иное как одно из производств, выделяемых в структуре гражданского процесса, гражданского судопроизводства⁵.

Во-первых, включение административного судопроизводства в структуру гражданского процесса, а значит, и гражданского судопроизводства противоречит содержанию последнего как деятельности суда по разрешению гражданских дел. В силу положений ст. 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) в рамках гражданского процесса разрешаются гражданские дела. Согласно нормам ст. 22 ГПК РФ к числу гражданских дел законодатель отнес и дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе административных правоотношений. Между тем под гражданским делом понимается разрешаемое судом индивидуальное юридическое дело, возникшее из гражданских и аналогичных им по своей юридической природе отношений, основанных на началах юридического равенства и диспозитивности, в частности семейных, трудовых, жилищных. Предметом гражданского дела выступает спор о субъективном гражданском праве, затрагивающий охраняемые законом права и интересы граждан и организаций⁶. В рамках же административного судопроизводства разрешаются отнюдь не гражданские дела, а дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, основанные не на равенстве их участников, а на подчинении или как минимум публично-правовой зависимости одних субъектов этих отношений от других. В связи с этим такие дела обоснованно квалифицируются в качестве административных дел. Кроме того, предметом административного дела в отличие от предмета гражданского дела далеко не всегда является спор о защите нарушенного субъективного гражданского права, основанного на нормах гражданского, семейного, земельного, жилищного, трудового права. Во многих случаях в качестве предмета административного судопроизводства выступает защита субъективных публичных прав физических и юридических лиц, а также публично-правовых интересов государства и общества в целом. К числу таких административных дел относятся, например, дела о защите избирательных прав граждан, предусмотренных нормами конституционного права; дела об оспаривании решений налоговых органов о взыскании налогов и других обязательных платежей, уплачиваемых в соответствии с нормами финансового права; дела о взыскании судом с физических и юридических лиц обязательных платежей и санкций

на основании норм финансового права; дела об установлении административного надзора в соответствии с нормами административного права; дела о приостановлении деятельности и ликвидации политических партий и других общественных объединений в соответствии с нормами конституционного права; дела об административных правонарушениях, разрешаемые на основе норм административного права. По логике представителей науки гражданского процесса все перечисленные категории судебных дел следует относить к числу гражданских дел. Очевидно, что такой подход полностью несостоятелен и противоречит Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ). Так, согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ в числе видов судопроизводства наряду с конституционным, гражданским и уголовным выделяется административное судопроизводство. В силу положений ст. 126 Конституции РФ административные дела, рассматриваемые Верховным Судом Российской Федерации, отграничиваются от рассматриваемых им гражданских, уголовных дел и экономических споров. Следовательно, исходя из системного толкования приведенных норм Конституции РФ, административные дела образуют самостоятельную категорию судебных дел, подлежащих разрешению в рамках самостоятельной судебной-процессуальной формы – административного судопроизводства. В связи с этим данные дела не могут быть признаны разновидностью гражданских дел, которые разрешаются в рамках отдельной судебной-процессуальной формы – гражданского судопроизводства.

В целях реализации приведенных выше положений Конституции РФ и обеспечения четкого разграничения гражданских и административных судебных дел, а соответственно, гражданского судопроизводства и административного судопроизводства представляется необходимым сформулировать в ГПК РФ понятие гражданского дела и выделить исчерпывающий перечень категорий гражданских дел, разрешаемых по правилам гражданского судопроизводства. В КАС РФ следует определить понятие административного дела и уточнить перечень категорий административных дел, подлежащих разрешению по правилам административного судопроизводства. При этом в основе разграничения гражданских и административных дел и соответствующих им видов судопроизводства, на наш взгляд, должен лежать следующий подход к пониманию существа данных дел.

К категории гражданских дел, разрешаемых в форме гражданского судопроизводства, следует относить дела, возникающие из гражданских, а также иных частных и частно-публичных правоотношений (семейных, жилищных, трудовых,

земельных), в рамках которых без участия в качестве властвующих субъектов – государственных органов, органов местного самоуправления, иных организаций, наделенных публичными полномочиями, публичных должностных лиц – и не в процессе их правотворческой или правоприменительной деятельности возникают юридические споры и другие вопросы, требующие судебного разрешения.

К категории административных дел, разрешаемых в форме административного судопроизводства, необходимо относить дела, возникающие из административных, а также иных публичных, публично-частных правоотношений (конституционных, муниципальных, финансовых, таможенных, антимонопольных, земельных, градостроительных, экологических), в рамках которых с участием в качестве властвующих субъектов, государственных органов, органов местного самоуправления, иных организаций, наделенных публичными полномочиями, публичных должностных лиц, реализующих свои правотворческие и правоприменительные полномочия, возникают юридические споры и другие вопросы, требующие судебного разрешения.

При таком подходе всё становится на свои места и устраняется сложившееся в течение десятилетий искаженное представление о гражданских делах как о некоей универсальной категории судебных дел, охватывающей своими рамками разрешение абсолютно всех споров, возникающих из различных видов как частных, так и публичных правоотношений за исключением уголовных.

Во-вторых, как уже было отмечено выше, в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ в Российской Федерации выделяются четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, уголовное и административное. Первые три вида судопроизводства регулируются соответствующими отраслями процессуального законодательства: конституционно-процессуальным, гражданским процессуальным, уголовно-процессуальным. Соответственно, и административное судопроизводство как самостоятельный вид судебного процесса подлежит законодательному регулированию собственной отраслью процессуального законодательства – административно-процессуальным законодательством, на существование которого прямо указано в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Начало формированию такой формально юридически обособленной отрасли процессуального законодательства уже положено посредством принятия и введения в действие КАС РФ, систематизирующего административно-процессуальные нормы, регламентирующие порядок разрешения судебно-административных дел в судах общей

юрисдикции. В связи с этим включение указанных административно-процессуальных норм в систему гражданского процессуального права и гражданского процессуального законодательства недопустимо, как с точки зрения общего учения о системе права и системе законодательства, так и исходя из вышеназванных положений Конституции Российской Федерации.

Рассмотрим вопрос о содержании судебно-административного процесса.

По нашему мнению, содержание судебно-административного процесса, осуществляемого в форме административного судопроизводства, заключается в рассмотрении судами общей юрисдикции и арбитражными судами (соответствующими судьями) подведомственных им судебно-административных дел, возбуждаемых на основе возбужденных и разрешенных частично или полностью административно-публичными органами и их должностными лицами административных дел. Под судебно-административным делом, с нашей точки зрения, следует понимать поставленный физическим лицом, органом публичной власти, публичным должностным лицом, организацией перед судом вопрос, возникший в ходе либо в результате частичного или полного разрешения административно-публичным органом, его должностным лицом административного дела, требующий в соответствии с действующим административно-процессуальным законодательством Российской Федерации рассмотрения в рамках судебно-административного процесса в форме административного судопроизводства и принятый судом к рассмотрению.

Далее возникает вопрос о том, какие именно судебно-административные дела подлежат разрешению по правилам административного судопроизводства.

Как следует из анализа положений ст. 1 КАС РФ, законодатель не ограничивает перечень административных дел, которые могут быть рассмотрены в форме административного судопроизводства, делами, связанными с оспариванием гражданами и организациями решений, действий (бездействия) административно-публичных органов и их должностных лиц, принятых (совершенных) в ходе административного производства, т.е. только административно-правовыми спорами. Наряду с такими делами в рамках административного судопроизводства должны рассматриваться и административные дела, связанные с применением в отношении граждан и организаций отдельных мер административного принуждения и административного ограничения, инициированные соответствующими административно-публичными органами.

Вместе с тем, несмотря на казалось бы полное и исчерпывающее определение в ст. 1 КАС РФ категорий административных дел, остаются спорными вопросы отнесения некоторых не названных в данной норме видов административных по своей юридической природе дел к числу дел, разрешаемых по правилам административного судопроизводства. В частности, согласно ч. 5 ст. 1 КАС РФ из числа дел, разрешаемых по правилам административного судопроизводства, исключены дела об административных правонарушениях. Следовательно, деятельность судов общей юрисдикции по разрешению дел о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности, а также дел по жалобам указанных лиц на постановления и решения административно-юрисдикционных органов и должностных лиц, вынесенные по этим делам, не отнесена законодателем к судебному-административному процессу. При этом законодатель, очевидно, исходил из того, что указанный вид судебной деятельности регламентирован нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Представители науки гражданского процессуального права вообще полагают, что производство по делам об административных правонарушениях в судах не является правосудием и не может осуществляться в форме административного судопроизводства⁷. Конечно, если исходить из отстаиваемого ими подхода о том, что в рамках административного судопроизводства разрешается особая категория гражданских дел, то дела об административных правонарушениях, безусловно, не могут быть отнесены к числу таких гражданских дел. Однако, как уже было аргументировано выше, административное судопроизводство является процессуальной формой разрешения судами самостоятельной категории дел – административных дел, не имеющих ничего общего с гражданскими делами. В таком свете совершенно не ясно, почему рассматриваемые судами дела об административных правонарушениях нельзя отнести к одной из категорий административных дел, разрешаемых по правилам административного судопроизводства.

Если следовать логике ученых-процессуалистов, отрицающих принадлежность судебного производства по делам об административных правонарушениях к административному судопроизводству, то следует признать, что это производство есть некая иная судебная деятельность, не являющаяся правосудием и не вписываемая в рамки ни одного из четырех видов судопроизводства, предусмотренных ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. При этом к представителям цивилистов-процессуалистов возникают следую-

щие вопросы. Почему же Вы, понимая под правосудием лишь рассмотрение споров, не связанных с привлечением к юридической ответственности, не отрицаете принадлежность к судопроизводству производства по рассмотрению судами уголовных дел, аналогичных по своей правовой природе делам об административных правонарушениях? Почему же Вы согласились с тем, что по правилам административного судопроизводства должны рассматриваться указанные в ч. 2 ст. 1 КАС РФ «силовые дела», в рамках которых в отношении физических лиц и организаций судом применяются меры принуждения, аналогичные по своей правовой природе и последствиям мерам административной ответственности? Где же логика в Ваших теоретических построениях? Ответов на эти вопросы представители науки гражданского процесса пока не дали.

Совершенно очевидно, что приведенное выше «цивилистическое» понимание судебного производства по делам об административных правонарушениях прямо противоречит положениям ст. 118 Конституции РФ. По смыслу данной нормы, а также положений ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФЗ «О судебной системе Российской Федерации» разрешение судами любых категорий дел является правосудием, судопроизводством. Суды не могут рассматривать вне рамок судопроизводства подведомственные и подсудные им дела независимо от их содержания и подлежащего применению при их рассмотрении процессуального законодательства. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое судами, не является каким-то особым видом юридического процесса и не отнесено к таковому Конституцией РФ. Сам по себе факт того, что названная деятельность судов осуществляется по тем же предусмотренным КоАП РФ процессуальным правилам, что и административно-юрисдикционная деятельность административно-публичных органов, не свидетельствует о том, что она является управленческой, административной и не может быть отнесена к правосудию. Это не аргумент в рассматриваемом споре. Суд ни при каких обстоятельствах нельзя приравнивать к административно-публичным органам. Такое приравнивание, размывание различий между судебными и административными органами противоречит конституционному принципу разделения государственной власти на три самостоятельных ветви, закрепленному в ст. 10 Конституции РФ.

С учетом изложенного судебное производство по делам об административных правонарушениях может осуществляться только в рамках судебного-административного процесса в качестве его структурной части и в форме

административного судопроизводства. Такой подход нашел подтверждение и в целом ряде постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, который со ссылкой на ч. 2 ст. 118 Конституции РФ указывал на то, что судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях является именно административным судопроизводством⁸. Кроме того, норма ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) прямо указывает на то, что рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях осуществляется по правилам административного судопроизводства. Данное противоречие в оценке юридической природы деятельности судов по разрешению дел об административных правонарушениях между КАС РФ и АПК РФ представляется неприемлемым. Вопрос же о закреплении в настоящее время правил разрешения судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях в КоАП РФ может быть решен посредством изъятия из данного Кодекса административно-процессуальных норм, регламентирующих указанную деятельность судов (судей), и перенесения их, естественно, после соответствующей систематизации в рамках отдельного процессуального института, в КАС РФ. Такое решение обозначенного вопроса представляется последовательным, соответствующим как теории процессуального права, так и приведенным выше положениям Конституции РФ. Всё иное, с нашей точки зрения, – это абстрактные измышления, не основанные на теории правосудия и положениях Конституции РФ.

Помимо обозначенного выше вопроса об отнесении к числу административных дел, разрешаемых по правилам административного судопроизводства, дел об административных правонарушениях имеется еще один вопрос, касающийся состава судебно-административных дел. Речь идет об отнесении ч. 2 ст. 1 КАС РФ к категории административных дел, разрешаемых судами в форме административного судопроизводства, дел об оспаривании любых нормативных правовых актов, принимаемых в том числе органами законодательной власти вне рамок административной процедуры. Такой подход законодателя представляется ошибочным.

Административное дело – категория исключительно правоприменительная, а не правотворческая. Административные дела, на основе которых и в связи с разрешением которых затем возбуждаются и рассматриваются соответствующие судебно-административные дела, являются одним из видов индивидуальных правоприменительных юридических дел. Никаких индивидуальных

административных правоприменительных дел при подготовке законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, а также при их принятии (издании) не возникает, и такие дела органами законодательной и исполнительной власти, принимающими (издающими) указанные акты, не разрешаются. Соответственно, при оспаривании в судах нормативных правовых актов как органов и должностных лиц законодательной и исполнительной власти, так и органов и должностных лиц местного самоуправления суды разрешают не административные, а иные публичные дела, процессуально-правовой режим рассмотрения которых требует отдельного правового регулирования.

В связи с этим представляется, что в ст. 1 и последующих статьях КАС РФ, регламентирующих процедуры разрешения дел об оспаривании нормативных правовых актов, следует сделать соответствующие оговорки о том, что по правилам административного судопроизводства рассматриваются не только административные дела, но и иные категории публично-правовых дел, в том числе дела об оспаривании нормативных правовых актов государственных органов и должностных лиц и органов и должностных лиц местного самоуправления. Предлагаемое уточнение, на наш взгляд, позволит более точно и юридически более тонко определить содержание судебно-административного процесса и избежать смешивания различных по своей юридической природе публичных правоотношений, а соответственно, и возникающих из них юридических дел, разрешаемых судами.

Обратимся далее к вопросам законодательной регламентации административного судопроизводства. В числе этих вопросов основным, думается, является вопрос о целесообразности регулирования данного вида судопроизводства двумя федеральными кодексами: КАС РФ и АПК РФ. По существу, раздельная законодательная регламентация административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах основана на различиях в компетенции этих видов судов, связанных прежде всего с особенностями правового положения участников судебных дел. Между тем никаких принципиальных особенностей в юридической процедуре разрешения судебно-административных дел в арбитражных судах в отличие от судов общей юрисдикции не имеется. В целях установления единообразия в осуществлении административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах представляется необходимым распространить действие КАС РФ и на процессуальные отношения, возникающие при разрешении судебно-административных дел арбитражными судами с учетом

особенностей фактического и юридического содержания данных дел. Такие особенности следует предусмотреть в соответствующих главах раздела IV КАС РФ.

В завершение хотелось бы отметить, что формирование в Российской Федерации цельной системы административно-процессуальной системы административного процесса, включающей взаимосвязанные и взаимодополняющие друг друга два вида процесса: исполнитель-

но – административный, реализуемый в форме административного производства, и судебно-административный, реализуемый в форме административного судопроизводства, – а также обслуживающей эти виды процесса самостоятельной отрасли права-административно-процессуального права, может быть завершено лишь после принятия в дополнение к КАС РФ Федерального закона об административном производстве.

¹ См., например: Корнев А. П. Административное право России. Ч. 1. М., 2000. С. 239; Козлов Ю. М. Административное право: учебник. М., 2005. С. 438; Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учеб. для юрид. высш. учеб. заведений. СПб., 2004. С. 203.

² См., в частности: Масленников М. Я. Административный процесс: теория и практика. М., 2008. С. 293.

³ См., в частности: Новиков А. В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 75–79.

⁴ См., например: Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 12; Салищева Н. Г., Дубровский Д. С., Женетль С. З., Штатаина М. А. Административный процесс: учеб. для бакалавриата и магистратуры. М., 2014. С. 17–22; Россин-

ский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов. М., 2015. С. 432–434.

⁵ См., например: Курс советского гражданского процессуального права: в 2 т. М., 1981. Т. 2. С. 141–142; Гражданский процесс: учеб. для бакалавров / под ред. В. В. Блажева, Е. Е. Уксусовой. М., 2015. С. 411–412.

⁶ См.: Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2006. С. 217.

⁷ См., в частности: Блажеев В. В. Административное судопроизводство: перспективы и пути развития // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Омск, 2015. С. 51.

⁸ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П; Определения Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 130-О, от 12 апреля 2005 г. № 113-О, от 6 июля 2010 г. № 1086-О-О. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

Второй арбитражный апелляционный суд

*Кононов П. И., доктор юридических наук, профессор,
судья Второго арбитражного апелляционного суда
e-mail: pav.cononov@yandex.ru
тел.: 8 (833) 251-92-89*

Second Arbitral Appeal Court

*Kononov P. I., Doctor of Legal Sciences, Professor, Judge
of the Second Arbitral Appeal Court
e-mail: pav.cononov@yandex.ru
tel.: 8 (833) 251-92-89*

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Е. Г. Иншакова

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТ КАК СРЕДСТВО ДОКАЗЫВАНИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ДЕЛУ

В статье рассматриваются проблемы применения электронного документа как средства доказывания по административному делу. Подчеркивается, что совершенствование электронного документального оформления и обеспечения административного судопроизводства должно быть направлено на создание надлежащих условий для эффективного осуществления правосудия, повышения его открытости и прозрачности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: «электронное правосудие», электронный документ, административное судопроизводство, информационные технологии.

ELECTRONIC DOCUMENT AS A MEANS OF PROOF IN THE ADMINISTRATIVE CASE

The article discusses the use of the electronic document as a means of proof in an administrative case. Stresses that the improvement of electronic document and ensuring administrative justice should be directed at creating appropriate conditions for the effective administration of justice, improving its openness and transparency.

Key words: «electronic justice», electronic document, administrative proceedings, information technology.

Формирование информационной среды, совершенствование средств социальной коммуникации и процедур обмена информацией привели к изменению характера взаимодействия в сочетании «человек – общество – государство». Доктринальное обоснование этого социального процесса модели информационного общества в настоящее время позволяет обозначить некоторые очертания будущих общественно-правовых явлений и характер правоотношений, которые не ставят под сомнение необходимость модернизации административного судопроизводства.

Закономерным результатом информатизации общества стала разработка концепции «электронного правосудия», призванной отразить современные тенденции в развитии государственно-правовых институтов. Изучение правовой природы «электронного правосудия», общих закономерностей его возникновения и развития в Российской Федерации позволяет прийти к выводу о том, что оно, являясь элементом «электронного государства», действительно должно представлять собой особую соответствующую современному уровню развития общества систему, для обеспечения эффективности функционирования которой предусматривается внедрение различных элементов: систем электронного документооборота, управления

электронным делом и руководства судебным разбирательством, видео-конференц-связи, судебных извещений, правового поиска, публикации судебных актов и др.

Многие аспекты этого сравнительно нового правового явления всё чаще становятся объектом внимания ученых¹. В свою очередь следует отметить, что большинство исследований в области процессуального права свидетельствуют о недостаточном доктринальном осмыслении феномена «электронного правосудия», а также отдельных его элементов. Несмотря на то, что в последнее время не вполне приемлема объективная критика введенных в действие «законодательных инноваций», представляется вполне уместным своевременно наполнять их научно обоснованным содержанием.

Совершенствование отдельных составляющих административного судопроизводства (как нормативной, так и институциональной) должно осуществляться с учетом всех обуславливающих его факторов, отражающих общественно-политические реалии. Более того, такие характеристики современной социальной действительности свидетельствуют о реализации концепции информационного общества, свойства которого не позволяют административному судопроизводству и административно-процессуальному праву оставаться неизменными, не утратив при этом функциональной эффективности.

Актуальность исследования доказательственного значения документов, подготовленных с использованием информационных технологий, обусловлена реформированием процедуры отправления правосудия. Совершенствование электронного документального оформления и обеспечения административного судопроизводства должно быть направлено на создание надлежащих условий для независимого и эффективного осуществления правосудия, повышения его открытости и прозрачности. Доступ граждан и организаций к новым средствам судебной защиты, а также информированность о деятельности судебной системы должны способствовать укреплению связи судов с населением и повышать уровень его доверия к судебной власти.

Включение электронного документа в процесс доказывания по административному делу является одним из направлений модернизации судебной системы. Кодекс административного судопроизводства в п. 2 ст. 59 допускает использование электронных документов в качестве доказательств по административному делу². Вместе с тем этот нормативный акт не раскрывает содержания понятия рассматриваемой процессуальной категории в контексте его доказательственного значения.

Прежде всего следует отметить, что электронный документ является объектом, с помощью которого реализуются правоотношения субъектов и движение которого в его жизненном цикле и правовом пространстве, где они действуют, образует документооборот³. Впервые понятие «электронный документ» было закреплено в ст. 3 Федерального закона «Об электронной цифровой подписи»⁴ (это «документ, в котором информация содержится в электронно-цифровой форме»). С 1 июля 2012 г. указанный закон утратил силу. Федеральный закон «Об электронной подписи» (ч. 2 ст. 19) по-новому раскрывает его содержание: это подписанный электронной цифровой подписью до даты признания утратившим силу прежнего нормативного правового акта, электронный документ, подписанный квалифицированной электронной подписью в соответствии с новым федеральным законом⁵. В п. 11.1 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» электронный документ – это «документированная информация, представленная в электронной форме, т.е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах»⁶. Согласно ч. 2 ст. 26.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁷, документы могут содержать

сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме; к ним могут относиться материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации⁸. Использование в формулировке статьи понятий «иная форма» и «иные носители информации» позволяет максимально широко определять документ, в котором нет ограничений по какому-либо материальному носителю информации, определенной форме и способу фиксации сведений, что предоставляет возможность признавать в качестве доказательств все возможные виды документов, в том числе и электронные⁹.

Таким образом, законодатель вводит в процессуальные правоотношения электронные документы через традиционные правовые институты. В административно-процессуальных отношениях этот новый вид документов рассматривается в качестве средства доказывания. В то же самое время ни один нормативный правовой акт не раскрывает его содержания и не устанавливает особых требований его оценки. Очевидно, что отсутствие законодательного закрепления электронного документа как средства доказывания связано не только с его новизной в практике применения по административным делам, но и неоднозначностью его правовой природы.

На определенном этапе осмысления этих проблем возникает множество вопросов: каковы основные принципы работы с электронными документами и посредством чего обеспечивается их юридическая сила? Почему особенно важным является определение правовой природы электронных доказательств по административному делу? Зависят ли от ее правильного понимания правоприменителем законность и объективность вынесенного решения? Имеют ли место судебные ошибки при использовании электронного документа, и к каким последствиям это может привести?

Юридическая сила электронного документа определяется не столько технической процедурой применения для его защиты специальных средств и подтверждения подлинности, сколько признанием ее всеми участниками взаимоотношений в организованной системе, имеющей четко определенные функции и сферу применения. И в этом случае применение таких средств защиты будет уже составляющей правовой процедуры оформления юридически значимого акта.

Более того, электронному документу может быть придан определенный юридический статус при выполнении следующих условий: гарантии неизменности содержания информации, зафиксированной на конкретном носителе; оформление текста (содержания) документа в соответствии с установленными законом требованиями;

установлении в нем необходимых реквизитов, перечень которых определен нормативным правовым актом.

Таким образом, юридическую силу электронному документу придает именно процедура установления электронной цифровой подписи, прежде всего как юридическая составляющая, а потом уже техническая, при этом важность аспектов технической защиты не подвергается сомнению.

Следует поддержать мнение о том, что основные принципы работы с электронными документами, нормы, обеспечивающие правовой режим и их юридическую силу, порядок организации электронного документооборота нужно предусмотреть в соответствующем правовом акте¹⁰. Общие и единые нормативные требования, предъявляемые к процессам создания, обработки, отправки, передачи, получения, хранения, использования и уничтожения электронных документов, отсутствуют. В связи с этим организация делопроизводства, процедуры включения информации в информационные ресурсы, документооборот в органах судебной власти требуют процессуального правового урегулирования. К сожалению, российский законодатель пока регламентирует эту сферу крайне ограниченно.

Допустимость и обязательность использования электронных документов, т.е. придание им юридической силы, неразрывно связаны с возможностью их применения в качестве доказательств при разрешении судами административных дел. Одним из условий юридической силы таких средств является возможность их использования в случае возникновения спора¹¹. Особенностью электронных документов является и то, что их создают с помощью определенной техники. Поэтому существенно меняются формы, условия проверки их достоверности, способы подтверждения¹².

Для разрешения правового спора необходимо собрать доказательства, исследовать и оценить их. От того, насколько правилен подход к доказательствам и процессу доказывания, зависит законность и обоснованность решения правоприменительного органа. В связи с этим следует еще раз особо подчеркнуть, что необходимы установление правовых основ использования электронных документов, определение предъявляемых к ним основных требований, а также создание надлежащего правового обеспечения условий для обмена такими документами.

В действующем процессуальном законодательстве России не существует критериев достоверности данных, полученных посредством использования информационно-коммуникационных технологий. Отсутствие таких

установлений осложняет применение электронных документов в качестве доказательств по административным делам, что может привести к непризнанию юридической силы данного средства доказывания. Думается, что указанные критерии должны быть не только общими, но и специфическими (в зависимости от конкретного вида электронного документа). Возможно, общие критерии допустимости данных доказательств следует предусмотреть в административном процессуальном законе, а специфические критерии – в соответствующих технико-юридических актах.

С учетом последних изменений процессуального законодательства для судебного разбирательства дел с использованием электронных документов в Кодексе административного судопроизводства должны быть урегулированы следующие вопросы. Во-первых, при отсутствии технических средств, необходимых для воспроизведения содержания доказательств, следует возложить обязанность их представления на сторону, которая их представила. Во-вторых, является уместным возложение расходов, связанных с оплатой труда специалиста, привлекаемого для применения технических средств, воспроизводящих содержание рассматриваемых доказательств, на лицо, их представляющее и заявившее требование об использовании таких специальных средств. В-третьих, необходимо закрепить недопустимость отказа в принятии электронных доказательств в случае отсутствия у суда технической обеспеченности для их воспроизведения в судебном административном процессе¹³. Еще один вопрос должен касаться закрепления права лиц, участвующих в деле, требовать повторного воспроизведения доказательства для представления суду своих позиций относительно его содержания.

Таким образом, наряду с проблемой принятия судом электронного доказательства на практике, высока вероятность возникновения проблемы его непосредственного воспроизведения в ходе судебного процесса, а также ознакомления с содержанием документа всех участников. Для решения этих вопросов следует предусмотреть демонстрацию доказательства с помощью технических средств в зале судебного заседания посредством использования устройств, предназначенных для работы с информацией, а также необходимого программного обеспечения, предоставляющего возможность открывать либо воспроизводить необходимые файлы. Не менее важным является предоставление в ходе судебного разбирательства официальных сведений оператора связи, организаций, предоставляющих услуги доступа к сети Интернет с соответствующим приложением электронного носителя ин-

формации, содержащего сведения и документы, имеющие доказательственное значение.

Следовательно, вопрос об использовании электронных документов в качестве доказательств по административному делу не может быть решен так просто. Все документы, полученные посредством электронной связи и представляемые в качестве доказательств условно можно разделить на две группы: электронные документы и электронные сообщения. В свою очередь, сообщения, отправляемые по электронной почте, относятся к документам, полученным посредством электронной связи, но не являются электронными документами, так как не содержат цифровой подписи. Отсюда и возникают все остальные проблемы, связанные со стабильностью и достоверностью электронного документа. В правоприменительной практике встречаются случаи, когда его достоверность подтверждается свидетельскими показаниями. Самым распространенным является нотариальное подтверждение электронной переписки для использования в суде¹⁴.

Таким образом, задачи по формированию и надлежащему функционированию системы электронного документооборота, упорядочению документирования и всех стадий делопроизводства в настоящее время следует отнести к одной из важнейших областей государственной политики и области применения технологий, позволяющих обеспечить гармоничное сочетание бумажных и электронных способов документирования и обмена информацией,

зафиксированной на материальных носителях, с перспективой плавного перехода к цифровым методам, электронным документам и электронному документообороту¹⁵.

В то же самое время политика государства в рассматриваемой области должна быть направлена на упрощение, унификацию и информатизацию с учетом специфики электронных документов. Повысить эффективность работы судебных органов возможно посредством достижения большей упорядоченности и оперативности документирования, большей обоснованности принятия решений в соответствии с правовым статусом и выполняемыми функциями. Необходимо обеспечить сокращение числа форм, видов и количества документов, объемов работ с ними и стоимости сбора, хранения, распространения и использования документированной информации, повысить ее «полезность».

Подводя итог, следует особо подчеркнуть, что модернизация так называемой «электронной» делопроизводственной сферы обусловлена не только технологическими сдвигами. Совершенствование документирования, упрощение обмена информацией создают условия для решения многих проблем государственного управления, снижают разрыв между государственными и иными субъектами, способствуют активизации их взаимодействия в системе прямых и обратных связей. Представляется, что новые формы документооборота должны явиться гарантией прозрачности деятельности судебных органов, учета интересов всех слоев общества.

¹ См., например: *Архипов С. П.* Электронный документ как средство доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводствах // Юрист. 2010. № 12. С. 41–47; *Вершинин А. П.* Электронный документ : правовая форма и доказательства в суде : учеб.-практ. пособие. М., 2000. 248 с.; *Будьлин С. Л.* Электронное сообщение как документ и доказательство // Закон. 2014. № 10. С. 45–61; *Бурганов Р. С., Бикмиев Р. Г.* Законодательные новеллы в сфере применения электронных документов в судопроизводстве // Мировой судья. 2015. № 2. С. 30–34; *Лебедева Н.* Электронный документ как доказательство в российском процессуальном праве // Право и экономика. 2006. № 11. С. 114–119; *Микая А. В.* Электронные документы как доказательства по делам об административных правонарушениях в области антимонопольного законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 41–45; *Павлушина А. А., Гавриленко И. В.* Общие правовые институты процессуального права в информационном обществе : тенденции и перспективы развития // Российский юридический журнал. 2011. № 3. С. 8–22; *Панкратова Е.* Электронные доказательства // ЭЖ-Юрист. 2013. № 22. С. 5; *Смолина О. С.* Письменные доказательства производного характера в арбитражном процессе // Адвокат. 2013. № 12;

Чамуров В. И. Электронные документы в сети Интернет как доказательства в российском судопроизводстве // Информационное право. 2013. № 4. С. 32–34; *Чорна О.* Электронные документы как доказательство надлежаще выполненных обязательств // Административное право. 2014. № 4. С. 71–74.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 29.06.2015). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ См.: Информационное право : актуальные проблемы теории и практики : кол. монография / под общ. ред. И. Л. Бачило. М., 2009. С. 91–93.

⁴ Об электронной цифровой подписи : федер. закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ (в ред. от 08.11.2007) (утратил силу с 1 июля 2012 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об электронной подписи : федер. закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (в ред. от 28.06.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2036.

⁶ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу 01.09.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 27.10.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁸ См.: Информационное право : актуальные проблемы теории и практики : кол. монография / под общ. ред. И. Л. Бачило. С. 105–107.

⁹ См.: Там же. С. 104.

¹⁰ См.: Бачило И. Л., Семилетов С. И. Использование электронных документов в качестве доказательств в судебном производстве // Гражданин и право. 2007. № 1. С. 15.

¹¹ При этом юридическая сила должна быть установлена в соответствующих нормативных правовых актах, что, очевидно, и является началом для их использования как внутри, так и вне тех систем, где электронные документы создаются.

¹² См., например: Горелов М. В. Современные источники информации как доказательства в гражданском процессе // Информационное право. 2005. № 3.

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

*Иншакова Е. Г., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории и истории государства и права
e-mail: nk-eka@inbox.ru
тел.: 8 (473) 276-58-40*

¹³ Представляется, что недостаточная разработка технологии, необходимой для обеспечения электронного документооборота на любой стадии, может явиться одним из обстоятельств, порождающих судебные ошибки. При этом в ряде случаев признание электронных документов достаточными доказательствами обусловлено степенью их применения в соответствующих материально-правовых отношениях. В тех сферах деятельности, где использование электронных документов уже давно и четко отработано, обстоятельства административного дела могут быть правильно установлены на основании таких документов без каких-либо проблем.

¹⁴ См.: Балашова А. Е-mail как доказательство. Миф или реальность? // Административное право. 2011. № 2. С. 79–84.

¹⁵ См.: Информационное право : учеб. для магистров / И. Л. Бачило. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. Серия : Магистр. С. 195–198.

*Central Branch of the Russian State University of Justice
Inshakova E. G., Candidate of Legal Sciences, Lecturer
of the Theory and History of State and Law Department
e-mail: nk-eka@inbox.ru
tel.: 8 (473) 276-58-40*

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

СУДЕБНЫЙ ПРИКАЗ КАК УПРОЩЕННАЯ ФОРМА ПРОИЗВОДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ВЗЫСКАНИИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ И САНКЦИЙ

В статье рассматриваются основания и порядок вынесения судебного приказа по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций. Автор раскрывает ряд существенных недостатков приказного производства и возможные способы их устранения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: судебный приказ, административное судопроизводство, административное дело, обязательные платежи и санкции, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

COURT ORDER AS A SIMPLIFIED FORM OF PROCEEDINGS IN ADMINISTRATIVE CASES CONCERNING THE RECOVERY OF COMPULSORY PAYMENTS AND SANCTIONS

The article examines the grounds and procedure for a court order on administrative cases concerning the recovery of obligatory payments and sanctions. The author reveals significant drawbacks of the writ proceedings and possible ways to address them.

К e y w o r d s: court order, administrative proceedings, administrative case, compulsory payments and sanctions, Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ с 6 мая 2016 г. в российском административном судопроизводстве введена такая упрощенная форма производства по делам о взыскании обязательных платежей и санкций, как судебный приказ. Позиция законодателя в данном случае обусловлена значительным увеличением числа обращений в суд, поступающих от налоговых органов и содержащих возникающие из нарушений налогового законодательства требования преимущественно бесспорного характера, которые не требуют проведения развернутого судебного разбирательства. Так, согласно статистическим данным, в 2014 г. 2 772 650 дел было рассмотрено судами общей юрисдикции и мировыми судьями по требованиям налоговых органов, за 6 месяцев 2015 г. количество таких дел составило 2 341 490, среди которых около 98 % – бесспорные². Всего же в 2015 г. было вынесено более 3,5 млн решений о взыскании налогов и сборов с граждан³.

Необходимо заметить, что ранее для взыскания в бесспорном порядке обязательных плате-

жей и санкций с налогоплательщика (плательщика сборов) – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, налоговые органы вправе были обратиться к мировому судье за выдачей судебного приказа в порядке, предусмотренном ст. 48 Налогового кодекса РФ (НК РФ)⁴, ст. 122 Гражданского процессуального кодекса РФ (ГПК РФ)⁵. Подобный судебный приказ по существу заявленного требования налогового органа подлежал вынесению в течение пяти дней со дня поступления заявления о вынесении судебного приказа к мировому судье без проведения судебного разбирательства и вызова сторон для заслушивания их объяснений (ст. 126 ГПК).

С принятием Кодекса административного судопроизводства РФ⁶ (КАС РФ) в налоговое законодательство внесены изменения: в ч. 3 ст. 48 НК РФ установлено, что рассмотрение дел о взыскании налога, сбора, пеней, штрафов за счет имущества физического лица производится в соответствии с законодательством об административном судопроизводстве. Поправки в КАС РФ, изложенные в Федеральном законе № 103-ФЗ регламентируют производство по административным делам о вынесении судебного приказа. Они призваны обеспечить достижение таких важнейших задач административного судопроизводства, как обеспечение доступности пра-

восудия, а также своевременное рассмотрение и разрешение административных дел. Вместе с тем идея подобных нововведений подразумевает значительное упрощение и ускорение процедуры взыскания бесспорных обязательных платежей и санкций с граждан, осуществляемой мировыми судьями единолично, без проведения судебного разбирательства и присутствия сторон, что предопределяет особую важность и актуальность подробного рассмотрения соответствующих изменений современного административно-процессуального законодательства.

Как закреплено в ст. 123.1 КАС РФ, судебный приказ представляет собой судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций, и одновременно исполнительный документ. Главой 11.1 КАС РФ (ст. 123.1 – 123.8) регламентированы вопросы производства по административным делам о вынесении судебного приказа, в том числе: подача заявления о вынесении судебного приказа (ст. 123.2), требования к форме и содержанию заявления мировому судье о вынесении судебного приказа (ст. 123.3), основания для возвращения такого заявления или отказа в его принятии (ст. 123.4), порядок вынесения судебного приказа (ст. 123.5) и его содержание (ст. 123.6), основания для отмены судебного приказа (ст. 123.7) и выдачи его второго экземпляра с целью предъявления к исполнению (ст. 123.8).

В числе особенностей подобного административно-правового регулирования важно отметить следующие.

Во-первых, возложение обязанности на органы, наделенные функцией контроля за уплатой обязательных платежей (контрольные органы), по вручению гражданину копии заявления о вынесении судебного приказа и приложенных к нему документов (ч. 3 ст. 123.3 КАС РФ), как и в случае обращения административного истца, обладающего государственными или иными публичными полномочиями, с административным иском заявлением (ч. 7 ст. 125 КАС РФ).

Во-вторых, установление трехдневного срока, в течение которого копия приказа должна быть направлена должнику судом (ч. 3 ст. 123.5 КАС РФ). При этом должнику предоставляется право представить возражения относительно исполнения судебного приказа в течение 20 дней, исчисляемых со дня направления копии приказа. В случае если таковые не представлены в указанный срок, судебный приказ выдается взыскателю для его предъявления к исполнению.

Если же возражения поступят, то в таком случае выданный приказ будет отменен и в определении судьи указано право взыскателя на

обращение в суд с административным иском заявлением в порядке, установленном главой 32 КАС РФ.

Таким образом, в приказном производстве устанавливаются необходимые гарантии соблюдения прав граждан и процессуальной экономии для суда, поскольку, с одной стороны, должникам предоставлено право заявить возражения до вынесения судебного приказа; с другой стороны, у суда появляется возможность установить, что требования не являются бесспорными, и возвратить заявление.

Также предусмотрена возможность отмены судебного приказа в случае пропуска срока подачи возражений относительно его исполнения ввиду невозможности их представления по не зависящим от должника причинам.

Среди несомненных достоинств рассматриваемого приказного производства следует отметить возможность значительного снижения судебной нагрузки, процессуальную экономию времени рассмотрения подобных бесспорных требований налоговых органов в пользу разрешения более сложных административных дел, а также увеличение денежных поступлений в государственный бюджет.

Вместе с тем можно выделить и ряд недостатков, выражающихся в несовершенстве административно-процессуального законодательства, и обусловленных наличием пробелов и коллизий правового регулирования соответствующих правоотношений.

Так, ч. 5 ст. 123.3 КАС РФ содержит норму о том, что к заявлению о вынесении судебного приказа прилагается документ, подтверждающий уплату государственной пошлины, если таковая предусмотрена законом. Согласно ч. 1 ст. 38 КАС РФ сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик. Глава 11.1 КАС РФ использует понятия «взыскатель» (в отношении лица, обратившегося с заявлением о выдаче судебного приказа) и «должник» (в отношении лица, которому адресовано требование об уплате обязательных платежей и санкций).

В подп. 2 п. 1 ст. 333.19 НК РФ установлен размер государственной пошлины по делам, рассматриваемым мировыми судьями, при подаче заявления о вынесении судебного приказа. Между тем подп. 19 п. 1 ст. 333.36 НК РФ предусматривает освобождение от уплаты государственной пошлины, в том числе по делам, рассматриваемым в соответствии с законодательством об административном судопроизводстве, мировыми судьями, государственных органов, выступающих в качестве административных истцов. В связи с этим возникает вопрос о целесообразности установления в КАС РФ нормы ч. 5

ст. 123.3, указывающей на необходимость представления документа об уплате государственной пошлины, если ее уплата предусмотрена законодательством о налогах и сборах.

Кроме того, в отношении заявлений о вынесении судебного приказа о взыскании обязательных платежей и санкций отсутствует срок давности для их подачи контрольными органами, выступающими в качестве взыскателя. Однако для взыскания аналогичных сумм при подаче административного искового заявления в порядке производства по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций (глава 32 КАС РФ) в ст. 286 закреплено, что соответствующее административное исковое заявление может быть подано в суд в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате таких санкций и платежей.

Таким образом, в порядке приказного производства в соответствии с положениями главы 11.1 КАС РФ взыскание может быть осуществлено в судебном порядке безотносительно каких-либо сроков давности, тогда как взыскание в общем исковом порядке ограничено шестимесечным сроком для обращения в суд контрольных органов. В этой связи формируется возможность бессрочного взыскания требований контрольных органов на основании судебного приказа, что ущемляет права граждан, а также способствует установлению неравенства должников в зависимости от выбора взыскателем формы судопроизводства (приказное или исковое). Представляется, что подобный законодательный пробел должен быть устранен, и для обращения к мировому судье с заявлением о выдаче судебного приказа в порядке главы 11.1 КАС РФ должен быть установлен аналогичный шестимесечный срок, исчисляемый со дня истечения срока исполнения требования об уплате обязательных платежей и санкций, что следует отразить в ст. 123.2 «Подача заявления о вынесении судебного приказа».

Согласно ч. 1.1 ст. 356 КАС РФ судебные приказы могут быть предъявлены к исполнению в течение трех лет со дня их выдачи. Норма ч. 1.1 ст. 357 КАС РФ предусматривает, что «взыскатель, пропустивший срок предъявления судебного приказа к исполнению, может обратиться в суд, вынесший соответствующий судебный приказ, с заявлением о восстановлении пропущенного срока». Такое заявление должно быть рассмотрено в порядке, установленном ст. 95 КАС РФ. Между тем в законе не указано, какой срок устанавливается для предъявления судебного приказа к исполнению в случае восстановления пропущенного по уважительной причине срока на основании соответствующего определения мирового судьи. Думается, что в данном случае

может быть установлен аналогичный трехлетний срок для исполнения такого приказа.

Следует отметить, что, исходя из содержания ч. 3 ст. 123.3 КАС РФ, к заявлению о вынесении судебного приказа прилагаются документы, свидетельствующие о направлении должнику копий заявления о вынесении судебного приказа и приложенных к нему документов заказным письмом с уведомлением о вручении, либо документы, подтверждающие передачу должнику указанных копий заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом. К заявлению также прилагается копия требования об уплате платежа в добровольном порядке.

Таким образом, КАС РФ возлагает на взыскателя обязанность вручить гражданину копию заявления о вынесении судебного приказа и приложенные к нему документы, что служит дополнительной гарантией соблюдения прав должника в приказном производстве. При этом в указанной правовой норме скрывается двойственный характер ее понимания, что порождает правовую неопределенность: достаточно ли прилагать к заявлению документ, подтверждающий только направление должнику копий заявления о вынесении судебного приказа и приложенных к нему документов заказным письмом с уведомлением о вручении, или же необходимо представление документов, подтверждающих факт получения адресатом заявления и иных документов о вынесении судебного приказа?

Налоговый орган, прикладывая документ, подтверждающий только направление должнику копий заявления о вынесении судебного приказа и приложенных к нему документов заказным письмом с уведомлением о вручении, не несет ответственности за вручение корреспонденции. Таким образом, должник фактически может быть лишен возможности до вынесения судебного приказа представить доказательства взыскателю – налоговому органу – об уплате налога, равно как и представить возражения или жалобу на неправомерные действия последнего. На практике разрешение указанной спорной ситуации зависит от судебного усмотрения. Представляется, что в целях соблюдения процессуальных прав должника и обеспечения принципов законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел, состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства необходимо возложить на взыскателя обязанность представлять не только документы, свидетельствующие о направлении должнику копий указанного заявления и приложенных к нему документов заказным письмом с уведомлением о вручении, но и документов, позволяющих суду убедиться в их получении адресатом.

Следует также заметить, что в ч. 2 ст. 123.3 КАС РФ изложены требования к содержанию заявления о вынесении судебного приказа. В частности, в нем должны быть указаны:

1) наименование суда, в который подается заявление;

2) наименование взыскателя, его место нахождения, номера телефона, факса, адрес электронной почты, реквизиты банковского счета;

3) документы, подтверждающие полномочия на подписание заявления о вынесении судебного приказа;

4) фамилия, имя и отчество должника, его место жительства или место пребывания, один из его идентификаторов (страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика, серия и номер документа, удостоверяющего личность, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства), а также дата и место рождения, место работы (если известно), номера телефона, факса, адрес электронной почты (если они известны);

5) наименование обязательного платежа, подлежащего взысканию, размер денежной суммы, составляющей платеж, и ее расчет;

6) положения федерального закона или иного нормативного правового акта, предусматривающие уплату обязательного платежа;

7) сведения о направлении требования об уплате платежа в добровольном порядке;

8) размер и расчет денежной суммы, составляющей санкцию, если она имеет имущественный характер, и положения нормативного правового акта, устанавливающие санкцию;

9) иные документы, подтверждающие обоснованность требований взыскателя;

10) перечень прилагаемых к заявлению документов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в самом заявлении о вынесении судебного приказа взыскатель должен обратить внимание на четкое изложение расчета взыскиваемых налога, пени, штрафа, составленного с отражением алгоритма произведенных им арифметических операций. Их последовательность должна быть понятна судье, который при рассмотрении данного заявления самостоятельно обязан проверить правильность данного расчета. В противном случае при наличии спора о праве судья должен отказать в принятии заявления о вынесении судебного приказа, что влечет обращение в районный суд с административным иском заявлением.

Таким образом, судебный приказ можно рассматривать как новый административно-правовой институт, представляющий собой совокупность административно-процессуальных норм, закрепляющих основания и порядок бесспорного взыскания обязательных платежей и санкций. Между тем административно-правовые нормы, закрепленные в главе 11.1 Кодекса административного судопроизводства РФ и устанавливающие возможность вынесения мировыми судьями судебного приказа по данной категории дел, нуждаются в совершенствовании в целях обеспечения эффективной реализации процессуальных гарантий участников административного судопроизводства, соблюдения принципов законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел.

¹ О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2065.

² См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные федеральные законы» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&1D29CCD7982365FB43257ECB0041358D](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&1D29CCD7982365FB43257ECB0041358D)

³ См.: Куликов В. Заплатят по приказу // Рос. газета. 2016. 7 апр.

⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федер. закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 02.06.2016 № 178-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340 ; 2016. № 23. Ст. 3302.

⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 02.03.2016 № 45-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532; 2016. № 10. Ст. 1319.

⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 02.06.2016 № 169-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2016. № 23. Ст. 3293.

С. Н. Махина

Воронежский государственный университет

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПРЕДЪЯВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКОВОГО ЗАЯВЛЕНИЯ О ПРИЗНАНИИ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА НЕДЕЙСТВУЮЩИМ

Исследованы некоторые проблемные аспекты нормативной основы, правовой теории и практики предъявления административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное исковое заявление, нормативный правовой акт, подсудность, сроки обращения, административный истец.

THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES OF MAKING ADMINISTRATIVE STATEMENT OF CLAIM RECOGNITION NORMATIVE LEGAL ACT INOPERATIVE

Studied some of the problematic aspects of the regulatory framework, the legal theory and practice of filing an administrative claim for recognition of the normative legal act invalid.

K e y w o r d s: administrative claim, normative legal act, regulation, jurisdiction, time limit, administrative plaintiff.

Предъявление административного искового заявления является важнейшим элементом административного судопроизводства, точкой его зарождения, начальным моментом практической реализации права на обжалование (оспаривание) нормативного правового акта или его отдельных положений. Поэтому любые неясности и неточности в толковании и понимании всех аспектов процедуры предъявления административного искового заявления не только могут порождать сложности при реализации производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, но и являются прямой угрозой как обеспечению и защите публичных прав граждан, так и их беспрепятственной реализации. Именно поэтому нормы нового для правового пространства России закона – Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – нуждаются в детальном и тщательном осмыслении, а также установлении их соотношения с действующими нормами других правовых актов.

Первое, что требует особого внимания и детализации в свете рассматриваемой тематики, – это вопрос о круге лиц, которые могут предъявить административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим. Так, согласно положениям КАС РФ (ст. 208) обратиться с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части вправе:

во-первых, лица, в отношении которых применен этот акт,

во-вторых, лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

При этом важно отметить несоответствие названия и последующего текстуального воспроизведения положений ст. 208 наименованию главы 21 КАС РФ. Так, наименование главы указывает на две категории актов, которые могут быть оспорены в соответствии с ее положениями:

- оспариваемые нормативные правовые акты;
- акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами.

Однако в ст. 208 речь идет именно о нормативных правовых актах, что четко отражено как в ее тексте, так и в ее названии «Предъявление административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим». В связи с этим необходимо привести положения ст. 217.1 «Рассмотрение административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», введенной Федеральным законом от 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ¹, в которых указывается, что:

– административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном настоящей главой, с определенными в статье особенностями;

– с административным иском заявлением о признании акта, обладающего нормативными свойствами, недействующим вправе обратиться лица, указанные в ч. 1–4 ст. 208 КАС РФ.

Следовательно, *круг лиц, правомочных на обращение в суд с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта недействующим тождествен кругу лиц, правомочных на обращение для оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.*

Следующий аспект, на который важно обратить внимание, – это то, что ни в статье, раскрывающей вопросы предъявления административного искового заявления, ни в целом в главе 21 не определено, кого следует включать в категорию «лица», что позволяет толковать данный термин максимально широко и относить к этой категории всех субъектов права (и физических и юридических лиц), наделенных соответствующей правосубъектностью. Особо следует отметить, что формулировка «лица» позволяет говорить об обращении с заявлением как индивидуальных, так и коллективных субъектов, в том числе и не обладающих статусом юридического лица.

Здесь следует сделать уточнение, вытекающее из положений КАС РФ, поскольку согласно ст. 4 «Право на обращение в суд с административным иском заявлением»:

– каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд *в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов* в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами;

– *иностранцы граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации* имеют право обращаться в суды за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой.

Согласно же положениям ст. 40 КАС РФ «Обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц»:

– в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, КАС РФ и другими федеральными законами, государственные органы, должностные лица, Уполномоченный

по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов;

– в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами, органы, организации и граждане могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц.

При этом важно подчеркнуть, что право на обращение в суд с административным иском заявлением возникает исключительно при наличии указанных в ч. 1 условий, т.е. – предъявить административное исковое заявление возможно только если:

– оспариваемые нормативный правовой акт или акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами, уже применен к лицу (лицам), что на практике должно выражаться в наличии соответствующего акта правоприменительного органа;

– оспариваемые нормативный правовой акт или акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами, по мнению лица (лиц), нарушили или могут нарушить их права, свободы и законные интересы.

Второе. Согласно общим требованиям Кодекса, предъявляющие административное исковое заявление лица должны иметь высшее юридическое образование, поскольку в ст. 126 «Документы, прилагаемые к административному исковому заявлению» указано, что если иное не *установлено* настоящим Кодексом, то к административному исковому заявлению должны среди прочего прилагаться:

– документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому настоящим Кодексом предусмотрено обязательное участие представителя;

– доверенность или иные документы, удостоверяющие полномочия представителя административного истца, документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования, если административное исковое заявление подано представителем.

Следовательно, по общему правилу, гражданин, не имеющий высшего юридического образования, в производстве по административному делу о признании нормативного правового акта или его части недействующими вправе вести дело только через представителя, имеющего соответствующее образование. Если гражданин – административный истец – намерен вести данное дело самостоятельно, то при подаче административного искового заявления он должен указать сведения о наличии у него

высшего юридического образования, а также приложить к заявлению копии подтверждающих это документов. В случае, когда данное требование не соблюдено, суд оставляет заявление без движения.

Однако в ч. 9 ст. 208, согласно положению ст. 126 КАС РФ («...если иное не установлено настоящим Кодексом...»), предусмотрены исключения из приведенного общего правила (о чем речь пойдет ниже, в п. 11 статьи).

Третье. Отдельного разъяснения требует понятие «нормативные правовые акты», к которым в контексте положений Кодекса административного судопроизводства следует относить нормативные правовые акты ниже уровня федерального закона, перечисленные в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, по основаниям их противоречия иному, кроме Конституции РФ, нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (например, административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, законов субъектов Российской Федерации по основаниям их противоречия федеральным законам).

Именно те акты, которые соответствуют данным характеристикам, относятся к подведомственности судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела по правилам Кодекса административного судопроизводства. При этом важно определять категории неподведомственных дел, к которым следует относить:

– дела об оспаривании по основаниям противоречия федеральным законам нормативных правовых актов Президента РФ или Правительства РФ в случаях, когда проверка соответствия указанных нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их соответствия Конституции РФ;

– дела об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации, поскольку проверка соответствия учредительного акта субъекта Российской Федерации федеральному закону сопряжена с установлением его соответствия нормам Конституции РФ;

– дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе по административным исковым заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, в случаях, когда АПК РФ их рассмотрение прямо отнесено к ведению Суда по интеллектуальным правам.

Четвертое. Особое внимание следует уделить ч. 2 ст. 208, в которой конкретизируется право общественных объединений в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами, обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, а также

право общественных объединений на обращение в суд в защиту общих прав, свобод и законных интересов всех членов этих общественных объединений в случаях, предусмотренных федеральным законодательством (ст. 40 КАС РФ).

При этом некоторой степенью сложности обладают положения о том, что общественное объединение вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части лишь при наличии следующих условий:

во-первых, в защиту прав, свобод и законных интересов *всех членов данного общественного объединения*,

а во-вторых, только в случае, если это предусмотрено федеральным законом.

Однако членство в общественном объединении применительно к данной статье представляется категорией весьма неоднозначной, поскольку:

– согласно ст. 5 ФЗ «Об общественных объединениях»² под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения;

– согласно ст. 6 этого закона членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава *оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения*;

– согласно этой же статье участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности *без обязательного оформления условий своего участия*, если иное не предусмотрено уставом.

Данные положения ФЗ «Об общественных объединениях» имеют принципиальное значение для толкования ст. 208, поскольку под «членами данного общественного объединения», исходя из положений действующего федерального законодательства, следует понимать и участников общественного объединения. Например, ФЗ «О защите прав потребителей» в ст. 45 «Права общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов)» определено, что обще-

ственные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) для осуществления своих уставных целей вправе *обращаться* в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (*группы потребителей, неопределенного круга потребителей*)³.

Таким образом, очевидно, что положения ч. 2 ст. 208 КАС РФ в целях «непротиворечия» положениям федерального законодательства, следует толковать расширительно, включая в случае прямого указания федерального закона в право общественных объединений обратиться в суд с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части в защиту прав, свобод и законных интересов *не только всех членов данного общественного объединения, но и его участников*. В связи с этим представляется необходимым внесение соответствующего изменения в ч. 2 ст. 208 КАС РФ.

Пятое. Важным является и осуществленная в ч. 3 ст. 208 дальнейшая конкретизация субъектного состава лиц, управомоченных к подаче административного искового заявления по данной категории административных дел:

во-первых, обобщенно указанных в ч. 1 лиц, которые вправе обратиться с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части;

а во-вторых, актов, которые могут быть предметом их административного искового заявления.

В частности, указано, что о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, недействующим полностью или в части, с административным иском заявлением в суд могут обратиться:

- прокурор в пределах своей компетенции,
- Президент Российской Федерации,
- Правительство Российской Федерации,
- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации,

– высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации),

- орган местного самоуправления,
- глава муниципального образования.

При этом названы условия права на обращение в суд по данной категории административных дел: названные лица должны полагать, что принятый нормативный правовой акт:

– не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу,

- нарушает их компетенцию,
- нарушает права, свободы и законные интересы граждан.

Перечень публичных должностных лиц и органов, обладающих специфическим не только административно-правовым, но и конституционно-правовым статусами, является исчерпывающим.

Следует отметить, что названные субъекты, не являясь многочисленной и «стабильно обращающейся» группой лиц, тем не менее используют свое право на оспаривание, что подтверждается судебной практикой. Например:

Губернатором Нижегородской области было оспорено решение городской Думы г. Нижнего Новгорода от 3 ноября 2010 г. № 57 «О контракте с лицом, назначаемым на должность главы администрации города Нижнего Новгорода» в части п. 10.3 Контракта с лицом, назначаемым на должность главы администрации г. Нижнего Новгорода⁴;

Заместитель прокурора Пермского края обратился в суд с административным иском заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими приведенных норм в той мере, в которой они возлагают на собственников земельных участков обязанности по согласованию с администрацией г. Перми сноса зеленых насаждений, расположенных на принадлежащих им земельных участках, выплате восстановительной стоимости снесенных зеленых насаждений или выполнению компенсационных посадок. В обоснование требований прокурор ссылался на то, что оспариваемые положения Порядка противоречат Земельному кодексу Российской Федерации и Гражданскому кодексу Российской Федерации, согласно которым собственники земельных участков по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им права на земельные участки и находящиеся на них насаждения. Решением Пермского краевого суда от 24 декабря 2015 г. заявленные требования удовлетворены. На данное решение суда были поданы апелляционные жалобы Пермской городской Думой и главой администрации г. Перми, в которых ставился вопрос об отмене решения суда ввиду неправильного применения норм материального права⁵.

Однако следует оговориться относительно такого лица, как *прокурор*, который весьма часто является участником данного производства, что обусловлено положениями федерального законодательства, определяющего полномочия и обязанности прокурора. В частности, в соответствии:

– с полномочиями, предоставленными прокурору Федеральным законом «О прокуратуре

Российской Федерации» (например, ч. 3 ст. 1), он вправе оспорить в суде нормативные правовые акты в порядке, предусмотренном главой 21 КАС РФ;

– с положениями п. 2 ст. 1, п. 3 ст. 22, ст. 23 и 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор, в частности, имеет право на обращение с административным иском заявлением о признании недействующими полностью или в части нормативных правовых актов (в том числе нарушающих права и свободы гражданина), издаваемых федеральными органами исполнительной власти (за исключением Правительства РФ), представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами⁶.

Шестое. Важно учитывать и то, что в ч. 4 ст. 208 КАС РФ определяется право обращаться в суд с административным иском заявлением по рассматриваемой категории административных дел:

- Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
- избирательной комиссии субъекта Российской Федерации,
- избирательной комиссии муниципального образования.

Основное условие такого обращения – связанность предмета административного искового заявления с избирательными правами граждан. В частности, перечисленные субъекты могут обращаться в суд только:

1) с заявлением о признании нормативного правового акта *по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации* недействующим полностью или в части;

2) если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт:

- не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу,
- нарушает *избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации,*
- нарушает *компетенцию избирательной комиссии.*

Согласно ст. 20 «Система и статус избирательных комиссий, комиссий референдума» Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷ предусмотрена следующая система комиссий:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;

– избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;

– избирательные комиссии муниципальных образований;

– окружные избирательные комиссии;

– территориальные (районные, городские и другие) комиссии;

– участковые комиссии.

Однако в ст. 208 КАС РФ названы *только три из них: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования.* Следовательно, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии и участковые комиссии правом обращения в суд по данным административным делам не обладают.

Седьмое. При подаче административного искового заявления должны быть решены вопросы подведомственности и подсудности, что отражено в ч. 5 ст. 208 КАС РФ. В частности, установлено, что административные иски заявления о признании нормативных правовых актов недействующими в порядке, предусмотренном КАС РФ, не подлежат рассмотрению в суде, если проверка конституционности этих правовых актов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами отнесена к компетенции конституционных (уставных) судов РФ и ее субъектов:

– Конституционного Суда Российской Федерации,

– конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁸ в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации:

1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

– федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

– конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти

Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) разрешает споры о компетенции:

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;

4) по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;

и др.

Особым фактором, разграничивающим подсудность, является то, что Конституционный Суд Российской Федерации:

– решает исключительно вопросы права;

– при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Аналогичным образом (посредством прямого перечисления) решается вопрос и о компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Например, согласно ст. 3 Закона Санкт-Петербурга «Об уставном суде Санкт-Петербурга»⁹ на основании Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и Устава Санкт-Петербурга Уставный суд:

а) рассматривает дела о соответствии законов Санкт-Петербурга, нормативных правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления, образованных на территории Санкт-Петербурга, Уставу Санкт-Петербурга;

б) осуществляет официальное толкование Устава Санкт-Петербурга.

Однако вызывает определенные сложности вопрос о рассмотрении дел о правомерности некоторых категорий нормативных правовых актов (законов субъектов РФ) в том случае, если в субъекте РФ отсутствует (не создан) соответствующий конституционный или уставный суд. Представляется, что в данном случае, несмотря на некоторую «архаичность», поскольку рассматривается подсудность в рамках ГПК, всё же следует руководствоваться постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (с изм. и доп.) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или

в части»¹⁰, в котором определены следующие основополагающие моменты:

– при наличии в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, поскольку рассмотрение этих дел отнесено ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации;

– если в субъекте Российской Федерации такой суд не создан (т.е. отсутствует возможность осуществления иного судебного порядка оспаривания нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта Российской Федерации), то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется судами общей юрисдикции. Исключение составляют случаи, когда рассмотрение дел о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации передано Конституционному Суду Российской Федерации заключенными в соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 7 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Восьмое. Принципиально важен вопрос о сроках обращения в суд, что развивается в норме о том, что административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта (ч. 6 ст. 208 КАС РФ).

Данное положение необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи со следующими положениями КАС РФ:

– в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если

оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца;

– согласно ч. 11 ст. 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов.

Именно на сочетании данных положений строится судебная практика.

В своем определении от 21 октября 2015 г. № ВКАПИ15-64 «О признании недействующим распоряжения об организации производства по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими органов федеральной службы безопасности и гражданами, призванными на военные сборы» Верховный Суд РФ указал, что:

– в силу ч. 6 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта;

– судом установлено, что на момент рассмотрения заявленного требования о признании недействующим Распоряжения его действие прекращено, основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей оно не является и, следовательно, каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод граждан повлечь не может.

Поэтому производство по делу было прекращено¹¹.

Девятое. При предъявлении административного искового заявления необходимо учитывать исключение из приведенного правила, установленное в ч. 7 ст. 208, где установлено, что административное исковое заявление о признании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования недействующим (несмотря на бессрочность юридической силы такого акта) может быть подано в суд в течение 10 дней со дня принятия соответствующего нормативного правового акта.

Десятое. Следует учитывать еще один особый аспект – несмотря на то что ст. 131 Кодекса административного судопроизводства РФ, определяя правила подачи и условия принятия встречного

административного искового заявления, не содержит исключений для производств по различным административным делам, в ч. 8 ст. 208 такое исключение предусмотрено, поскольку установлено, что по делам об оспаривании нормативных правовых актов судом не могут быть приняты встречные административные иски требования.

Данное требование для рассматриваемого производства вполне логично, поскольку орган или лицо, издавшие оспариваемые нормативные правовые акты или акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, в силу правовой природы этих неперсонифицированных актов *в принципе не могут иметь по отношению к административному истцу встречных требований*. Следовательно, цели подачи и разрешения встречных административных исковых требований (более быстрое и правильное разрешение спора, возникшего из административных и иных публичных правоотношений; зачет первоначального требования и др.) не могут быть достигнуты, поскольку:

1) между встречным и первоначальным административными исковыми заявлениями по делам об оспаривании нормативных актов не может быть взаимосвязи;

2) встречное административное исковое заявление абсолютно исключает полностью или в части удовлетворение первоначального административного искового заявления;

3) встречное требование не может способствовать зачету первоначального требования.

Одиннадцатое. Важно указать и тот факт, что ч. 9 ст. 208 содержит исключения из общего правила, установленного ст. 126 КАС РФ «Документы, прилагаемые к административному исковому заявлению», о том, что если иное не установлено КАС РФ, то к административному исковому заявлению должны среди прочего прилагаться:

– документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя;

– доверенность или иные документы, удостоверяющие полномочия представителя административного истца, документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования, если административное исковое заявление подано представителем.

Исключения сформулированы посредством исчерпывающего перечня судебных органов, при ведении административного дела об оспаривании нормативных правовых актов, в которых необходимо ведение административного дела

только лицами (административными истцами и/или их представителями), отвечающими требованиям, предусмотренным ст. 55 КАС РФ, в частности – имеющими высшее юридическое образование.

Исчерпывающий перечень судебных органов включает высшие суды субъектов РФ и самой РФ:

- Верховный Суд республики,
- краевой суд,
- областной суд,
- суд города федерального значения,
- суд автономной области,
- суд автономного округа,
- Верховный Суд Российской Федерации.

В названных судах гражданин, не имеющий высшего юридического образования, в производстве по административному делу о признании нормативного правового акта или его части недействующими вправе вести дело только через представителя, имеющего соответствующее образование. Если гражданин – административный истец – намерен вести данное дело самостоятельно, то при подаче административного искового заявления он должен указать сведения о наличии у него высшего юридического образования, а

также приложить к заявлению копии подтверждающих это документов.

В случае, когда данное требование не соблюдено, суд оставляет заявление без движения. Однако важно учитывать, что отсутствие высшего юридического образования у административного истца в том случае, если такое образование есть у его представителя, основанием для оставления заявления без движения являться не может.

Так, в апелляционном определении Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 18 января 2016 г. по делу № 33а-201/2016 было установлено, что определением суда оставлено без движения административное исковое заявление по делу о признании незаконными действий судебного пристава-исполнителя в связи с тем, что заявителем не был представлен документ, подтверждающий наличие у него высшего юридического образования. В своем решении Верховный Суд республики указал, что определение отменено, так как документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования, прилагается, если административное исковое заявление подано представителем, имеющим такое образование¹².

¹ О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов : федер. закон от 15 февраля 2016 г. n 18-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=193973&fld=134&dst=10>

² Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 31.01.2016). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/213e5e3dfa2e402b2a9002a50313d21

³ О защите прав потребителей : закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 13.07.2015). URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_305/

⁴ О признании недействующим пункта 10.3 Контракта с лицом, назначаемым на должность главы администрации города Нижнего Новгорода, утв. решением городской Думы г. Нижнего Новгорода от 3 ноября 2010 г. № 57 : решение Нижегородского областного суда от 9 февраля 2016 г. по делу № 3а-122/16. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOJ&n=1487353&dst=0&div=AR>

⁵ Об оставлении без изменения решения Пермского краевого суда от 24 января 2015 г., которым заявлено о признании частично недействующими пунктов 1.2, 1.4 Порядка сноса и выполнения компенсационных посадок зеленых насаждений на территории г. Перми, утвержденного решением Пермской городской Думы от 26 августа 2014 г. № 155, удовлетворено : апелляционное определение Верхов-

ного Суда РФ от 6 апреля 2016 г. № 44-АПГ16-7. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=do>

⁶ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 28.11.2015). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=189623&fld=134&dst=>

⁷ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 05.04.2016). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/8f8aab26ecdfdb07161aeb2f7be6ec

⁸ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 14.12.2015). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/97abe6fd8de21b3e15e5f784b30144f

⁹ Об Уставном суде Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 (с изм. на 23.04.2014). URL: <https://gov.spb.ru/law?d&nd=8340395&nh=5>

¹⁰ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73167/

¹¹ О признании недействующим распоряжения об организации производства по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими органов федеральной службы безопасности и

гражданами, призванными на военные сборы : определение Верховного Суда РФ от 21 октября 2015 г. № ВКАПИ15-64. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=444451>

¹² Определением оставлено без движения административное исковое заявление по делу о признании незаконными действий судебного пристава-исполни-

теля в связи с тем, что заявителем не был представлен документ, подтверждающий наличие у него высшего юридического образования : апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 18 января 2016 г. по делу № 33а-201/2016. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOJ&n=1452037&dst>

Воронежский государственный университет

*Махина С. Н., доктор юридических наук, профессор
кафедры административного и муниципального права
e-mail: svetlana_mahina@mail.ru
тел.: 8(473)255-07-19*

Voronezh State University

*Makhina S. N., Doctor of Legal Sciences, Professor of the
Administrative and Municipal Law Department
e-mail: svetlana_mahina@mail.ru
tel.: 8 (473) 255-07-19*

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ КАК СРЕДСТВО ЗАЩИТЫ
ОТ НЕЗАКОННЫХ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ)
ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНА МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИНОГО ОРГАНА, ОРГАНИЗАЦИИ,
НАДЕЛЕННЫХ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
ИЛИ ИНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ:
ПРЕДПОСЫЛКИ ПРАВА НА ПРЕДЪЯВЛЕНИЕ ИСКА**

В статье представлены предпосылки допустимости административного искового заявления, предусмотренные Кодексом административного судопроизводства: предмет иска, субсидиарность, процессуальная правоспособность и дееспособность, право предъявления иска, основание для подачи иска и требование, касающиеся сроков и формы.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административно-судебная защита, административное судопроизводство, административный акт, предмет иска, административная процессуальная правоспособность и дееспособность, право предъявления административного иска.

**ADMINISTRATIVE CLAIMS AS REMEDY FROM ILLEGAL CONDUCT
OF AUTHORITY, FAILURE OF AUTHORITY TO ACT, OTHER BODY,
THE ORGANIZATION, THE GIVEN SEPARATE STATE
OR OTHER PUBLIC AUTHORITY:
PREREQUISITES OF RIGHT TO FILE A CLAIM**

Prerequisites to admissibility of filing a claim in the form of review, determined by the Administrative court procedure code are: subject of claims, subsidiarity, administrative capacity to claim and be claimed, right to claim, reason of the complaint and requirement related to timeframes and form.

Key words: administrative judicial protection, administrative court proceedings, administrative act, subject of claim, administrative capacity to claim and to be claimed, right to administrative claim.

Вопрос о том, при соблюдении каких предпосылок заинтересованное лицо может обратиться в суд с иском к органам исполнительной власти, относится к классическим вопросам современного административного права. Современное государство, подчиняющееся праву или верховенству закона, немислимо без административно-судебной защиты. При этом административное судопроизводство представляет собой один из центральных элементов обеспечения эффективной правовой защиты. «Правовая защита в порядке административного судопроизводства является венцом правового государства»¹. Под «правовым государством» в общем и целом понимается государство или организованное на основе государства общество, характеризующееся разделением властей – со времен труда Монтескье «О духе законов» в 1748 г. на законодательную, исполнительную и судебную ветви, – демократией, наделяющей властью на ограниченный период времени, а

также неотъемлемыми правами человека или основными правами, на которые государству запрещается посягать во всех сферах его власти.

Согласно ст. 4 КАС РФ каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами. Принуждение к отказу от права на обращение в суд является недопустимым.

Судебная правовая защита от действий органов исполнительной власти вплоть до середины XX в. являлась исключением на обширной территории Европы. Действия органов исполнительной власти гражданин должен был или терпеть или же обжаловать в выше-

стоящий орган исполнительной власти. Внутриведомственная защита заканчивалась, как правило, либо на уровне надзорного органа исполнительной власти, либо, самое позднее, на уровне правительства. Если же гражданин считал, что его «благоприобретенные права» нарушены, он должен был обратиться к главе государства. Эта вкратце изложенная модель административной юстиции вначале была дополнена судебной защитой, а со временем в полном объеме заменена независимыми административными судами. Место надзорных органов, глав государств и правительственных органов заняли судебные органы, не зависящие от исполнительной власти как по своему институциональному положению, так и по своему кадровому составу². В этом и есть сущность судебной защиты в порядке административного судопроизводства, когда гражданин или организация перед органами исполнительной власти выступает не как проситель, а как равный. Суд в данном случае проявляет активную позицию, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий, оказывает им содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные КАС РФ меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, **а не только по ходатайству сторон** (выделено мной. – О. Р.), а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела.

Выделим следующие предпосылки допустимости административного искового заявления, соблюдая которые при его подаче в суд общей юрисдикции гражданин или организация на должном уровне обеспечат защиту в порядке административного судопроизводства:

- предмет иска (административного искового заявления);
- исчерпанность инстанционного порядка (субсидиарность)³;
- административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность;
- право предъявления административного искового заявления;
- допустимое основание для предъявления административного искового заявления;
- сроки.

Предмет административного искового заявления.

Не каждое действие органа исполнительной власти может быть обжаловано путем подачи иска в суд. Предмет иска обычно ограничивается в двух направлениях. С одной стороны, в порядке административного судопроизводства может быть обжаловано, как правило, только такое действие органа исполнительной власти, которое каким-либо образом влияет на правовое положение гражданина или организации. С другой стороны, гражданин или организация могут подать иск только в отношении индивидуально-конкретных, а не общеабстрактных актов. Кроме того, административно-правовая догматика различает действия органов исполнительной власти, обосновывающие права и обязанности и тем самым направленные на определенный правовой результат и иные действия органов исполнительной власти, целью которых является лишь фактический результат. В последнем случае целью является изменение фактического, а не правового положения. К классическим примерам чисто фактических или неформальных действий органов исполнительной власти относятся составление и упорядочивание материалов дел, проведение совещаний, неформальные договоренности, кооперация органов исполнительной власти между собой, а также непосредственное исполнение, как, например, очистка улицы после аварии. Однако и чисто фактическое действие органа исполнительной власти может иметь последствия для правового положения гражданина. Если, к примеру, орган исполнительной власти в официальной рекомендации предупреждает о последствиях потребления определенного продукта, это может отрицательно сказаться на показателях сбыта и тем самым на прибыли соответствующего предприятия. Если какие-либо фактические действия органов исполнительной власти могут отрицательно повлиять на правовое положение гражданина или предприятия, то такие действия должны подлежать судебной перепроверке. В противном случае в результате чрезмерно узкого определения понятия допустимого предмета иска будет нарушено право на судебную защиту от действий органов исполнительной власти.

Неоднократно поднимаемая с начала появления административной подсудности проблема заключается в вопросе интенсивности, с которой административные суды проверяют исполнительную власть. В науке административного права Германии всегда обсуждался вопрос функционального распределения задач между исполнительной властью, с одной стороны, и судебными органами – с другой. Еще в начале XX в. административные суды не

пересматривали дискреционные решения исполнительной власти. Это такие решения, при которых административный орган не связан строго определенными указаниями, а имеет свободу действий, выбор между несколькими возможными видами решений: например, он может выбрать вариант «А», вариант «Б» или может совсем ничего не делать. Такие дискреционные решения в течение длительного времени находились вне проверки административных судов. По данному вопросу Основной Закон от 1949 г. внес свои коррективы, в частности его первое предложение ч. 4 ст. 19 гласит: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, оно может обратиться в суд»⁴.

На наш взгляд, в порядке административного судопроизводства при оспаривании действий и решений необходимо поднимать вопрос не только об их законности, но и целесообразности и эффективности.

Статья 218 КАС РФ закрепляет, что гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее – орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Анализируя положения данной статьи, в отношении действий органов исполнительной власти, подлежащих проверке в порядке административного судопроизводства, можно применить общую оговорку.

КАС РФ содержит открытый перечень дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства. Обобщающим признаком для всех этих дел является то, что они должны возникать из публичных правоотношений (ст. 1 КАС РФ). При этом ч. 4 ст. 1 КАС РФ исходит из того, что не все дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются в порядке административного судопроизводства, поскольку часть из них рассматривается иными судами или же в ином судебном порядке. Кроме того, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, требования об обращении взыскания на средства бюджетной системы (ч. 5 ст. 1 КАС РФ).

Положения ст. 218 КАС РФ указывают, что на первом плане судебной правовой защиты в порядке административного судопроизводства находится защита индивидуальных прав, т.е. защита отдельных граждан от незаконного вмешательства исполнительной власти в их права. В рамках перепроверки индивидуальных случаев гражданин должен иметь возможность обжалования преюдициальной проверки нормы, лежащей в основе административного акта. Этот инцидентный или конкретный нормоконтроль является выполнением требований национальных и европейских гарантий правовой защиты. По меньшей мере последние из упомянутых гарантий не требуют наличия широкой возможности предъявления прямого иска в отношении какого-либо закона или постановления. Правда, правовое положение в данном вопросе находится в процессе развития; в конкретных случаях гражданин на основании европейских норм может иметь право предъявлять прямой иск в отношении какой-либо общеабстрактной нормы регулирования, в частности, если инцидентный нормоконтроль не достигает необходимого защитного эффекта⁵.

Действующая судебная практика определила решения, действия (бездействия) должностных лиц органов государственной власти, подлежащих оспариванию.

В соответствии с п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»⁶ (далее – постановление Пленума ВС РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании...») к решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного взыскания). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина).

Далее, согласно указанному постановлению Пленума, к действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К бездействию же относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). Бездействием, в частности, является нерасмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

Ряд процессуальных вопросов разрешен в постановлении Пленума ВС РФ «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства», согласно которому постановления, действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя и иных должностных лиц ФССП России могут быть оспорены в суде как сторонами исполнительного производства (взыскателем и должником), так и иными лицами, которые считают, что нарушены их права и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению ими прав и законных интересов либо на них незаконно возложена какая-либо обязанность (ч. 1 ст. 218, ст. 360 КАС РФ, ч. 1 ст. 198 АПК РФ, ч. 1 ст. 121 Закона об исполнительном производстве)⁷.

В порядке административного судопроизводства могут быть оспорены решения или действие (бездействие) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости⁸.

В Обзоре Верховного Суда РФ ставился вопрос о следующем: подлежит ли представление прокурора, внесенное им в рамках осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, оспариванию в порядке, определенном главой 22 КАС РФ и главой 24 АПК РФ?⁹

Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов наделен правом вносить представление об устранении

нарушений закона в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения (п. 1 ст. 21, п. 3 ст. 22, ст. 24, 28).

За невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, ст. 17.7 КоАП РФ в отношении указанных лиц предусмотрена административная ответственность, что свидетельствует о том, что представление прокурора, будучи основанием для привлечения к административной ответственности, затрагивает права этих лиц.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно изложенной в его решениях, акты государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц подлежат оспариванию в судебном порядке, если они по своему содержанию затрагивают права и интересы граждан, юридических лиц и предпринимателей, в том числе при осуществлении ими предпринимательской деятельности, независимо от того, какой характер – нормативный или ненормативный – носят оспариваемые акты. Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит ст. 46 Конституции Российской Федерации.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» разъяснил, что к должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены по правилам главы 25 ГПК РФ, относятся, в частности, должностные лица органов прокуратуры (п. 3).

С учетом изложенного представление прокурора не может быть исключено из числа решений органов государственной власти, которые могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ и главой 24 АПК РФ.

Таким образом, если орган или должностное лицо, в отношении которых внесено представление, считают, что представление нарушает их права и свободы, создает препятствия к осуществлению их прав и свобод либо незаконно возлагает на них какие-либо обязанности, они вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ и главой 24 АПК РФ.

Поскольку оснований для отказа в принятии и оснований для возвращения такого заявления ст. 128 КАС РФ и ст. 129 АПК РФ не содержат, суд общей юрисдикции или арбитражный суд рассматривают данное заявление по существу.

Не подлежат рассмотрению по нормам гл. 22 КАС РФ дела:

– об оспаривании лицами, указанными в ст. 239 КАС РФ, решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации (порядок производства по таким делам определен гл. 23 КАС РФ);

– о внесении исправлений и изменений в записи актов гражданского состояния, если органы местного самоуправления, наделенные в установленном порядке с учетом положений п. 2 ст. 4 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния, при отсутствии спора о праве отказались внести исправления или изменения в произведенные записи (порядок производства по таким делам определен главой 36 ГПК);

– об оспаривании нотариальных действий, в том числе совершенных главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений, уполномоченными должностными лицами, или об отказе в совершении этих действий названными лицами (порядок производства по таким делам определен главой 37 ГПК).

Путем предъявления административного искового заявления можно потребовать отмены административного акта (иск об оспаривании), а также принуждения к изданию административного акта, отклоненного либо не принятого по причине бездействия органа, организации, лица, наделенного отдельными государственными или иными публичными полномочиями (иск о присуждении к выполнению обязанности).

Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность

Прежде чем возникает вопрос о том, имеет ли определенное лицо право предъявления иска в отношении определенного административного акта (субъективное право предъявления иска), возникает вопрос о том, может ли данное лицо или сообщество лиц как таковое выступать в судах. Для этого необходимо выполнение таких двух предпосылок, как процессуальная правоспособность и процессуальная дееспособность.

Под процессуальной правоспособностью (также: способность участия в процессе) понимается способность принимать участие в административно-судебном процессе в качестве стороны по делу. Тем самым она является процессуально-правовым зеркальным отражением правоспособности. Последнее понятие является категорией ма-

териального права и обозначает способность обладать правами и обязанностями. Так, например, люди, как правило, являются правоспособными и тем самым процессуально-правоспособными с момента своего рождения, юридические лица – с момента их действительного учреждения.

Процессуальная дееспособность представляет собой процессуально-правовую сторону дееспособности. Под нею понимают способность совершать юридически действительные и самостоятельные процессуальные действия. Так, дети процессуально правоспособны, но согласно большинству процессуальных кодексов – процессуально недееспособны. То есть для того, чтобы они могли выступать в суде, у них должен быть представитель. Ассоциации, корпорации и государственные органы могут совершать юридически действительные действия только через своих представителей.

Согласно ст. 5 КАС РФ способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, религиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами, если они согласно КАС РФ и другим федеральным законам обладают правом на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов в публичной сфере.

Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная дееспособность) принадлежит:

1) гражданам, достигшим возраста 18 лет и не признанным недееспособными;

2) несовершеннолетним гражданам в возрасте от 16 до 18 лет и гражданам, ограниченным в дееспособности, – по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых указанные граждане согласно закону могут участвовать самостоятельно. В случае необходимости суд может привлечь к участию в рассмотрении административного дела законных представителей этих граждан;

3) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям,

комиссиям референдума, общественным объединениям, религиозным и иным организациям, в том числе некоммерческим;

4) общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, – по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать.

Право предъявления административного искового заявления

Административный истец должен иметь право на ведение процесса (*locus standi*), а также интерес, подлежащий правовой защите. Обе эти предпосылки обобщаются под понятием права предъявления иска.

С помощью предпосылки наличия права предъявления иска обеспечивается то, что только лица с достаточной близостью к спорному делу имеют право судебного обжалования. Процессуальные законы предусматривают, как правило, следующие случаи противоправности: нарушение норм материального права; нарушение процессуальных прав; ошибочное исследование обстоятельств дела; ошибочное применение права усмотрения.

В порядке административного судопроизводства оценивается правомерность действий органа, организации, лица, наделенных отдельными государственными полномочиями. Вопрос о том, являются ли действия органа исполнительной власти соразмерными, был и остается правовым вопросом. При этом необходимо проверить, соблюдает ли определенный акт предпосылки пригодности, необходимости, а также допустимости для адресата. Такой контроль целесообразен во всех тех случаях, когда обжалуемый административный акт вмешивается в охраняемые основные права.

КАС РФ детально регламентирует требования, предъявляемые к административному исковому заявлению о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

Наименование суда, в который подается административное исковое заявление, указывается в соответствии с положениями КАС о подсудности.

Наименование лица, подающего заявление, должно быть указано полностью: фамилия, имя, отчество в соответствии с паспортными данными или организационно-правовая форма и название организации в соответствии с учредительными документами. В том случае если заявитель в соответствии с личными документами не имеет отчества, его указание и не требуется. В заявлении также обязательно должно быть указано место

нахождения или место жительства заявителя, дополнительно при наличии указываются номера телефонов и адреса электронной почты. Наличие таких дополнительных сведений способствует надлежащему извещению лиц, участвующих в деле.

В описательно-мотивировочной части заявления должны быть указаны сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о существовании реальной угрозы их нарушения в результате принятия оспариваемого решения, совершения действия или бездействия. В заявлении также должны быть указаны наименование, номер, дата принятия оспариваемого решения, дата и место совершения оспариваемого действия (бездействия); сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие (от принятия каких решений либо от совершения каких действий в соответствии с обязанностями, возложенными в установленном законом порядке, уклоняются орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями); иные известные данные в отношении оспариваемых решения, действия (бездействия). В случае оспаривания решения, действия (бездействия) судебного пристава-исполнителя в числе таких данных указываются известные сведения об исполнительном документе, в связи с исполнением которого оспариваются решение, действие (бездействие), и об исполнительном производстве; нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемые решение, действие (бездействие).

В просительной части заявления должно быть четко сформулировано требование лица, подающего административное исковое заявление, к суду с указанием, какие именно действия, решение или бездействие он просит признать незаконными.

К административному исковому заявлению в любом случае должны быть приложены копия оспариваемого решения (если оно оформлено соответственно в письменном виде), копии документов, подтверждающих обстоятельства, указанные в административном искомом заявлении. Если истец в досудебном порядке обращался к административному ответчику или вышестоящему лицу, то к административному исковому заявлению должен быть приложен ответ на жалобу или в нем должно содержаться указание, что ответ не был дан. Административный истец вправе самостоятельно направить другим лицам, участвующим в деле, копию заявления и документов, которые у них отсутствуют, и приложить

к заявлению соответствующие доказательства. Если заявитель не направил копии, тогда они должны быть приложены к заявлению по числу других лиц, участвующих в деле.

Если административное исковое заявление подписано представителем, то к нему прилагаются доверенность или иные документы, подтверждающие полномочия лица на подписание заявления.

В КАС РФ определены случаи, в которых суд может применить меры предварительной защиты. Одним из них может быть случай, когда защита прав, свобод и законных интересов административного истца невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

Меры предварительной защиты согласно КАС РФ могут вводиться по заявлению административного истца или лица, обратившегося в суд для защиты прав других лиц или неопределенного круга лиц. Устанавливать такие меры самостоятельно суд не может.

В КАС РФ перечень мер предварительной защиты не является исчерпывающим. Ими могут быть, например:

- приостановление оспариваемого решения полностью или в части;
- запрет на совершение определенных действий.

Суд может принимать данные меры, если нет запрета на их применение по определенным категориям административных исковых заявлений.

По заявлению об оспаривании нормативного правового акта суд может использовать только одну меру предварительной защиты – запрет применения такого акта в отношении административного истца. По заявлению об оспаривании решения, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд вправе приостановить действие данного решения в части, относящейся к административному истцу или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия.

Важное значение для административной судебной защиты имеет положение п. 9 постановления Пленума ВС РФ «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства», выступающего в качестве процессуальной гарантии и согласно которому отмена вышестоящим должностным лицом оспариваемого постановления судебного пристава-исполнителя в период рассмотрения дела судом не может служить основанием для прекращения производства по этому делу, если применение такого поста-

новления привело к нарушению прав, свобод и законных интересов заявителя (административного истца). Окончание либо прекращение исполнительного производства сами по себе не препятствуют рассмотрению по существу судом заявления об оспаривании конкретного постановления либо действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, повлекших неблагоприятные последствия для заявителя (административного истца).

Сроки для подачи административного искового заявления

Общий срок для подачи административного искового заявления установлен законодателем в три месяца. КАС РФ устанавливает единый срок обращения в суд независимо от того, обращался ли заявитель в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу. Исчисление срока начинается со дня, когда заявителю стало известно о нарушении его прав и свобод. В КАС РФ предусмотрены случаи, когда заявление подается в течение 10 (десяти) дней, когда лицу стало известно о нарушении его прав.

Административное исковое заявление об оспаривании постановления, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя подается в суд общей юрисдикции, в течение 10 дней со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов (ч. 3 ст. 219 КАС РФ, ст. 122 Закона об исполнительном производстве). Пропуск срока на обращение в суд не является основанием для отказа в принятии заявления судом общей юрисдикции или возвращения заявления арбитражным судом.

Если постановление, действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя были обжалованы в порядке подчиненности, то судам общей юрисдикции следует учитывать положения ч. 6 ст. 219 КАС РФ о том, что несвоевременное рассмотрение или нерассмотрение жалобы вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом свидетельствуют о наличии уважительной причины пропуска срока обращения в суд.

Пропуск срока на обращение в суд без уважительной причины, а также невозможность восстановления пропущенного срока обращения в суд является основанием для отказа в удовлетворении заявления (ч. 8 ст. 219 КАС РФ).

Трехмесячный и 10-дневный сроки для обращения в суд, установленные комментируемой статьей, по своей природе являются процессуальными и не пресекательными. Поэтому в случае пропуска сроков по уважительным причинам они могут быть восстановлены. Для восстановления срока необходимо соответствующее волеизъявление заинтересованного лица (заявителя). Обязанность доказать уважительность причин

пропуска срока также возлагается на заявителя. В качестве уважительных можно рассматривать любые причины, которые объективно препятствовали своевременному обращению в суд (нахождение в стационаре, в служебной командировке и т.п.). Кроме того, КАС РФ прямо предусматривает, что уважительной причиной пропуска срока является несвоевременное рассмотрение жалобы вышестоящим органом или

должностным лицом, если административный истец сначала обратился с жалобой в порядке подчиненности.

Из сказанного выше можно сделать вывод о том, что предпосылки допустимости административного искового заявления представляют своего рода зеркальное отражение закрепленного в Конституции права на судебную защиту его прав и свобод.

¹ Крефт Герхарт. История административной подсудности в Германии // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. М., 2015. С. 4.

² См.: Кайзер Мартин. Предпосылки принятия иска к производству и административно-судебная защита // Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. М., 2015. С. 230.

³ В основе данного принципа субсидиарности лежит идея о том, что обращение в суды должно быть *ultima ratio*. Если спор между гражданином и органом исполнительной власти может быть окончен в рамках претензионного производства или иным досудебным способом, то это экономит финансовые ресурсы и, как правило, время. Вместе с тем такие досудебные процедуры не могут быть устроены таким образом, чтобы сдерживать потенциальных истцов от обращения в суд.

⁴ Крефт Герхарт. Указ. соч. С. 10.

⁵ Кайзер Мартин. Указ. соч. С. 239–240.

⁶ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправ-

ления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (в ред. от 09.02.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Вопрос № 19 Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25 ноября 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Рогачева О. С., доктор юридических наук, доцент
кафедры административного и муниципального права
e-mail: olga_rogacheva@mail.ru
тел.: 8(473)255-07-19

Voronezh State University

Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Associate
Professor of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: olga_rogacheva@mail.ru
tel.: 8(473)255-07-19

А. И. Щукин

*Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О ПОМЕЩЕНИИ
ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА, ПОДЛЕЖАЩЕГО РЕАДМИССИИ
ИЛИ ДЕПОРТАЦИИ, В СПЕЦИАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ**

Появление и существование института реадмиссии (депортации) обусловлено необходимостью урегулирования миграционных процессов, в том числе борьбой с незаконной миграцией. Вопросы, касающиеся реадмиссии и депортации иностранцев, находятся в непосредственном ведении органов исполнительной власти в сфере миграции, применяющих в данном случае меры принуждения. При реадмиссии (депортации) важно защитить интересы государства и его граждан, обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов, а также соблюдение прав и свобод иностранцев, подлежащих реадмиссии или депортации (включая свободу передвижения). В статье проводится анализ положений нового Кодекса административного судопроизводства РФ, закрепляющего судебный контроль за принятием решения о помещении иностранцев, подлежащих реадмиссии (депортации), в специальные учреждения, регламентирующего особенности производства по таким делам; выявляются достоинства и недостатки данного Кодекса, причем с учетом уже сложившейся судебной практики по данной категории дел, ранее рассматриваемых по правилам Гражданского процессуального кодекса РФ. К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, предварительный судебный контроль, иностранец, лицо без гражданства, незаконная миграция, реадмиссия, депортация, право на свободу и личную неприкосновенность, право на свободу передвижения и выбор места жительства.

**THE FEATURES OF PROCEEDINGS ON THE MOVEMENT
OF A FOREIGN CITIZEN SUBJECT TO A READMISSION OR DEPORTATION,
IN AN INSTITUTION**

The appearance and existence of the Institute of readmission (deportation) is due to the necessity of regulation of migration processes, including the fight against illegal migration. The questions concerning readmission and deportation of foreigners, are in direct control of the executive authorities in the field of migration, in this case, applying coercive measures. When readmission (deportation), it is important to achieve a fair balance between public and private interests, to protect the interests of the state and its citizens, and to ensure respect for the rights and freedoms of foreigners to be readmitted or deported (including the freedom of movement). The article analyzes the provisions of the new Code of Administrative Procedure of the Russian Federation establishes the judicial control of the decision to place the foreigners, subject to readmission or deportation, in institutions, regulating the peculiarities of proceedings on these placement; identifies the advantages and disadvantages of this law on the established court practice on this category of cases previously considered by the rules of the Civil Procedural Code of the Russian Federation.

К e y w o r d s: administrative proceedings, pre-court control, foreigner, stateless persons, illegal migration, readmission, deportation, right to liberty and personal integrity, right to freedom of movement and right of choice of residence.

Конституцией РФ установлено, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 17); иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской

Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ (ч. 3 ст. 62).

Согласно ч. 1 ст. 27 Конституции РФ каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Данное

конституционное положение согласуется с п. 3 ст. 5 Декларации Организации Объединенных Наций о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают от 13 декабря 1985 г.¹, закрепляющим, что иностранцы, на законном основании находящиеся на территории государства, пользуются правом на свободное передвижение и свободу выбора места жительства в границах государства при отсутствии ограничений, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе для защиты государственной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других.

На основании ч. 3 ст. 1 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»² лица, не являющиеся гражданами РФ и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ в соответствии с Конституцией и законами РФ и международными договорами РФ.

Одной из форм государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации является миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства³, который направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории РФ, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов РФ в сфере миграции.

Согласно Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. (далее – Концепция), утвержденной Президентом РФ 13 июня 2012 г.⁴, одной из ее задач является противодействие незаконной миграции. В соответствии с Концепцией, под незаконной миграцией понимаются перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории РФ и (или) осуществления ими трудовой деятельности.

Среди направлений реализации государственной миграционной политики РФ ст. 24 25 Концепции отводят особую роль совершенствованию правовой базы противодействия незаконной миграции, в том числе заключению международных соглашений о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на терри-

тории РФ и территориях иностранных государств (о реадмиссии).

Само слово «реадмиссия» происходит от английского глагола *to readmit*, что означает «принимать назад». Как отмечает Л. В. Андриченко, проблемы правового регулирования реадмиссии выходят за рамки юрисдикции одного государства; вопросы реадмиссии касаются внешней для государств миграции, поэтому они могут быть решены только совместными усилиями всех заинтересованных стран посредством заключения международных соглашений⁵. В настоящее время Россией заключено более десятка международных договоров о реадмиссии, в том числе Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г.⁶ Сущность международных соглашений о реадмиссии составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран или лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию одной договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории другой договаривающейся стороны.

В числе принципов государственной миграционной политики Российской Федерации ст. 22 Концепции называет такие принципы, как обеспечение прав и свобод человека и гражданина, соблюдение норм национального и международного права. Именно на таких принципах должно совершенствоваться законодательство РФ, обеспечивающее реализацию международных соглашений РФ в сфере реадмиссии.

Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации определяется как общим, так и специальным законодательством. Так, регламентация правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, основания и условия их пребывания (проживания) в Российской Федерации, в том числе в части предоставления им разрешений на временное пребывание (проживание) в Российской Федерации, осуществлена Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 115-ФЗ)⁷. Иностранцами гражданами признаются лица, не являющиеся гражданами РФ и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству (подданству) иностранного государства. Лицо без гражданства – это лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Иностранец и лицо без гражданства⁸ считаются находящимися в России законно, если у них имеются действительные вид на жительство, разрешение на временное

проживание, виза или иные предусмотренные законом или международным договором РФ документы, подтверждающие их право на пребывание (проживание) в стране (абз. 9 п. 1 ст. 2 Закона № 115-ФЗ).

В случае утраты или прекращения законных оснований для дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации к иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть применена такая мера принудительного воздействия, как депортация, которая по своей правовой природе представляет собой принудительную высылку из страны. Например, в ст. 31 (п. 1–2) Закона № 115-ФЗ перечисляются обязанности иностранцев, при невыполнении которых они подвергаются депортации. Первая – обязанность выехать из Российской Федерации в течение трех дней в случае, если срок проживания или временного пребывания иностранца в Российской Федерации сокращен. Вторая – обязанность выехать из Российской Федерации в течение 15 дней, если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранцу, аннулированы.

Федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции (Федеральная миграционная служба России⁹, далее – ФМС России) в случае, если федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами юстиции, в отношении иностранца, находящегося в местах лишения свободы, вынесено решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, принимает, как это предусмотрено п. 11 ст. 31 Закона № 115-ФЗ, решение о депортации данного иностранца либо в случае наличия международного договора РФ решение о его реадмиссии. Такое законодательное регулирование согласуется с закрепленным в Конституции РФ принципом, согласно которому права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Согласно п. 12 ст. 32.2 Закона № 115-ФЗ иностранный гражданин, принятый Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, но не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в России, подлежит депортации в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранца не имеется международного договора о реадмиссии.

Так, по одному из дел районный суд Московской области счел, что гражданин Демократической Республики Конго Л.Л.Б., принятый нашим государством от Республики Польша на основании Соглашения с Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. и не имеющий законных оснований для пребывания в России, подлежит депортации, поскольку между Российской Федерацией и Демократической Республикой Конго отсутствует международный договор о реадмиссии¹⁰.

В силу п. 9 ст. 31 Закона № 115-ФЗ иностранные граждане, подлежащие депортации, содержатся в специальных учреждениях¹¹ до исполнения решения о депортации. Иностранцы, подлежащие передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии и принятые Россией от иностранного государства в соответствии с таким договором, но не имеющие законных оснований для пребывания (проживания) в нашей стране, могут также содержаться в специальных учреждениях. В обязательном порядке в специальное учреждение помещается иностранный гражданин, подлежащий реадмиссии, в случае отсутствия документа, удостоверяющего его личность (абз. 2 п. 2 ст. 32.2 Закона № 115-ФЗ). Данные законоположения согласуются с подп. «f» п. 1 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.¹², который допускает лишение свободы в случае законного задержания или заключения под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче.

Согласно п. 9 ст. 31, п. 6 ст. 32.2 Закона № 115-ФЗ содержание иностранца, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении осуществляется до передачи его Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ либо до депортации данного лица на основании законодательства РФ.

Временное помещение иностранного гражданина в специальное учреждение на срок, не превышающий 48 часов, осуществляется на основании решения руководителя ФМС России, его заместителя либо руководителя территориального органа указанного федерального органа исполнительной власти или его заместителя. Согласно п. 9.4 ст. 31, п. 5 ст. 32.2 Закона № 115-ФЗ на более длительный срок иностранный гражданин может быть размещен в специальном учреждении только на основании решения суда. Данная норма соответствует конституционным установлениям, согласно которым до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (ч. 2 ст. 22 Конституции РФ).

Итак, *помещение иностранца, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение на срок, превышающий 48 часов, предполагает необходимость обращения в суд с соответствующим заявлением. Тем самым процессуальное законодательство, регламентируя последовательность совершения процессуальных действий, т.е. определяя процессуальную форму разрешения споров, должно своевременно отражать изменения в материальном праве, требующем участия суда в различных сферах общественных отношений.*

Судебный контроль над властно-управленческой деятельностью, т.е. судебное вмешательство в публично-правовые отношения, может происходить в форме предварительного и последующего контроля. Предварительный судебный контроль означает, что орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, намеревающийся осуществить в порядке реализации своих властных полномочий какое-либо действие в отношении гражданина, может сделать это только с санкции суда, предварительно проверяющего законность и обоснованность предполагаемого действия¹³. В юридической литературе можно встретить мнение, что предварительный судебный контроль в целом не характерен для административного судопроизводства¹⁴.

Последующий судебный контроль означает, что судебное вмешательство в публично-правовые отношения происходит уже после совершения субъектом публичной власти действия (бездействия) в отношении физического или юридического лица (группы лиц).

Несмотря на разнородность дел предварительного судебного контроля им присущи, как отмечает С. Л. Дегтярев¹⁵, некоторые общие, совпадающие черты: 1) они сопряжены с ограничением личных прав субъекта (помещение в психиатрический стационар, в специальное учреждение, запрет выхода из дома в определенные часы и т.п.); 2) есть основания полагать, что субъект не будет иметь достаточных стимулов для добровольного исполнения ограничений (откажется от лечения, не захочет покинуть страну пребывания, не будет являться в орган внутренних дел и пр.). Судебное решение, которым удовлетворяются заявленные требования и которое может исполняться принудительно, направлено на то, чтобы преодолеть юридическое и фактическое «сопротивление» лица¹⁶; 3) в основе предварительного судебного контроля лежит стремление законодателя оградить от нарушения две значимые группы интересов: а) интересы лица, в отношении которого планируются ограниче-

ния личных прав; б) интересы неопределенного круга лиц или общественные интересы, которые потенциально могут пострадать от нежелательной активности субъектов, чьи права подвергаются ограничению.

По мнению В. В. Яркова, от правильного выбора соотношения предварительного и последующего судебного контроля зависит не только нагрузка на конкретный орган гражданской юрисдикции, но и уровень правовой защищенности участников гражданского оборота¹⁷. Целесообразность предварительного судебного контроля над поведением субъекта публичной власти особенно очевидна, как считает Г. Л. Осокина, в тех случаях, когда речь идет о совершении властвующим субъектом действий, затрагивающих жизненно важные права и свободы другого участника публичного правоотношения, – физического лица (гражданина), восстановление которых в случае их нарушения (или ущемления) сопряжено с трудностями социально-психологического характера¹⁸.

Федеральным законом от 23 июля 2010 г. № 178-ФЗ Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее – ГПК РФ) дополнен гл. 26.1 «Временное размещение иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении»¹⁹. *По своей сути помещение иностранца в специальное учреждение связано с ограничением неотчуждаемых, гарантированных Конституцией РФ прав, включая право на личную свободу и неприкосновенность, право на свободу передвижения, поэтому судебный контроль в данном случае имеет особое значение. Соответственно, предварительный судебный контроль по данной категории дел предпочтительнее более традиционного последующего контроля.* В связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства РФ 8 марта 2015 г. (далее – КАС РФ)²⁰, который касается рассмотрения и разрешения Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции административных дел, возникающих из публичных правоотношений, дела о реадмиссии (депортации) исключены из сферы регулирования ГПК РФ и рассматриваются по правилам главы 28 КАС РФ.

В юридической литературе до принятия КАС РФ высказаны различные точки зрения по вопросу о правовой природе дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии (депортации), в специальное учреждение. Одни авторы считают, что более правильно относить данную категорию дел к особому производству²¹. По мнению В. В. Аргунова, дела о реадмиссии, «являясь по своей сущности делами добровольной юрисдикции, могут успешно рассматриваться лишь в порядке особого производ-

ства единственного производства, основанного на одностороннем бесспорном начале и в качестве исключения допускающего возможность разрешения судом обычных управленческих вопросов»²². Другие авторы отстаивают противоположное мнение, полагая, что дела данной категории должны рассматриваться в порядке производства из публичных правоотношений²³.

Представляется, что структура КАС РФ, в рамках которой присутствуют дифференцированные порядки рассмотрения определенных категорий дел, закрепленные путем определения общих правил и фиксации изъятий и дополнений, по сути, ставит точку в приведенной дискуссии. В то же время справедливости ради следует отметить, что предметом судебного рассмотрения по делам о реадмиссии (депортации) является спор о субъективных правах и свободах человека и гражданина по поводу правомерности их ограничения или лишения со стороны государственного органа, наделенного властными полномочиями. Налицо две стороны с противоположными интересами, каждая из которых отстаивает в состязательной форме свою правовую позицию по делу.

Так, пересматривая в порядке апелляции решение суда первой инстанции об освобождении М.М.М., подлежащего депортации, из специализированного учреждения, апелляционная коллегия привлекла на основании ст. 50 ГПК РФ к участию в рассмотрении дела адвоката в качестве представителя М.М.М.²⁴

Соответственно, назначенный судом адвокат защищал интересы отсутствующего лица (ответчика), сведения о месте пребывания (жительства) которого неизвестны, прокурор – интересы государства и общества, а суд в установленном порядке вершил правосудие²⁵.

Исходя из этого вряд ли можно отнести дела о реадмиссии (депортации) к особому производству, которое традиционно характеризуется защитой охраняемого законом интереса, а не субъективного права, а также отсутствием спора о праве и, как следствие этого, отсутствием спорящих сторон с противоположными юридическими интересами²⁶. Эти дела по своей природе имеют признаки, присущие делам, возникающим из публичных правоотношений, в данном случае суд в определенном процессуальном порядке рассматривает и разрешает спор административно-правового характера, осуществляя тем самым контроль за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Несмотря на то что в главе 28 КАС РФ «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» речь идет только об иностранных гражданах, исходя из п. 4 ч. 3 ст. 1 КАС РФ, данные правила распространяются и на лиц без гражданства. КАС РФ воспроизводит традиционное для нашего процессуального права положение, согласно которому иностранные лица (иностранцы, граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации) пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями.

В КАС РФ специально урегулирована административная процессуальная право- и дееспособность иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, ст. 5 КАС РФ оперирует понятием «личный закон», который определяет административную процессуальную правоспособность и дееспособность иностранных лиц. Согласно ч. 5 названной статьи Кодекса личным законом иностранного гражданина считается право страны, гражданство которой он имеет. Поэтому если в стране своего гражданства лицо обладает процессуальной дееспособностью, оно и в России будет считаться процессуально дееспособным. В случае если гражданин наряду с гражданством РФ имеет гражданство иностранного государства, его личным законом считается российское право. При наличии у иностранца гражданства нескольких иностранных государств его личным законом считается право страны, в которой гражданин имеет место жительства. Специально регулируется гражданская процессуальная право- и дееспособность иностранного гражданина, имеющего место жительства в России. Она определяется не по закону страны гражданства, а по российскому законодательству.

Для определения процессуальной правоспособности и дееспособности иностранцев имеет значение и норма о том, что лицо, не являющееся на основе личного закона процессуально дееспособным, может быть на территории РФ признано процессуально дееспособным, если оно в соответствии с российским правом обладает процессуальной дееспособностью (ч. 6 ст. 5 КАС РФ). Эта норма может иметь значение, например, в случае различия в возрасте, с которым связывается наступление совершеннолетия: если, например, по личному закону 18-летнего иностранца возраст совершеннолетия превышает 18 лет (к примеру, в Аргентине, Бразилии, Кипре и некоторых других странах совершеннолетие наступает в 21 год), он все же может быть признан в России процессуально дееспособным. В данном

случае необходимо руководствоваться общими нормами о процессуальной дееспособности, зафиксированными ст. 5 КАС РФ.

В целом, как отмечается в литературе, во всех случаях суд должен считать иностранное лицо дееспособным, если нет достаточных оснований предполагать иное, либо если заинтересованными лицами не будет доказана его процессуальная недееспособность (например, путем представления доказательств, подтверждающих признание лица недееспособным в той стране, гражданином которой он является)²⁷.

Например, по одному из дел Красноярский краевой суд согласился с определением районного суда о возвращении заявления П. о признании незаконными действий отдела внутренних дел по городу Норильску, поскольку вступившим в законную силу решением районного суда Гомельской области Республики Беларусь от 30.11.2009 г. П. признан недееспособным; доказательств того, что данное решение отменено либо П. восстановлен в дееспособности российскому суду не представлено²⁸.

Часть 5 ст. 5 КАС РФ устанавливает, что личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства. В данном случае речь идет о постоянном месте жительства лица без гражданства или (при отсутствии такового) о месте преимущественного проживания. Тем самым регулирование схоже с коллизионными нормами Гражданского кодекса РФ о гражданской правоспособности физического лица (ст. 1195–1197).

Статья 266 КАС РФ называет два вида заявлений по рассматриваемой категории дел: во-первых, административное исковое заявление о помещении иностранца, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение; во-вторых, административное исковое заявление о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении.

Названная статья также определяет истца по данной категории дел, им является соответствующий территориальный орган ФМС России, и устанавливает исключительную территориальную подсудность. Компетентным судом в этом случае будет исключительно районный суд по месту нахождения специального учреждения, в которое помещен иностранец, подлежащий депортации или реадмиссии (ч. 1 ст. 23, ч. 2 ст. 266 КАС РФ). Заявление, поданное в суд по месту отбывания наказания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, или по месту нахождения территориального органа ФМС России, задержавшего иностранца, подлежит возвращению на основании п. 2 ч. 1 ст. 129 КАС РФ.

Применяя аналогичную норму, содержащуюся ранее в ГПК РФ, суды отмечали, что *заявление в суд о помещении иностранца, подлежащего реадмиссии (депортации), в специальное учреждение может быть подано лишь после помещения данного лица в такое учреждение*. При этом правом на подачу указанного заявления наделен тот территориальный орган ФМС России, по месту нахождения которого находится специальное учреждение, куда иностранный гражданин помещен.

Так, по одному из дел Красноярский краевой суд, установив, что гражданин М. в специальное учреждение не помещался, решение о его размещении в таком учреждении на срок до 48 часов уполномоченными лицами миграционной службы не принималось, отменил решение районного суда о содержании М. в специальном учреждении с момента его освобождения из исправительного учреждения до исполнения решения о депортации и прекратил производство по делу. По мнению краевого суда, рассмотренное заявление было подано преждевременно, когда право на его предъявление еще не возникло²⁹. По другому делу Смоленский областной суд, указав на отсутствие решения о размещении иностранного гражданина в специальном учреждении на срок до 48 часов на момент обращения в суд, оставил без изменения определение районного суда о возвращении заявления территориального органа ФМС России и указал на несоблюдение досудебного порядка урегулирования спора по данной категории дел³⁰.

Конечно, в указанном случае вряд ли правильно говорить о несоблюдении досудебного порядка урегулирования спора, но в целом подход судов представляется обоснованным, поскольку создается ситуация, при которой отсутствует предмет судебного контроля. В таких случаях надлежит вынести определение об отказе в принятии заявления либо о прекращении производства по делу. Само по себе это не препятствует повторному обращению истца с заявлением в суд в общем порядке (очевидно, что в основании иска будут лежать новые юридические факты, соответственно, тождества исков не будет).

В административном исковом заявлении о реадмиссии (депортации) указываются следующие сведения:

- наименование суда, в который подается административное исковое заявление;
- наименование административного истца, место нахождения, номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца;
- фамилия, имя, отчество административного ответчика, его место жительства или место

пребывания, дата и место его рождения (если известны);

– номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

– содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;

– сведения о принятом решении о депортации или реадмиссии, в том числе предусмотренное федеральным законом основание для помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продления срока пребывания такого лица в специальном учреждении;

– срок, на который целесообразно поместить иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в этом учреждении.

Лицом, уполномоченным подписывать такое заявление, ч. 4 ст. 266 КАС РФ называет руководителя территориального органа ФМС России.

Несоблюдение перечисленных выше требований к форме и содержанию административного искового заявления не должно, на наш взгляд, влечь за собой оставление его без движения, исходя из характера спора и степени срочности его разрешения. При обнаружении недостатков, связанных с формой и содержанием подаваемого заявления, правильнее вернуть его с указанием причин применительно к п. 8 ч. 1 ст. 129 КАС РФ. К тому же нужно учитывать, что некоторые недостатки заявления могут быть устранены на последующих стадиях развития процесса.

К административному исковому заявлению прилагаются документы, подтверждающие указанные в нем обстоятельства, а также документы, подтверждающие факт вручения участвующим в деле лицам копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют. В случае отсутствия документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, к административному исковому заявлению прилагается заключение территориального органа ФМС России об установлении личности, подготовленное в соответствии с федеральным законом.

Статья 267 КАС РФ устанавливает срок подачи заявления о временном размещении иностранца, подлежащего реадмиссии или депортации, в специальном учреждении, который составляет 48 часов с момента помещения данного лица в специальное учреждение. Если по решению соответствующих органов иностранный гражданин уже помещен в специальное учреждение,

то заявление о продлении срока его пребывания подается в суд не позднее чем за 48 часов до истечения установленного по решению суда срока пребывания иностранца в специальном учреждении.

В отличие от установленного ст. 127 КАС РФ срока для принятия искового заявления (возбуждения производства по делу), равного трем дням с момента поступления заявления в суд, дело о реадмиссии (депортации) должно быть возбуждено незамедлительно после поступления соответствующего заявления в суд. При неподсудности требований данному суду административное исковое заявление возвращается на основании п. 2 ч. 1 ст. 129 КАС РФ. Думается, что заявление о помещении иностранца, подлежащего реадмиссии или депортации, в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в таком учреждении может быть возвращено не только за неподсудностью дела данному суду, но и в том случае, если, например, заявление не подписано или подписано и подано в суд лицом, не имеющим полномочий на его подписание и (или) подачу в суд (п. 4 ч. 1 ст. 129 КАС РФ).

Возбуждая производство по делу, одновременно судья своим определением продлевает срок пребывания иностранца, подлежащего реадмиссии или депортации, в специальном учреждении на срок рассмотрения такого заявления, но не более пяти дней (иное решение судья принять не может). Поскольку продление срока – самостоятельное процессуальное действие, направленное на обеспечение возможности задержания гражданина в специальном учреждении в течение периода судебного разбирательства, оно должно оформляться определением, содержащим все сведения, предусмотренные ст. 199 КАС РФ. При этом *пребывание иностранца в специальном учреждении следует определять не «на период рассмотрения дела», а указанием на конкретный временной промежуток, определенный с учетом требований закона о сроке рассмотрения данного дела.* КАС РФ не предусматривает возможности обжалования такого определения. Если до указанного в определении срока дело не будет по объективным причинам разрешено, вопрос о продлении срока пребывания в специальном учреждении может быть разрешен новым мотивированным определением судьи.

Касаясь содержания ч. 4 ст. 267 КАС РФ, устанавливающей, что суд вправе истребовать у лиц, участвующих в деле, необходимые для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела материалы, заметим, что данная норма является лишней при наличии общих положений, закрепленных в ч. 2 ст. 14, ст. 63 и ч. 3 ст. 135 КАС РФ,

позволяющих суду истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела.

В ст. 268 КАС РФ устанавливается специальный срок рассмотрения заявления о временном размещении иностранца, подлежащего реадмиссии (депортации), в специальном учреждении или о продлении срока его пребывания в этом учреждении, отличающийся от общего двухмесячного срока, предусмотренного ст. 141 КАС РФ. Данный срок составляет пять дней и начинается со дня возбуждения дела. Столь ограниченный срок рассмотрения дела можно объяснить тем, что на время его рассмотрения по сути ограничивается физическая свобода человека (лицо принудительно пребывает в ограниченном пространстве, изолировано от общества и семьи, не может выполнять свои служебные обязанности и не в состоянии свободно передвигаться и общаться с неограниченным кругом лиц) и, соответственно, необходимо в минимальные сроки вынести судебный акт.

Важно отметить, что *дела о реадмиссии (депортации) не подлежат рассмотрению в порядке упрощенного (письменного) производства без проведения устного разбирательства*. Само судебное заседание производится непосредственно в помещении суда.

Статья 268 (ч. 3) КАС РФ определяет обязательный состав участников по делам о реадмиссии (депортации). Дело рассматривается с участием не только представителя территориального органа ФМС России, подавшего в суд заявление, и иностранца, подлежащего реадмиссии (депортации), но и прокурора. При этом суд возлагает на территориальный орган ФМС России обязанность обеспечить участие иностранного гражданина в судебном заседании. В случае неявки прокурора суд вправе рассмотреть дело в его отсутствие. В юридической литературе отмечается, что «участие прокурора в суде при рассмотрении дел данной категории, в том числе и посредством дачи заключения, специального судебного порядка, позволит в большей степени защитить права иностранных граждан, лиц без гражданства»³¹. КАС РФ указывает на необходимость рассмотрения таких дел с участием прокурора, поскольку лицо может не иметь представителя, а обязательного участия адвоката или иного представителя по таким делам не предусмотрено. Сказанное позволяет весьма критично отнестись к мнению апелляционной инстанции о том, что непривлечение к участию в рассмотрении дела о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение прокурора, его неизвещение о времени и месте судебного заседания не влияют на правильность вынесенного судебного решения³².

В предмет доказывания по делам о реадмиссии (депортации) включаются следующие обстоятельства:

- наличие у гражданина иностранного гражданства (подданства), а у лица без гражданства – отсутствие наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

- наличие или отсутствие у иностранца, принятого Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- наличие оснований для реадмиссии (депортации) иностранца. По делам данной категории суд должен проверить наличие международного договора РФ о реадмиссии и наличие оснований для применения в отношении лица процедуры реадмиссии;

- срок, необходимый для осуществления процедуры реадмиссии или депортации.

*При принятии судебного акта суду необходимо учитывать такие обстоятельства, как продолжительность проживания в стране лица, подлежащего реадмиссии (депортации), возраст, условия жизни, семейное положение, положение в обществе, а также наличие связей с Россией или отсутствие связей со страной происхождения*³³.

Например, по одному из дел Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) признал выдворение гражданина Камеруна из Российской Федерации, нарушающим ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., поскольку национальные власти при принятии решения о выдворении не приняли во внимание фактические и правовые основания, связанные с семейной жизнью выдворяемого лица³⁴.

Не совсем убедительным представляется подход некоторых судов, полагающих, что приведенные выше обстоятельства должны учитываться только в случае самостоятельного обжалования заинтересованным лицом решения о реадмиссии (депортации). Весьма спорной также представляется позиция, согласно которой лицо, не оспорившее в самостоятельном порядке решение о реадмиссии (депортации), не вправе в рамках дела о помещении иностранца в специальное учреждение ставить вопрос перед судом о законности такого решения³⁵. На наш взгляд, *если лицо привело уважительные причины невозможности обжалования решения территориального органа ФМС России о реадмиссии или депортации, являющегося по сути основанием для помещения лица в специальное учреждение для исполнения данного решения, то суд не должен устраняться от его проверки на предмет законности и обоснованности, т.е.*

полного и всестороннего исследования всех обстоятельств дела. Здесь важно то, что помещение иностранца в специальное учреждение есть необходимая мера по обеспечению выполнения решения о реадмиссии (депортации). Соответственно, если такое решение не отвечает требованиям закона и одновременно нарушает права и законные интересы иностранца, то оно не должно влечь за собой ограничение права на личную свободу, т.е. помещение иностранца в специальное учреждение. Ведь в противном случае судебный процесс будет представлять собой формальную, техническую процедуру без гарантий, закрепленных в ст. 46 Конституции РФ, которая предусматривает право каждого на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной. Здесь нельзя не привести в пример позицию Конституционного Суда РФ о том, что в силу ст. 22 (ч. 2) Конституции РФ иностранный гражданин или лицо без гражданства, пребывающие на территории РФ, в случае выдворения из Российской Федерации в принудительном порядке могут быть до судебного решения подвергнуты задержанию на срок, необходимый для выдворения, но не свыше 48 часов. Сверх указанного срока лицо может оставаться задержанным лишь по судебному решению и лишь при условии, что без такого задержания решение о выдворении не может быть исполнено. При этом судебное решение призвано гарантировать лицу защиту не только от произвольного продления срока задержания сверх 48 часов, но и от неправомерного задержания как такового, поскольку суд в любом случае оценивает законность и обоснованность применения задержания к конкретному лицу³⁶.

Исходя из положений ст. 14 и 62 (ч. 1–2) КАС РФ, административный истец по делам данной категории доказывает наличие оснований для реадмиссии (депортации) иностранного гражданина и наличие у лица статуса иностранца. Также истец должен обосновать срок временного пребывания лица в специальном учреждении. Иностранец, возражающий против применения к нему процедуры реадмиссии (депортации), обязан доказать эти возражения (например, подтвердить законность пребывания на территории РФ³⁷).

С учетом определенного круга обстоятельств, имеющих значение для дела, к числу необходимых доказательств относятся прежде всего копия паспорта гражданина и иные документы, подтверждающие его гражданство; объяснения истца и иностранца, подлежащего реадмиссии (депортации); доказательства, подтверждающие законность пребывания иностранного гражданина на территории РФ (вид на жительство, разрешение на работу); переписка с

компетентными органами иностранного государства и иные доказательства (информация о регистрации актов гражданского состояния лиц, различные запросы, ответы на них). Так, в силу ст. 9 Соглашения между Правительством РФ и Правительством Королевства Дания о реадмиссии от 27 мая 2008 г.³⁸ к списку документов, представление которых считается доказательством наличия гражданства, относятся, в частности, паспорта любого рода РФ и Королевства Дания (например, внутренние паспорта, общегражданские заграничные паспорта, дипломатические паспорта и документы, заменяющие паспорта); свидетельства на возвращение в Российскую Федерацию; свидетельство о гражданстве или другие официальные документы, в которых упоминается или указывается гражданство (например, свидетельство о рождении, водительское удостоверение); служебные книжки и удостоверения личности военнослужащих; регистрационные книжки моряка, капитанские служебные карточки и паспорта моряков; письменные заявления свидетелей.

Как следует из Соглашения РФ с Европейским Сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. (ст. 10), доказательством наличия оснований для реадмиссии граждан третьих государств и лиц без гражданства является представление хотя бы одного из следующих документов: действительная виза и/или разрешение на проживание, выданные запрашиваемым государством; штампы о въезде/выезде или аналогичные отметки в проездном документе соответствующего лица или иные доказательства въезда/выезда (например, фотографические, электронные или биометрические). Любое такое доказательство взаимно признается Российской Федерацией и государствами-членами без дальнейшей проверки. Косвенными доказательствами наличия оснований для реадмиссии граждан третьих государств и лиц без гражданства является представление, например, официального заявления, сделанного в целях осуществления ускоренной процедуры, в частности, сотрудниками пограничных служб и свидетелями, способными подтвердить факт пересечения границы соответствующим лицом.

Согласно ст. 269 КАС РФ суд, рассмотрев по существу заявление о временном помещении иностранца, подлежащего реадмиссии (депортации), в специальном учреждении или о продлении срока его пребывания в таком учреждении принимает решение, которым либо удовлетворяет заявление, либо отклоняет его. Решение суда об удовлетворении поданного заявления является основанием для временного размещения иностранца в специальном учреждении на необходимый для

осуществления его реадмиссии (депортации) срок или продления срока его пребывания в учреждении. А в случае отклонения заявления в отношении иностранца, уже помещенного в специальное учреждение по решению территориального органа ФМС России, такое лицо подлежит освобождению.

Решение по делу о реадмиссии (депортации) должно соответствовать общим требованиям, установленным гл. 15 КАС РФ. Так, решение суда должно быть законным и обоснованным, состоять из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей. Помимо сведений, поименованных в ст. 180 КАС РФ, судебное решение в силу ч. 2 ст. 269 КАС РФ должно содержать и другие дополнительные сведения, которые определяют специфику производства по рассматриваемой категории дел. К таким сведениям относятся, в частности, сведения о конкретном сроке пребывания иностранца, подлежащего реадмиссии (депортации), в специальном учреждении, которые должны найти отражение в резолютивной части решения суда. Разумность срока пребывания лица в специальном учреждении должна найти обоснование в мотивировочной части судебного решения.

Как указал Конституционный Суд РФ в одном из определений, *действующей системой правового регулирования предусматривается судебный контроль за сроком содержания лица, в отношении которого принято решение о депортации, в специализированном учреждении, и, соответственно, оно не предполагает, что лицо, в отношении которого принято решение о депортации, может быть оставлено в неопределенности относительно сроков его содержания в специализированном учреждении*³⁹. Суды общей юрисдикции в большинстве своем придерживаются сходной позиции.

Так, по одному из дел апелляция Верховного Суда Республики Мордовия, отменяя решение суда первой инстанции о продлении срока пребывания М.О.Ю. в специальном учреждении, исходила из следующего. На основании решения районного суда М.О.Ю., в отношении которой принято решение о депортации, помещена в специальное учреждение. В то же время, несмотря на неоднократное продление срока содержания М.О.Ю. в специальном учреждении, сведения о наличии перспективы получения необходимых документов для исполнения решения о депортации, а также данные, указывающие на то, что лицо без гражданства может скрыться и уклониться от исполнения решения о депортации отсутствуют. М.О.Ю. имеет постоянное место жительства у гражданина РФ, который заявил о фактических брачных отношениях с лицом без гражданства. При таких

обстоятельствах, свидетельствующих о неопределенности в вопросе депортации М.О.Ю., определить срок содержания данного лица в специальном учреждении не представляется возможным. Вместе с тем лицо, в отношении которого принято решение о депортации, не может быть оставлено в неопределенности относительно сроков его содержания в специализированном учреждении⁴⁰.

Такой подход в полной мере соответствует европейским стандартам: «Любое задержание должно быть как можно более кратким и продолжаться лишь до тех пор, пока действует механизм выдворения, и должно исполняться со всей требуемой быстротой. Когда становится очевидно, что по юридическим или иным соображениям более не существует разумной перспективы выдворения... задержание перестает быть оправданным, и соответствующее лицо незамедлительно освобождается»⁴¹.

Одновременно следует помнить, что согласно ст. 15 Директивы Европейского Союза от 16 декабря 2008 г. № 2008/115/ЕС, общий срок содержания мигрантов с неурегулированным правовым статусом в специализированных учреждениях до момента возвращения лица в государство его гражданства либо постоянного (преимущественного) проживания не должен превышать 6 месяцев, но исходя из конкретных обстоятельств срок может продляться судом еще до 12 месяцев.

Что же касается определения в резолютивной части судебного акта срока пребывания иностранца в специальном учреждении, то в этом случае судебная практика не всегда одинакова. Например, по одному из дел Курский областной суд изменил решение районного суда, в котором указывалось на помещение иностранца в специальное учреждение до исполнения решения о депортации, и определил поместить лицо в учреждение до конкретной даты⁴². По другому делу апелляция инстанция, изменяя решение суда в части определения срока нахождения лица в специальном учреждении, определила количество суток содержания лица в специальном учреждении⁴³. Однако в последнем случае может возникнуть ряд вопросов, например, с какого момента идет отсчет этих суток, с вынесения судебного решения или вступления его в законную силу, подлежит ли включению в данный срок время, в течение которого рассматривалось дело и лицо уже находилось в специальном учреждении, и т.п. В связи с этим последний вариант представляется явно неудовлетворительным.

Вне зависимости от того, объявлялось ли в судебном заседании решение полностью или только его резолютивная часть, мотивирован-

ное решение должно быть изготовлено в день его принятия. Копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, и их представителям или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку.

Решение и определение суда по делу о реадмиссии (депортации) могут быть обжалованы в порядке апелляционного производства в течение десяти дней со дня принятия соответствующего судебного акта. Также представляется целесообразным обратить внимание судов на необходимость реагирования на выявленные случаи грубого нарушения закона путем вынесения частных определений (ст. 200 КАС РФ).

В целом отнесение дел о реадмиссии (депортации) к компетенции судов общей

юрисдикции следует оценить как явление положительное, обеспечивающее реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики РФ, а также гарантирующее судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Временное размещение иностранца, подлежащего реадмиссии (депортации), в специальном учреждении – строгая мера принуждения, связанная с ограничением личной свободы лица, и поэтому она должна применяться только в тех случаях, когда имеются к тому фактические и юридические основания. Соответственно, предварительный судебный контроль в данном случае предпочтительнее более традиционного последующего контроля. Такой подход согласуется с международными стандартами, которым Россия стремится соответствовать.

¹ См.: Действующее международное право. М., 1996. Т. 1. С. 255–259.

² Рос. газета. 1993. № 152. 10 авг.

³ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁴ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635>

⁵ См.: *Андрюченко Л. В.* Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал рос. права. 2010. № 3. С. 18 ; *Женетль С. З.* Роль суда в миграционном процессе // Рос. судья. 2010. № 11. С. 4–7.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 23. Ст. 2693.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁸ Говоря далее об иностранце, иностранном гражданине, мы будем иметь в виду также и лицо без гражданства.

⁹ См.: О вопросах Федеральной миграционной службы (вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе») : постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30. Ст. 4276.

¹⁰ Решение Королевского городского суда Московской области от 23 сентября 2011 г. по делу № 2-3265/11. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/0109670/18999271/>

¹¹ Пункт 1 ст. 2 Закона № 115-ФЗ под специальным учреждением понимает специальное учреждение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с междуна-

родным договором РФ о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации (см. также: Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии : постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2 (ч. I). Ст. 130).

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

¹³ См.: Судопроизводство по гражданским делам // Курс советского гражданского процессуального права : в 2 т. / под ред. А. А. Мельникова, П. П. Гуреева, А. А. Добровольского, В. С. Тадевосяна, П. Я. Трубникова. М., 1982. Т. 2. С. 142–143 ; *Осокина Г. Л.* Гражданский процесс. Особенная часть. М., 2007. С. 372–373.

¹⁴ См., например: *Стрельников В. В.* Порядок взыскания недоимок, пени, штрафов : история и современность // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 6. С. 24 ; *Аргунов В. В.* О «бесспорных» моментах проекта Кодекса административного судопроизводства // Там же. 2014. № 4. С. 42.

¹⁵ См.: *Дегтярев С. Л.* Новые дела предварительного судебного контроля в гражданском процессе // Рос. юстиция. 2014. № 11. С. 53.

¹⁶ Например, по одному из дел Свердловский областной суд констатировал, что в отношении К.К.А. ФМС России принято решение о депортации и материалами дела подтверждается необходимость обеспечения исполнения данного решения, поскольку указанное лицо самовольно покинуло специальное учреждение (см.: Апелляционное определение Сверд-

ловского областного суда от 1 июля 2015 г. по делу № 33-9116/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

¹⁷ См.: Ярков В. В. Влияние реформы частного права на развитие системы и форм гражданской юрисдикции // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции / под ред. В. В. Яркова, Г. А. Жилина, И. М. Зайцева [и др.]. Екатеринбург, 1998. С. 50.

¹⁸ См.: Осокина Г. Л. Указ. соч. С. 374.

¹⁹ О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 23 июля 2010 г. № 178-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30. Ст. 4009.

²⁰ О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1392.

²¹ См.: Сенцов И. А. ГПК РФ : десять лет в движении (анализ изменений и дополнений с 2003 по 2013 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Аргунов В. В. Указ. соч. С. 40, 42.

²³ См.: Симонян С. Л. О развитии административного судопроизводства на современном этапе // Рос. юстиция. 2011. № 7. С. 29.

²⁴ См.: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 8 июля 2015 г. № 33-10456/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ В этой связи представляется вполне логичным закрепление в ст. 54 (ч. 4) КАС РФ института представительства по назначению суда в целях усиления гарантии объективности судебного разбирательства и обеспечения равных процессуальных возможностей заинтересованным лицам в процессе с участием государства. В противном случае заинтересованное лицо, место жительства которого неизвестно, фактически лишалось бы возможности для отстаивания своих интересов перед судом, например, как это имело место, когда апелляционная инстанция необоснованно, по нашему мнению, сочла возможным рассмотреть дело без участия подателя жалобы, которого к тому моменту уже депортировали из нашей страны, и его представителя (См.: Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 10 декабря 2014 г. по делу № 33А-11975. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: Гражданское процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / С. Ф. Афанасьев [и др.] ; под ред. С. Ф. Афанасьева. М., 2015. С. 626, 629, 631 (автор главы – А. В. Юдин).

²⁷ См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (постатейный) / Т. Т. Алиев, С. Ф. Афанасьев, А. Н. Балашов [и др.] ; под ред. М. А. Викут. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014 (автор коммент. – И. В. Воронцова). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸ См.: Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 2 октября 2013 г. по делу № 33-9343/2013, А-62. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: Апелляционные определения Красноярского краевого суда от 6 августа 2014 г. по делу № 33-7565/2014 и от 13 октября 2014 г. № 33-9937/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ См.: Апелляционное определение Смоленского областного суда от 18 сентября 2012 г. по делу № 33-3479/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Концевой А. В. Прокурор в производстве по делам о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении в гражданском процессе: объективная реальность или ошибка законодателя? // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 5. С. 63.

³² См.: Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 10 декабря 2014 г. по делу № 33А-11975. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³³ Определение Верховного Суда Чувашской Республики от 5 сентября 2012 г. по делу № 33-2951/2012 ; апелляционное определение Свердловского областного суда от 8 июля 2015 г. по делу № 33-8359/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ Постановление ЕСПЧ от 27 сентября 2011 г. по делу «Алим (Alim) против Российской Федерации» (жалоба № 39417/07). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁵ См., например: Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 6 августа 2015 г. по делу № 33-3169/2015, апелляционное определение Свердловского областного суда от 1 июля 2015 г. по делу № 33-9116/2015, апелляционное определение Кемеровского областного суда от 10 декабря 2014 г. по делу № 33А-11975.

³⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁷ См.: Апелляционные определения Кировского областного суда от 18 августа 2014 г. по делу № 33-3180 и Ростовского областного суда от 1 апреля 2014 г. по делу № 33-4860/14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁸ Бюллетень международных договоров. 2010. № 2. С. 50–68.

³⁹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 1830-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Басиашвили Ш. З. на нарушение его конституционных прав положениями ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁰ См.: Апелляционное определение Верховного Суда Республики Мордовия от 15 сентября 2015 г. по делу № 33-2249/2015, см. также апелляционное определение Верховного Суда Республики Мордовия от 22 сентября 2015 г. по делу № 33-2512/2015.

Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁴¹ См.: Параграфы 1 и 4 ст. 14 Директивы от 16 декабря 2008 г. № 2008/115/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Шукин А. И., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского и административного судопроизводства

e-mail: ashukin14@yandex.ru

тел.: 8(965) 122-25-18

⁴² См.: Апелляционное определение Курского областного суда от 20 мая 2014 г. по делу № 33-1334-2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴³ См.: Апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2013 г. по делу № 33-1603\13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)

Shchukin A. I., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Civil and Administrative Proceedings Department

e-mail: ashukin14@yandex.ru

tel.: 8(965) 122-25-18

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

П. Н. Бирюков

Воронежский государственный университет

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ ПОЛЬШИ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В статье рассмотрены общие вопросы административного судопроизводства Польши. Автор исследует основные виды польских административных судов, процедуру административного судопроизводства в Польше, нормы национального права, типы, правовой статус, деятельность административных судов и статус судей.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное право Польши, административный процесс Польши, Высший Административный Суд Польши, Воеводские административные суды.

ADMINISTRATIVE COURTS OF POLAND: GENERAL PROVISIONS

The article discusses the general issues of administrative courts in Poland. The author examines the main types of Polish administrative courts, the procedure for administrative proceedings in Poland, national norms, the types, legal status and activity of administrative courts and the status of Judges.

К e y w o r d s: Administrative law of Poland, Polish administrative process, Supreme Administrative Court of Poland, Provincial (Voivodship) Administrative Court.

В настоящее время в Российской Федерации вступил в силу КАС, внесший изменения в компетенцию судов по рассмотрению административных дел. Очевидно, что работа по совершенствованию административного законодательства продолжится. В этих условиях интерес представляет зарубежный опыт административного судопроизводства, особенно тех стран, в которых функционируют административные суды. Одним из таких государств является Польша.

Система польских административных судов (далее – АС) регламентирована Конституцией Республики¹, законами «Об устройстве общих судов» 2001 г.², «Об административном судостроительстве» 2002 г.³ (далее – ЗАС), «О производстве в административных судах» 2002 г.⁴ и другими нормативными актами⁵.

В соответствии со ст. 1 ЗАС польские АС осуществляют правосудие посредством контроля за деятельностью публичной администрации, а также решения споров о компетенции и юрисдикции между местными органами территориального самоуправления, местными коллегиальными органами, этими органами и органами правительственной администрации.

Система АС в Польше состоит из двух звеньев: Высший Административный Суд Республики⁶ (далее – ВАС) и воеводские АС.

По общему правилу, дела, относящиеся к компетенции АС, рассматривают по первой инстанции воеводские АС. Воеводский АС создается для одного или для нескольких воеводств на основании распоряжения Президента Республики по предложению Председателя ВАС. Президент также устанавливает их местонахождение и сферу компетенции. Он вправе создавать иногородние отделы (вне основного местонахождения) суда и ликвидировать их.

Председатель ВАС определяет число судей и вице-председателей суда в воеводском АС. Он же устанавливает структуру суда. Органами воеводского суда являются: председатель суда, общее собрание судей воеводского суда (далее – общее собрание), а также коллегия суда. Председатель воеводского суда в сфере управления подчинен Председателю ВАС. Президент Республики своим распоряжением определяет детальный порядок осуществления надзора за административной деятельностью воеводских судов.

ВАС Польши осуществляет надзор за деятельностью воеводских АС в сфере осуществления правосудия, в частности рассматривает апелляции на решения воеводских АС и принимает постановления, поясняющие юридические вопросы, а также по первой и второй инстанциям рассматривает другие дела, которые относятся к компетенции ВАС на основании других законов.

В целом, польские АС при рассмотрении дел используют два метода: понуждение публичных властей к вынесению административных решений или их аннулирование. Их основная задача – защита лица от незаконного вмешательства и от бездействия органа власти.

В состав ВАС входят: Председатель, вице-председатели и судьи.

Органами ВАС являются: Председатель, Общее собрание судей и Коллегии. По представлению Общего собрания судей Президент Республики своим распоряжением устанавливает количество судейских должностей ВАС.

Председатель ВАС руководит его деятельностью и представляет его во внешних отношениях. Он вправе проверять деятельность ВАС, присутствовать в закрытых судебных заседаниях, может требовать объяснений и устранения нарушений. Председатель ВАС издает сборник решений АС.

В ВАС имеются три палаты: финансовая, хозяйственная и общеадминистративная. Деятельностью каждой из них руководит вице-председатель.

Финансовая палата осуществляет надзор за практикой по налоговым делам, а также делам о принудительном взыскании денежного обеспечения.

Хозяйственная палата осуществляет надзор за судебной практикой по вопросам хозяйственной деятельности, охраны промышленной собственности, бюджета, валютного, банковского регулирования, оборота ценных бумаг, страхования, пошлин, цен, тарифных ставок, а также выплат.

Общеадминистративная палата осуществляет надзор за делами, не входящими в компетенцию финансовой и хозяйственных палат. В их числе дела в сфере строительства, экономической безопасности, водного хозяйствования, охраны окружающей среды, земледелия, лесного хозяйствования, трудоустройства, устройства территориального самоуправления, недвижимости, приватизации имущества, общевоинской обязанности, внутренних дел, а также цен, выплат и тарифных ставок, если они относятся к вопросам, входящим в компетенцию Палаты.

В ВАС действует Канцелярия Председателя и Бюро судебной практики. Канцелярия обеспечивает осуществление Председателем своих функций. Канцелярией руководит Начальник. Бюро судебной практики анализирует практику административных судов. Бюро Судебной Практики руководит директор, который является вице-председателем, или судья.

Внутренний регламент исполнения служебных обязанностей в ВАС принимает Общее собрание судей. Регламент подлежит опубликованию в официальной газете «Польский Монитор» (*Monitor Polski*⁷).

Председателя ВАС на 6-летний срок полномочий назначает Президент Республики из двух кандидатов, представленных Общим собранием судей.

Общее собрание судей ВАС: а) рассматривает информацию Председателя о годовой деятельности ВАС; б) представляет Совету судей кандидатуры на должности судей; в) выбирает кандидатов на должность Председателя; г) устанавливает количественный состав Коллегии, а также выбирает его членов.

Коллегия ВАС: а) распределяет деятельность в ВАС; б) представляет Общему собранию судей мнение о кандидатах на должности судей; в) выражает мнение по другим вопросам, представленным Председателем. Срок полномочий членов Коллегии – три года.

В состав дисциплинарного органа ВАС входят все судьи ВАС за исключением Председателя, вице-председателей, а также Дисциплинарного защитника. Состав определяет жеребьевкой Коллегия. Этот орган рассматривает дисциплинарные дела в отношении судей административных судов: по первой инстанции – в составе трех судей; по второй инстанции – в составе семи судей.

Судьи АС при исполнении своих обязанностей независимы и подчинены только Конституции и законам.

Судей АС назначает Президент Польской Республики по представлению Совета судей (*Krajowej Rady Sądownictwa*⁸).

Для назначения на должности судьи воеводского АС может быть назначено лицо: 1) имеющее польское гражданство и пользующееся всеми гражданскими и политическими правами; 2) имеющее безукоризненную репутацию; 3) окончившее высшее учебное юридическое заведение в Польше и получившее степень магистра или заграничное образование, признаваемое в Польше; 4) способное с учетом состояния здоровья осуществлять обязанности судьи; 5) достигшее 35 лет; 6) обладающее высоким уровнем знаний в области государственного администрирования, а также в сфере административного права и других областей права, связанных с действием органов публичной администрации; 7) или имеющее стаж, по меньшей мере, 8 лет в должности судьи или прокурора, или, как минимум, 8 лет осуществлявшее адвокатскую деятельность, занимавшее должность юрисконсульта либо нотариуса, или в течение 10 лет занимавшее в государственных учреждениях должности, связанные с применением либо административным правотворчеством, или работавшее в должности судебного помощника в воеводском административном суде минимум два года.

Требования, о которых говорится в п. 7, не применяются в отношении лиц в должности профессора или с научной степенью доктора юридических наук.

Для назначения судьей ВАС необходимо иметь возраст – 40 лет, стаж работы, по меньшей мере, 10 лет на должности судьи или прокурора, в течение 10 лет осуществлять адвокатскую деятельность, быть юрисконсультантом или нотариусом. Требование достижения возраста 40 лет не распространяется на судью, который, по меньшей мере, три года занимал должность судьи воеводского административного суда.

Председатель ВАС может временно делегировать судью воеводского суда с его согласия для выполнения обязанностей судьи в ВАС. По предложению Председателя ВАС Министр юстиции вправе временно делегировать судью общей юрисдикции из апелляционного окружного суда общей юрисдикции для выполнения обязанностей судьи в ВАС.

На основании ст. 8. ЗАС и ст. 87 Закона «Об устройстве общих судов» 2001 г. судьи воеводского суда составляют на имя председателя этого суда, а председатель воеводского суда и судьи ВАС – на имя Председателя ВАС – заявление о своем имущественном положении.

Дисциплинарным органом по делам судей АС является ВАС. В качестве защитника по такого рода делам выступает специальное должностное лицо – Дисциплинарный защитник (*Rzecznik Dyscyplinarny*).

Высший надзор за деятельностью административных судов осуществляет Председатель ВАС. Он информирует, во-первых, Президента Республики и Совет судей о деятельности АС, во-вторых, Председателя Совета Министров о проблемах функционирования публичной администрации, выявленных при рассмотрении дел в АС.

Председатель ВАС устанавливает принципы делопроизводства в польских АС (ст. 11 ЗАС). Интересно отметить, что Председатель ВАС, председатель воеводского суда, а также иные лица, руководящие и надзирающие за административной деятельностью, вправе проверять деятельность соответствующего воеводского АС, присутствовать в судебном заседании, проходящем в закрытом режиме, могут требовать пояснений, а также устранения допущенных нарушений.

Общее собрание суда состоит из судей воеводского суда. Оно: представляет Совету судей кандидатов на должности судей воеводского суда; выражает мнение по вопросам назначения или увольнения председателя и вице-председателя воеводского суда; устанавливает количественный состав коллегии суда, выбирает его членов; 5) выбирает двух представителей, которые принимают участие в Общем собрании судей ВАС, избирающем членов Совета судей.

Коллегия суда: осуществляет распределение деятельности в суде и определяет детальные принципы распределения дел отдельным судьям; представляет общему собранию мнение о кандидатах на должности судей; рассматривает иные вопросы, по предложению председателя суда или по собственной инициативе. Срок полномочий коллегии – три года.

В польских АС имеются должности судебных ассессоров (*asesorem sądowym*), судебных референтов (*referendarz sądowego*), помощников судей, а также служащих и других работников (ст. 10 ЗАС).

Президент Республики своим распоряжением определяет должности и квалификацию судебных чиновников, а также детальные основания представления вознаграждения и сводную таблицу основной зарплаты, размер доплат за занимаемую должность.

Председатель ВАС вправе назначить судебным ассессором лицо, которое имеет гражданство, образование, иные критерии, применимые к судьям (см. выше), возраст 30 лет, «юридический стаж» не менее 4 лет, стаж не менее 6 лет на должности, связанные с правоприменением и правотворчеством.

На должность судебного референта для осуществления деятельности может быть назначено лицо, имеющее «правоприменительный» стаж не менее трех лет.

Таким образом, Польша имеет развитую систему административного судопроизводства. Некоторые аспекты ее функционирования могут представлять интерес и для Российской Федерации.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. URL: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20010981070>

³ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. URL: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021531269>

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o

Воронежский государственный университет
Бирюков П. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права
e-mail: birukovpn@yandex.ru

postępowaniu przed sądami administracyjnymi. URL: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021531270>

⁵ Biriukov P. The Administrative Law in Poland // Russian Journal of Legal Studies. 2014. Vol. (2). № 2. P. 71–75.

⁶ Naczelny Sąd Administracyjny. URL: <http://www.nsa.gov.pl>

⁷ URL: <http://www.monitorpolski.gov.pl>

⁸ URL: <http://www.krs.pl/en/>

Voronezh State University
Biriukov P. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the International and European Law Department
e-mail: birukovpn@yandex.ru

Д. В. Галушко

Воронежский государственный университет

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ
СОВРЕМЕННОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА:
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

*В статье дается анализ международного опыта развития административного судопроизводства как отдельного вида судебного процесса. Исследуются некоторые аспекты административного судопроизводства как стран континентальных правовых традиций, так и государств англо-саксонской правовой семьи. Обосновывается мнение о неотъемлемости административного судопроизводства в современном правовом государстве.
К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, правовое государство, Совет Европы, административные суды, трибуналы, верховенство права.*

**ADMINISTRATIVE JUSTICE AS AN ELEMENT OF A MODERN LEGAL STATE:
INTERNATIONAL EXPERIENCE**

The article contains an analysis of international experience in the development of administrative justice as a separate type of trial. Some aspects of administrative justice in countries of continental legal traditions and countries of the Anglo-Saxon legal family are investigated. The author substantiates administrative justice as an essential element of a modern legal state.

Key words: administrative justice, a legal state, the Council of Europe, administrative courts, tribunals, the rule of law.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ...

Обеспечение гарантий субъективных прав граждан в отношениях с административными органами является обязанностью правового государства, что приводит к необходимости разработки механизмов административного судопроизводства, которые, с одной стороны, защищали бы субъективные права граждан, а с другой – обеспечивали бы законность деятельности органов государственной власти и, таким образом, способствовали бы укреплению правопорядка в самом государстве¹.

Право граждан обжаловать решения, действия или бездействие органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц в судебном порядке является важной гарантией реализации закрепленных конституционных принципов и норм. Важность и сложность защиты прав и свобод частных лиц в сфере публичных отношений подчеркивается их подчиненностью органам и должностным лицам, которые осуществляют управленческие функции и обладают правом принимать обязательные для них решения. Эффективность такой защиты и должна обеспечиваться развитием административного судопроизводства как средства контроля за деятельностью органов исполнительной власти, а само рассмотрение административных споров должно осуществляться независимым авторитетным органом

– судом, перед которым частные лица и органы государственной власти будут равны.

На международном уровне, в рамках Совета Европы² в свое время были разработаны принципы административного права, которые определяют отношения между административными органами и частными лицами³. Эти принципы имеют целью обеспечить эффективные средства контроля за административными актами и действиями органов государственного управления, нарушающими права и интересы граждан. Отмечается, что одним из таких способов является судебный контроль как непреходящий атрибут государства, для которого определяющими являются господство права, защита и уважение прав человека. К этим средствам относятся: контроль как общими, так и конституционными судами; административный контроль или, как его еще называют, ведомственный контроль, который заключается в контроле за деятельностью активной администрации вышестоящими государственными органами, а также контрольная деятельность омбудсмена, уполномоченного парламентом осуществлять надзор за деятельностью исполнительных и других органов государственной власти путем рассмотрения жалоб граждан на действия этих органов или их должностных лиц, нарушающих их права.

Анализ ранее действовавших норм отечественного гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства,

регулирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, не позволяет даже теоретически говорить о таком равенстве, что также ранее было характерно и для правовой системы Советского Союза. Устранение недостатков такой системы связывается с введением в нашей стране Кодекса административного судопроизводства⁴, который призван обеспечивать независимый судебный контроль над сферой государственного управления. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации законодательно определил все основные принципы административного судопроизводства, в полной мере соответствуя международным стандартам административного судопроизводства и регулируя процедуру разрешения споров, возникающих в сфере государственного управления⁵.

Обратимся к международным нормам, касающимся разрешения споров между частными лицами и органами государственной власти, поскольку именно на них должна быть сориентирована правовая система страны, в частности – правовые нормы, которые закрепляют и определяют организацию системы административной юстиции. Прежде всего это Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., закрепившая в п. 1 ст. 6 право на справедливое судебное разбирательство: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона»⁶. Кроме того, в ст. 13 той же Конвенции «Право на эффективные средства правовой защиты» установлено: «Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве»⁷.

Конкретизируя положения Конвенции 1950 г., Комитет министров Совета Европы принял целый ряд рекомендаций в отношении развития и совершенствования административного судопроизводства и административной юстиции в целом. В частности, в 2004 г. была принята Рекомендация 20 государствам-членам по судебному пересмотру административных актов⁸. В п. В.1 данного акта указывается, что «все административные акты должны подлежать судебному пересмотру; такой пересмотр может быть прямым или косвенным ... суд должен обладать полномочиями рассматривать любое нарушение закона, включая отсутствие полномочий, проце-

дурные ошибки или злоупотребление властью».

Пункт В.3 конкретизирует положения Конвенции 1950 г. о независимом и беспристрастном суде, устанавливая, что, во-первых, судебный пересмотр должен проводиться созданным на основе закона судом, чья независимость и беспристрастность гарантированы, как того требует Рекомендация № R (94)12, а во-вторых, суд может быть специализированным, административным или же обычным. Однако в любом случае тем самым подчеркивается необходимость выделения отдельного вида судопроизводства – административного.

Следует отметить, что в разных странах мира институт административного судопроизводства прошел долгие и сложные этапы становления и развития. В результате этого в каждой стране были созданы собственные средства защиты прав и интересов граждан с учетом конкретных исторических традиций, обычаев и особенностей правовой системы⁹. Так, в большинстве европейских государств этот институт действует уже несколько веков (Франция, Германия, Испания и т.д.); в развивающихся странах его возможности тоже начали активно использоваться; в других странах ведутся активные дискуссии по поводу необходимости его создания¹⁰. При этом каждая из стран пытается ввести собственную, наиболее эффективную модель административного судопроизводства, а потому появилось значительное количество разнообразных вариантов его организации.

Конституционные традиции и правовые системы различных государств характеризуются различными подходами к закреплению механизмов осуществления административного судопроизводства, предлагающих различные формы защиты субъективных прав граждан в сфере государственного управления. В некоторых государствах для этого создаются специальные административные суды (Франция, Германия), в других административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции (Россия, Израиль, Дания), в третьих создаются специализированные квази-судебные органы (например, административные трибуналы в Великобритании). В целом, современная система организации административного судопроизводства в каждой стране неразрывно связана с ее историческими и правовыми традициями, иными словами, каждое государство самостоятельно подходит к решению данного вопроса в зависимости от развития собственной правовой системы, существования иных механизмов, защиты и гарантий прав и свобод человека и гражданина от органов государственной власти. Однако в любом случае административное су-

допроизводство рассматривается как отдельная сфера и неотъемлемый элемент построения правового государства.

В отношении развития административного судопроизводства в нашей стране особое внимание следует обратить на опыт организации административного судопроизводства и деятельности специальных судов в Германии и Франции, государств, близких к Российской Федерации как в географическом, так и правовом отношениях, что находит свое выражение в построении системы права и правопонимании.

В Германии и Франции специализированная система административных судов имеет давнюю историю, являясь неотъемлемым элементом судебных систем этих государств. В Германии система административной юстиции является одним из пяти (наряду с общим, трудовым, финансовым, социальным) звеньев судебной системы страны. Система административных судов Германии создана для рассмотрения жалоб физических и юридических лиц на действия и акты органов государственного управления, а также для разрешения споров между органами местного самоуправления, если эти жалобы и споры не относятся к компетенции других судов. Германская судебная система в целом и система административных судов в частности соответствуют с федеративному устройству данного государства. Высшей инстанцией германской системы административных судов является Федеральный административный суд¹¹.

Во Франции, как и в Германии, административное судопроизводство осуществляется специализированными судебными учреждениями, составляющими отдельную часть национальной судебной системы этого государства. Административные суды во Франции являются самостоятельными, но при этом их систему возглавляет Государственный Совет, орган исполнительной власти этой страны. Данное положение уже достаточно давно подвергается исследователями обоснованной критике¹².

Сходство механизмов административного судопроизводства Германии и Франции заключается, прежде всего, в специализации на сфере государственного управления и функциональном назначении судебных органов¹³. Это помогает им глубже проникнуть в суть разрешаемых дел, принимать более квалифицированные решения по ним¹⁴.

В странах с англо-саксонской правовой традицией административное судопроизводство построено на основе принципа «господства права» (*Rule of Law*). Профессор А. В. Дэйси определил, что данный принцип означает абсолютное верховенство или предпочтение общего права над произволом, а также исключает его возможность, прерогативу или даже широкую дискрецион-

ную власть государственной администрации¹⁵. Кроме того, данный принцип предусматривает равенство всех перед законом, т.е. одинаковое подчинение всех лиц общему праву: все граждане равны перед законом и одинаково отвечают перед судом независимо от должности, которую они занимают. Административное судопроизводство издавна осуществляется судами общей юрисдикции, которым принадлежит основная роль в определении прав и свобод частных лиц¹⁶.

Однако в Великобритании допускается создание специализированных трибуналов, которые не являются частью судебной системы государства и рассматривают в пределах установленной квазисудебной процедуры правовые споры между частными лицами, с одной стороны, и органами государственного управления – с другой¹⁷. Так, в соответствии с Актом о трибуналах, судах и принуждении 2007 г.¹⁸ была учреждена двухуровневая система трибуналов – первой и апелляционной инстанции. Кроме того, также создан Административный суд как подразделение Отделения королевской скамьи Высокого суда¹⁹. Административный суд представляет собой подразделение, занимающееся пересмотром решений нижестоящих судов и рассмотрением жалоб на действия административных органов. Создание подобных органов в Великобритании говорит, по нашему мнению, о все большем возрастании значения административного судопроизводства, тем более в государстве с англо-саксонскими традициями в правовой системе.

В целом все модели административного судопроизводства имеют между собой много общего, их объединяет одна общая цель – осуществление эффективного контроля за правомерностью актов и действий органов публичной власти в отношении лиц частного права. Наличие различных органов, защищающих права и свободы граждан, создает механизм, без которого невозможно функционирование современного правового государства. В различных странах существуют свои специфические способы защиты субъективных прав граждан, но одним из важнейших является институт административного судопроизводства, что служит эффективным средством контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Административное судопроизводство – неотъемлемая черта современного правового государства; а его создание и развитие – задача каждого демократического государства. Законодательным закреплением специального порядка рассмотрения административно-правовых споров Российская Федерация подтвердила свое стремление к приведению отечественного законодательства в соответствие самым передовым международным стандартам и нормам.

¹ См.: *Adler M.* Administrative Justice in Context. Oxford, 2010. P. 19–20.

² URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative_law_en.asp

³ The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons: A handbook. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Handbook%20on%20Administration%20and%20You/Admin%20and%20youE.pdf>

⁴ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_176147/

⁵ Подробнее о международных стандартах административного судопроизводства см.: *Галушко Д. В.* Международные стандарты административного судопроизводства // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 39–44.

⁶ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

⁷ Там же.

⁸ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4

⁹ См.: *Kunenecke M.* Tradition and Change in Administrative Law : An Anglo-German Comparison. Berlin, 2007. P. 1.

¹⁰ См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 205.

¹¹ Bundesverwaltungsgericht. URL: <http://www.bverwg.de/>

¹² См. например: *Schwartz B., Vanderbilt A. T.* French Administrative Law and the Common-law World. New Jersey, 2006. P. 320–323.

¹³ См.: *Harlow C., Rawlings R.* Law and Administration. Cambridge, 2009. P. 8–9.

¹⁴ См.: *Allison J.* A Continental Distinction in the Common Law. Oxford, 2000. P. 36.

¹⁵ См.: *Dicey A. V.* Introduction to the Study of the Law of the Constitution. – London, 1915. – P. 107–122.

¹⁶ См.: *Leyland P., Anthony G.* Textbook on Administrative Law. Oxford, 2012.

¹⁷ См.: *Drewry G.* The Judicialisation of ‘Administrative’ Tribunals in the Uk : From Hewart to Leggatt // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2009. № 28. P. 45–64.

¹⁸ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>

¹⁹ Administrative court. URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/administrative-court>

Воронежский государственный университет

*Галушко Д. В., кандидат юридических наук, доцент
кафедры международного и европейского права
e-mail: galushkodv@gmail.com
тел.: 8(473) 255-84-92*

Voronezh State University

*Galushko D. V., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the International and European Law Department
e-mail: galushkodv@gmail.com
tel.: 8(473) 255-84-92*

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

ФРАНЦУЗСКАЯ МОДЕЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Анализируются положения Кодекса административного судопроизводства Франции, рассматриваются особенности французской модели административной юстиции.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Кодекс административного судопроизводства, Франция, административная юстиция.

FRENCH MODEL OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: FEATURES OF LEGAL REGULATION

This article analyzes the provisions of the Code of Administrative Proceedings of France, discusses the features of the French model of administrative justice.

К e y w o r d s: Code of Administrative Proceedings, France, administrative justice.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ...

Актуальность исследования российскими учеными Кодекса административного судопроизводства Франции обусловлена актуальностью всего комплекса вопросов формирования и функционирования систем административного судопроизводства в государствах, относящихся к одной (романо-германской) правовой системе. Решение указанных вопросов, несмотря на известные различия в политическом, государственном, административном, правовом устройствах России и Франции, определяется общностью возникающих потребностей и средств для их удовлетворения, поэтому опыт другого государства может дать полезные указания отечественным теоретикам и практикам.

Модель административной юстиции Франции во многом послужила основой для формирования систем административного судопроизводства отдельных зарубежных государств или, по крайней мере, оказала существенное влияние на создание административных судов других стран. Некоторые ее категории схожи с институтами находящейся в стадии становления системы административного судопроизводства России, отдельные элементы еще могут быть частично позаимствованы российским законодателем из развитого, проверенного временем и обширной практикой применения, французского законодательства об административной юстиции.

История развития нормативной основы административного судопроизводства Франции богата и специфична, отдельные ее положения можно обнаружить еще в законодательстве конца XVIII в. Становление административной юстиции Франции проходило в свете практической реализации принципа разделения

властей, проявившегося в запрете судьям вмешиваться в деятельность административных органов, а также обсуждать вопрос о законности административных актов. Развитие этой идеи стало основой отделения администрации, осуществляющей непосредственное управление, от администрации, рассматривающей споры в сфере управления. Создание системы специальных органов, рассматривающих и разрешающих административные дела по определенной процессуальной форме и формируемых по судебной модели, и ознаменовало появление административной юстиции во Франции в начале XIX в.

За весь более чем двухвековой период развития система административного судопроизводства Франции подвергалась значительным изменениям, важнейшими из которых были реформирование Государственного Совета, преобразование советов префектур в административные трибуналы, создание административных апелляционных судов, и, наконец, кодификация положений различных нормативных правовых актов в сфере организации и осуществления административного судопроизводства. Результатом такой кодификации стал Кодекс административного судопроизводства, отличительными особенностями которого являются упорядоченность, логичность, системность, комплексность и полнота изложения процессуальных норм.

Свой современный вид Кодекс приобрел в 2000 г. Так, Ордонансом от 4 мая 2000 г. № 2000-387 «О законодательной части Кодекса административного судопроизводства» была утверждена законодательная часть Кодекса, а Декретом от 4 мая 2000 г. № 2000-389 «О регламентарной части Кодекса административного судопроизводства» – регламентарная его часть. При этом

статьи законодательной части обозначаются буквой «L», а регламентарной – «R».

Кодекс состоит из вступительной части, излагающей принципы административного судопроизводства, девяти книг, включающих титулы, состоящие из глав, разделов, подразделов, объединяющих статьи, которые в свою очередь могут составлять законодательную или регламентарную части Кодекса.

Книга I Кодекса административного судопроизводства носит название «Государственный Совет» и посвящена раскрытию полномочий верховного органа административной юрисдикции по разрешению споров и полномочий в административной и законотворческой сферах. Кроме того, в Книге I приводятся положения об организации и функционировании Государственного Совета, его составе и структуре, составе отделения по разрешению споров и административных отделений; определяются полномочия отделений; освещаются вопросы национального списка экспертов, организации и деятельности секретариата отделения по разрешению споров, Генеральной ассамблеи и Постоянной комиссии Государственного Совета. Значительная часть законодательных и регламентарных положений Книги I – это положения о службе (вопросы деятельности консультативной комиссии, назначения членов Государственного Совета, повышения по службе, отправления в длительные служебные командировки, делегирования на публичную должность, зачисления в резерв и дисциплины).

Книга II «Административные трибуналы и административные апелляционные суды» определяет полномочия административных трибуналов и административных апелляционных судов по разрешению споров, а также их административные полномочия; устанавливает особенности функционирования административных трибуналов и административных апелляционных судов, их юрисдикционных канцелярий, Высшего Совета административных трибуналов и административных апелляционных судов, Генерального секретаря административных трибуналов и административных апелляционных судов. Значительное внимание уделяется регламентации уставных положений, вопросам о персонале, назначении и подборе кадров административных трибуналов и административных апелляционных судов, оставлении за штатом, повышении по службе, служебных положениях, дисциплинарных мерах.

В Книге III «Компетенция» раскрывается компетенция административных судов по рассмотрению дел в первой инстанции (предметная подсудность и подсудность по территориальному основанию), подсудность судов апелляционной

инстанции (предметная и территориальная), компетенция Государственного Совета как кассационной инстанции. Особое место среди норм Книги III занимают установления, касающиеся подсудности связанных между собой требований (относящихся к компетенции административного трибунала и Государственного Совета, компетенции двух административных трибуналов или двух административных апелляционных судов), а также положения об урегулировании вопросов о подсудности.

Содержание Книги IV «Возбуждение дела в суде первой инстанции» составляют положения о подаче возбуждающей дело жалобы (представлении жалобы, прилагаемых документов, срока подачи жалобы), о представительстве в административных трибуналах, административных апелляционных судах и Государственном Совете, о юридической помощи.

Книга V «Вынесение решений по срочным вопросам» содержит нормы о процедуре вынесения таких решений, способах их обжалования, различные и особые положения, применяемые к конкретным спорам (по делам о заключении контрактов и осуществлении закупок, в области налогообложения, области аудиовизуальных средств связи), а также регламентирует специальный порядок о приостановлении, требование о котором сопровождает жалобы государственного представителя, направленные против актов коммун или в области градостроительства и защиты окружающей среды.

В Книге VI «Рассмотрение дела в суде» отсутствуют законодательные установления, содержатся только следующие регламентарные положения: о подаче меморандумов, иных документов, в том числе посредством электронной коммуникации; регистрации жалобы; назначении докладчика; извещениях о различных процессуальных действиях; заседаниях; требованиях о приведении в соответствие и вынесении предупреждения, прекращении разбирательства. Значительное внимание уделяется вопросам назначения экспертизы (количеству и порядку назначения экспертов, проведению экспертизы, отчету об экспертизе, расходам на экспертизу); выезда на место; расследования (процедуре, протоколу и расходам); другим мерам судебного разбирательства; разрешению вопросов, возникающих при судебном разбирательстве (заявлению ходатайств и вступлению в дело); возобновлению производства по делу и избранию нового адвоката; дезавуированию и отказу от исковых требований.

Книга VII «Решение» посвящена таким вопросам, как: внесение решения в список дел, слушаемых судом; самоотвод и отвод; проведение заседания и постановление судебного

решения; объявление решения; разграничение подведомственности между административными и судебными юрисдикционными органами (запрос Трибунала по конфликтам, преюдициальному вопросу, приоритетному вопросу о конституционности); медиация. Кроме того, весомое место занимают нормы об особенностях разрешения налоговых споров, избирательных споров, нарушений в сфере путей сообщения, споров об обязанностях покинуть французскую территорию и постановлениях о препровождении за государственную границу, споров об отказе во въезде на французскую территорию в качестве беженца, споров о праве на жилище и урбанистических споров, споров о местах остановки передвижных местонахождений путешествующих людей, исков о дискриминации и пр.

В Книге IX «Исполнение судебных решений» охарактеризованы принципы исполнения судебных решений, вынесения решения об обеспечении исполнения решения, положения об астрэнте.

Содержание Кодекса административного судопроизводства отличается тем, что в ряде его статей содержатся ссылки или даже выдержки из других, чаще всего кодифицированных актов, таких как: Оборонный кодекс; Кодекс о въезде и пребывании иностранцев и реализации права на убежище; Уголовный кодекс; Избирательный кодекс; Монетарный и финансовый кодекс; Строительный и жилищный кодекс; Почтовый и телекоммуникационный Кодекс; Спортивный кодекс; Научный кодекс; Трудовой кодекс и др.

Еще одной отличительной особенностью Кодекса административного судопроизводства является то, что закрепление большинства институтов в соответствующих разделах дополняется положениями, касающимися особенностей применения отдельных норм в Новой Каледонии, Французской Полинезии и других заморских владениях Франции, что обусловлено известной спецификой осуществления государственной власти на таких территориях.

Среди наиболее значимых достижений последовательного развития французского законодательства об административном судопроизводстве следует отметить фиксацию в Кодексе таких принципов административного судопроизводства, как приоритет коллегиального рассмотрения дел, отсутствие у жалобы приостанавливающего действия, состязательность процесса и др.

Заслуживают внимания положения Кодекса о наличии у Государственного Совета компетенции не только по разрешению споров, но и полномочий в административной и законодательской сферах. Так, на Государственный

Совет возлагаются обязанности постоянной группы по инспектированию административных юрисдикционных органов (ArticleL112-5). Инспекционная группа контролирует организацию и функционирование юрисдикционных органов, может формулировать для них любые полезные рекомендации, что способствует распространению положительных практик, направленных на совершенствование выполнения задач, возложенных на юрисдикционные органы (ArticleR112-1). Кроме того, при возникновении в процессе разрешения дела нового правового вопроса, представляющего серьезную трудность, административный трибунал или административный апелляционный суд передает материалы дела Государственному Совету для дачи заключения (ArticleL113-1). Государственный Совет также дает заключение на законодательное предложение (ArticleL123-1). Члены Государственного Совета могут участвовать в работе комиссий судебного или административного характера, образованных при публичных администрациях, учреждениях или предприятиях, а также при международных организациях (ArticleR137-1). Такие не типичные для судебных органов функции демонстрируют особую значимость Государственного Совета не только как высшего суда, разрешающего административные споры, но и как ключевого государственного органа, осуществляющего важнейшие полномочия в административной и законодательской сферах, а также управление в системе органов административной юстиции.

Определенный интерес вызывают положения Кодекса о порядке назначения членов Государственного Совета (ArticleL133-1 – ArticleL133-7), повышения их по службе (ArticleR134-1 – ArticleR134-8), которые устанавливают прозрачные, понятные и справедливые процедуры, способствующие замещению должностей достойнейшими кандидатами. Назначение и подбор кадров в корпусе административных трибуналов и административных апелляционных судов также отличаются строго регламентированными и четкими процедурами, одной из которых является конкурс (ArticleR233-8 – ArticleR233-14).

Весьма необычными для российских представлений о возможных вариантах устройства и состава государственных органов могут показаться институты сверхштатных государственных советников (ArticleL121-4 – ArticleL121-8) и сверхштатных мастеров запросов Государственного Совета (ArticleL133-9 – ArticleL133-12). Вместе с тем привлечение к временному выполнению обязанностей члена органа административной юстиции лица из «внешней среды» может быть очень полезным в некоторых случаях.

Характерным для законодательства об административном судопроизводстве Франции является также обязательность по общему правилу участия в процессе представителей сторон. Так, жалобы и меморандумы под страхом признания неприемлемыми должны быть представлены в административный трибунал адвокатом, адвокатом при Государственном Совете и Кассационном Суде либо судебным поверенным, практикующим в пределах соответствующего округа (ArticleR431-2); представительство в апелляционном суде должно осуществляться адвокатом либо адвокатом при Государственном Совете и Кассационном Суде (ArticleR431-11), а в Государственном Совете – адвокатом при Государственном Совете (ArticleR432-1). На исключительные случаи, указанные в Кодексе, положения об обязательности представительства не распространяются (например, при обращении в административный трибунал по спорам по вопросам прямых налогов (ArticleR431-3) в административный апелляционный суд с жалобой о превышении полномочий (ArticleR431-11), в Государственный Совет по вопросам избирательного права (ArticleR 432-2) и др.). Кроме того, государство освобождается от привлечения адвоката при предъявлении требований, предоставлении возражений на жалобу либо при вступлении в процесс (ArticleR431-7, ArticleR431-12, ArticleR432-4).

Особо выделяется в Кодексе институт вынесения судом решения по срочным вопросам (аналог российского института мер предварительной защиты). Так, в случаях обращения в суд с требованием об аннулировании или изменении административного решения судья по срочным вопросам, получив ходатайство с таким смыслом, может приказать приостановить исполнение этого решения или некоторых его правовых последствий, если это оправдано неотложными обстоятельствами и на стадии судебного следствия определенно дает основание для серьезных сомнений в части законности этого решения (ArticleL521-1).

Что касается самого судебного разбирательства, вынесения и исполнения судебного решения, обращают на себя внимание и могут

быть весьма полезны практике любого судебного органа следующие положения Кодекса: суд может потребовать от одной из сторон представить в сводном меморандуме выводы и средства правовой защиты, ранее представлявшиеся в ходе рассмотрения дела, сообщив, что если это приглашение будет оставлено без внимания, то неподтвержденные требования или доводы могут считаться отклоненными (ArticleR611-8-1); в конце заседания любая из сторон может передать председателю присутствия, разрешающего дело, записку о содержании выносимого решения (ArticleR731-4); суд может наложить на подателя жалобы, которую он считает злоупотреблением права на судебную защиту, штраф, размер которого не может превышать 3000 евро (ArticleR741-12 E); по требованию стороны, юрисдикционный орган в выносимом им решении может снабдить приказ астрэнтотом (ArticleR9111-3).

Отдельного внимания заслуживают также специальные положения Кодекса, касающиеся вопросов разграничения подведомственности между административными и судебными юрисдикционными органами, споры о которой разрешаются специализированным органом – Трибуналом по конфликтам (ArticleR771-1 – ArticleR771-2), а также нормы о возможности урегулирования трансграничных споров, т.е. споров, в котором одна из сторон имеет домицилий или постоянное местонахождение в государстве – члене Европейского союза, а другая – во Франции, – посредством медиации (ArticleL771-3 – ArticleL771-3-2).

Вышеуказанными достоинствами и феноменами, безусловно, не исчерпывается содержание Кодекса административного судопроизводства Франции. Опираясь на достижения сравнительно-правовой науки и ознакомившись с текстом анализируемого нормативного акта, исследователи вопросов организации и функционирования систем административного судопроизводства смогут найти еще немало положений, отражающих сущность административной юстиции в целом, и демонстрирующих специфику разрешения административных правовых споров в различных государствах в частности.

Воронежский государственный университет

*Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент
кафедры трудового права, доцент кафедры административного и муниципального права*

e-mail: yulia_sh81@mail.ru

тел.: 8(473)220-84-74

Voronezh State University

*Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the Labor Law Department, Associate Professor
of the Administrative and Municipal Law Department*

e-mail: yulia_sh81@mail.ru

tel.: 8(473)220-84-74

ВЗГЛЯД СУДЬИ

С. В. Курчевская

Воронежский областной суд

ПРИМЕНЕНИЕ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ: ПЕРВЫЙ ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПРОТИВОРЕЧИЯ

Анализируются применение на практике Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции, первые сложности и противоречия.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, административное дело, административное судопроизводство, гражданское судопроизводство.

APPLICATION OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN COURTS OF LAW: THE FIRST EXPERIENCE, THE PROBLEMS, THE CONTRADICTIONS

Analyzed the first experience of application of the Code of administrative proceedings of the Russian Federation in courts of law, the complications and the contradictions.

К e y w o r d s: Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, administrative case, administrative legal proceedings, civil legal proceedings.

Многолетняя научная дискуссия о необходимости создания в России системы административных судов, административная и судебная реформы в России, практическая работа по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из публично-правовых отношений, привела к созданию в системе судов общей юрисдикции судебных коллегий по административным делам и принятию Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹. Создание административных коллегий, принятие нового процессуального закона имеют под собой конституционно-правовую основу и, безусловно, огромное практическое значение.

Выделение административных дел в отдельную, обособленную категорию, со своим процессуальным законодательным актом такого уровня, одновременно является и следствием усиления внимания к ним со стороны законодателя и правоприменителей как к делам, имеющим большую социальную значимость, и основой дальнейшего совершенствования административного судопроизводства в Российской Федерации. Конечная цель, как видится, состоит в создании действительно эффективного судебного контроля за законностью решений и действий органов власти, эффективной защиты прав граждан и юридических лиц во взаимоотношениях с органами власти, местного самоуправления всех уровней, должностными лицами, что, в свою очередь, послужит одной из причин повышения

эффективности, законности осуществления ими государственных или иных публичных полномочий.

На первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений», состоявшейся в г. Воронеже, в стенах Воронежского государственного университета, 27 ноября 2015 г. было уделено много внимания анализу причин и предпосылок изменений в системе российского процессуального законодательства, Федеральному закону «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» – этапу реализации положений Конституции Российской Федерации о формах осуществления судебной власти в стране. Продолжена дискуссия о сущности административного судопроизводства как предмета дальнейших научных исследований, учебной дисциплины, о его отнесении к одному из типов процессов и т.д.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации принят, вступил в действие 15 сентября 2015 г. Это означает, что итог работы ученых-административистов и законодателя, воплощенный в Кодексе, сейчас реализуется на практике путем ежедневной работы судей судов общей юрисдикции, специализирующихся на рассмотрении категорий дел, отнесенных к административным. От профессионализма судей вновь созданных административных коллегий, от возможности открыто обсуждать проблемы

и противоречия правоприменительной практики, возникающие, в том числе, и из-за несовершенства нового закона, от оперативности устранения причин, порождающих сложности осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами административных дел, зависит сейчас очень многое. Эффективность работы судебной системы в сфере административных правоотношений, связанной с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, в новых правовых реалиях послужит одним из наиболее важных критериев оценки целесообразности произведенных изменений в системе российского процессуального законодательства.

Ниже приводится ряд обнаружившихся с первых дней применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации вопросов и противоречий.

Процессуальная правопреемственность Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) от Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) очевидна. Вместе с тем имеются и многочисленные отличия. Из ГПК РФ исключены главы, регулировавшие рассмотрение тех видов споров, которые относятся к административным.

Определенную сложность в настоящее время представляет собой разграничение подведомственности дел, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства и в порядке административного судопроизводства.

Данные трудности не возникают по таким узким, специальным категориям дел, названных в КАС РФ, и особенностям как оспаривание результатов определения кадастровой стоимости, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и т.д.

В то же время разграничение вида судопроизводства по 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 традиционно представляет сложность.

До принятия КАС РФ ГПК РФ содержал главу 25 практически с таким же наименованием, с той лишь разницей, что в названии главы не были указаны органы, организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями. При этом судебная практика и ранее относила такие организации к субъектам публично-правовых отношений.

Вопросы разграничения дел, рассматриваемых в порядке искового производства либо в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, существовали и ранее. Прежде всего они были связаны с наличием спора о праве, как причины или последствия принятия оспариваемого акта органа власти, должностного лица, совершения ими действий (бездействия).

Практический подход к разграничению изменялся с течением времени.

Так, в более ранний период суды активно пользовались возможностью, которую предоставляли ч. 3 ст. 247 ГПК РФ, ч. 3 ст. 263 ГПК РФ и разъяснения п. 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», и в случае выявления наличия спора о праве, подведомственном суду, при рассмотрении дела в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, выносили определение об оставлении заявления без рассмотрения, в котором разъясняли заявителю и другим заинтересованным лицам их право разрешить спор в порядке искового производства.

С принятием постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», которым из постановления № 2 от 20 января 2003 г. исключены п. 8–10, наметилась следующая тенденция.

Суды стали исходить из права гражданина или организации, обращающихся в суд, самостоятельно определять способ защиты своих прав. Учитывалось, что обращающееся за защитой своих прав лицо может и не обладать специальными познаниями, позволяющими правильно определить вид судопроизводства, и, в случае ошибки, суд должен был самостоятельно установить его и рассмотреть дело в надлежащем процессуальном порядке.

Критерием отнесения спора к делам, возникающим из публично-правовых отношений, являлось участие в нем лица, обладающего властными полномочиями по отношению к контрагенту, их изначальное неравенство в спорном правоотношении, и необходимости при таких условиях обеспечить максимальную правовую защиту лица, публичными полномочиями не обладающего. С этой целью для указанной категории дел был предусмотрен особый порядок рассмотрения, например возможность обязать лицо, обладающее публичными полномочиями,

явиться в суд или направить представителя, а также существовали особенности распределения бремени доказывания существенных для дела обстоятельств.

Многочисленные судебные постановления районных судов, судов уровня субъектов Российской Федерации, которыми заявления, поданные в порядке гл. 25 ГПК РФ, в связи с наличием спора о праве были оставлены без рассмотрения по существу либо без движения на стадии принятия, отменялись Верховным Судом РФ. Мотивом отмен служило то, что суды безосновательно усматривали наличие спора о праве там, где его нет.

С учетом сложившейся практики, определенных Верховного Суда РФ, суды, в том числе суды нашего региона, исходили из следующего. Спор по правоотношению, в котором одна из сторон имеет властные полномочия и реализует их в установленном порядке, обязательном для участников возникшего правоотношения, должен рассматриваться в порядке главы 25 ГПК РФ. И только при установлении наличия спора относительно того же предмета между заявителем и другими лицами, обладающими аналогичным с ним объемом прав и обязанностей, дело подлежало рассмотрению в порядке искового производства.

К примеру, заявление о признании недействительным отказа Департамента имущественных и земельных отношений по Воронежской области в предоставлении гражданину земельного участка подлежало рассмотрению в порядке главы 25 ГПК РФ. Если же отказ был вызван наличием первоочередного права у иного гражданина получить данный участок, то такой спор мог быть разрешен в порядке искового производства.

Необходимо отметить, что в то время, когда порядок рассмотрения как исков, так и заявлений в порядке главы 25 ГПК РФ, регулировался одним процессуальным законом, и определение вида судопроизводства являлось прерогативой суда, сложности и ошибки проведения разграничения дел зачастую не влекли каких-либо серьезных последствий для обращающихся в суд лиц.

В настоящее время ситуация следующая. КАС РФ, будучи самостоятельным процессуальным законом, регулирующим отдельный вид судопроизводства, предусматривает отказ в принятии административного искового заявления, или прекращение производства по делу в случае, если оно не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Поэтому сейчас крайне важно иметь четкие критерии отнесения споров к тем, которые рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, и к тем, которые рассматриваются в порядке административного судопроизводства.

Такие критерии, как минимум, должны быть понятными для судей и их аппарата, а также

юристов, а как задача максимум, они должны быть изложены в доступной форме и понятны лицам, обращающимся в суды за защитой своих прав и интересов. КАС РФ, установив требование о наличии у представителей сторон по делам высшего юридического образования, в то же время предусматривает и возможность лиц, таким образованием не обладающих, самостоятельно защищать свои интересы в суде.

Выработка критериев окажет влияние на своевременность и эффективность судебной защиты, исключит волокиту, исключит или сведет к минимуму ситуации, когда по истечении определенного периода рассмотрения дела ошибка обратившегося лица и суда будет исправляться принятием постановления о прекращении производства по делу, и возбуждением спора заново уже в надлежащем порядке. За указанным имеются и иные, более частные последствия, такие как судебные расходы участников, нагрузка судов и т.д.

В настоящее время усматривается два направления развития данного вопроса.

Первое, которое автору статьи представляется правильным, состоит в том, чтобы придерживаться ранее выработанного подхода. А именно, в исковом порядке, урегулированном ГПК РФ, рассматривать споры, по которым имеется конфликт частных интересов относительно одного объекта правоотношения. Например, в порядке гражданского судопроизводства должен рассматриваться иск гражданина о признании незаконным ненормативного правового акта, принятого в отношении иного лица, если гражданин полагает, что при этом были нарушены его права и законные интересы. В тех же случаях, когда одной из сторон правоотношения выступает лицо, обладающее публичными функциями и реализующее их в порядке, обязательном для другой стороны правоотношения, при этом реализация права этой стороны не затрагивает частных интересов иного лица, не обладающего властными полномочиями, дела подлежат рассмотрению в порядке КАС РФ.

Вторая позиция заключается в передаче на рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства споров об осуществлении гражданских прав, соединенных с требованиями о признании недействительными (незаконными) ненормативных актов, являющихся основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей, а также споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей. Например, к рассматриваемым в порядке ГПК РФ в настоящее время предлагается относить дела о признании незаконным ненормативного акта

органа власти о предоставлении или отказе в предоставлении земельного участка на каком-либо праве, независимо от того, затрагиваются ли таким актом права иных лиц, не участвующих напрямую в спорном правоотношении.

Принятое 17 ноября 2015 г. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» в абз. 3 п. 1 содержит, наряду с иными, следующее разъяснение.

Требования об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей и иных должностных лиц Федеральной службы судебных приставов рассматриваются в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, и в порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ. Вместе с тем, если от разрешения данных требований зависит определение гражданских прав и обязанностей сторон исполнительного производства, а также иных заинтересованных лиц, указанные требования рассматриваются в порядке искового производства.

Вместе с тем гражданские права и обязанности иных, кроме должника и взыскателя, лиц и ранее защищались в порядке искового гражданского судопроизводства, даже если такая защита требовалась в связи с наличием исполнительного производства. К таким примерам можно отнести дела об освобождении имущества от описи и ареста.

Что касается определения гражданских прав и обязанностей сторон исполнительного производства, то тут требуется дополнительное уточнение критериев разграничения. Смысл административного, равно как и гражданского, судопроизводства состоит в защите нарушенных, оспоренных прав или в защите от угрозы такого нарушения. В противном случае отсутствует само основание для обращения в суд и, тем более, основание для удовлетворения судом заявленных требований. Часть 1 ст. 4 КАС РФ устанавливает следующее: каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами.

Правовая природа ненормативного правового акта предполагает властное волеизъявление лица, обладающего публичными функциями, направленное на возникновение, изменение или

прекращение прав и обязанностей определенных лиц. При этом защищаемые судом права являются в большинстве своем именно гражданскими.

Требование должника об отмене ограничения на выезд из Российской Федерации основано на защите принадлежащего ему гражданского права «свобода передвижения» – прямо указанного в ст. 150 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Дела об оспаривании решений миграционных органов, традиционно относимые к делам, возникающим из публичных правоотношений, административным делам, возникают в связи с защитой иностранными гражданами и лицами без гражданства своих гражданских прав на свободу выбора места пребывания и жительства (также ст. 150 ГК РФ с учетом положений ст. 2 ГК РФ – правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом).

В приведенных примерах предполагается защита нематериальных благ, которые, тем не менее, относятся к объектам гражданских прав в силу ст. 128 ГК РФ.

Так какие же гражданские права и обязанности должны быть спорными, для того чтобы отнести дело к рассматриваемому в порядке гражданского, а не административного судопроизводства, несмотря на то, что спор гражданин ведет с органом или должностным лицом, обладающим в правоотношении властными полномочиями? Может ли быть произведен водораздел по тому, являются ли права имущественными или неимущественными, и насколько обоснован и целесообразен такой подход?

В случае избрания второго пути развития представляется, что потребуются внесение изменений и в ГПК РФ, так как дела по оспариванию ненормативных актов, действий, бездействия органов и лиц, обладающих государственными и публичными полномочиями, даже соединенных с требованиями о конкретных гражданских правах имеют свои особенности, а глава 25 ГПК РФ в настоящее время не действует.

Следует отметить, что отсутствие четких критериев определения вида судопроизводства порождает в настоящее время и будет порождать судебные ошибки, повторные обращения в суд и снижать эффективность деятельности судебной системы.

Наряду с изложенным существует еще ряд положений нового процессуального закона, требующих уточнений, разъяснений и, возможно, изменений.

Так, нормы гражданского судопроизводства предполагают необходимость наличия у адво-

ката, кроме ордера, доверенности, в которой перечислены специальные полномочия, такие как право отказа от иска, право обжаловать судебное постановление, и т.д. Для представления интересов в рамках Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях достаточно ордера, в том числе и для совершения таких действий, как подача жалобы. С учетом того, как сформулированы положения ст. 56 и 57 КАС РФ, данный вопрос о содержании полномочий адвоката, удостоверенных ордером, требует уточнения.

Необходимо устранить противоречие, имеющееся в главе 26 КАС РФ, регулирующей особенности производства по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Часть вторая ст. 250 КАС РФ предусматривает, что административное исковое заявление о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок может быть подано в суд в шестимесячный срок со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятого по делу. Часть 3 ст. 253 Кодекса устанавливает, что пропуск срока на обращение в суд не является основанием для отказа в принятии такого заявления, оставления его без движения или возвращения. Статья же 254 КАС РФ относит нарушение сроков, установленных ст. 250, к основаниям для возвращения административного искового заявления.

Возник вопрос о целесообразности передачи на рассмотрение судей районных судов тех дел, которые ранее рассматривались мировыми судьями в рамках приказного производства. Речь идет, в основном, о делах о взыскании обязательных платежей и санкций, налогов, страховых взносов, с небольшой ценой иска. Такая новелла существенно перераспределила нагрузку в сторону ее увеличения для районных судей и апелляционной инстанции областных и равных им судов. Согласно паспорту Проекта закона № 887446-6 «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные федеральные законы»², он уже включен в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на апрель 2016 г. Проект предполагает установление упрощенной формы производства по делам о взыскании обязательных платежей и санкций путем возврата к вынесению мировыми судьями приказов, представляющих собой судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованиям взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций. Судебный приказ является одновременно исполнительным

документом и приводится в исполнение в порядке, установленном для исполнения судебных решений.

Для суда первой инстанции Кодексом установлена возможность в случае неявки в судебное заседание участвующих в деле лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте проведения судебного заседания, рассмотреть дело в порядке упрощенного (письменного) производства, т. е. без ведения протокола и аудиопотоколирования. Для судов апелляционной инстанции возможность применения упрощенного производства установлена только в отношении рассмотрения частных жалоб, с определенными изъятиями (ч. 8 ст. 307 КАС РФ). В то же время в ч. 1 этой статьи указывается на рассмотрение судом апелляционной инстанции дела в судебном заседании по правилам производства в суде первой инстанции с учетом особенностей, предусмотренных Кодексом. Представляется, что целесообразно распространить право не осуществлять ведение протокола и аудиопотоколирования судом апелляционной инстанции в отсутствие лиц, участвующих в деле, которые извещены о судебном заседании в установленном порядке.

Глава 26 КАС РФ предусматривает возможность возврата административного искового заявления по мотивам очевидного отсутствия нарушения прав заявителя (в отношении дел о присуждении компенсации за нарушение на судопроизводство или исполнение решения в разумных срок). Статья 128 КАС РФ в подп. 3 п. 1 предусматривает возможность отказа в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, решения или действия (бездействия). Отсюда не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца.

Поскольку такая возможность (обращение при очевидном отсутствии каких-либо нарушений прав и правовых последствий) существует и по другим категориям дел целесообразно унифицировать данный порядок. Например, с заявлением об оспаривании кадастровой стоимости (просить установить иную стоимость) гражданин может обратиться в 2015 г., в то время как он перестал быть собственником в 2013 г. Новая кадастровая стоимость влияет на размер налогообложения, арендных платежей и так далее только за тот год, в котором имело место обращение в суд, и в последующем. Поэтому такое обращение не влечет за собой желаемых заявителем правовых последствий. В принятии таких заявлений целесообразно было бы отказывать, что, помимо прочего, было бы

в интересах самого заявителя, несущего судебные расходы.

При производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов возникает вопрос относительно определения круга лиц, имеющих право на обращение с заявлением в суд. Часть 1 ст. 208 КАС РФ устанавливает, что с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Какое лицо является субъектом отношений? То, которое уже вступило или имеет намерения и основания вступить в отношения, регулируемые оспариваемым нормативным актом? Или достаточно заявителю сослаться на то, что он в принципе обладает право- и дееспособностью, для того чтобы оказаться участником определенных правоотношений? Например, для оспаривания регламента предоставления государственной услуги по заключению договоров купли-прода-

жи лесных насаждений необходимо обратиться с заявлением о заключении договора, вступив в соответствующие правоотношения, либо достаточно указать, что заявитель когда-нибудь может захотеть получить зеленые насаждения?

Приведенные в настоящей статье примеры возникающих в правоприменительной практике вопросов, связанных с КАС РФ, и неоднозначных трактовок его положений не рассматриваются в качестве иллюстрации обоснованности сомнений в целесообразности, необходимости принятия и действия нового процессуального закона. Думается, что они могут являться точками роста, поводом для дальнейшей научной дискуссии и совершенствования законотворческой деятельности, практической работы. Часть затронутых вопросов разрешится в результате наработки практики и перестройки мышления, которая необходима, часть потребует внесения изменений в закон, или разъяснения высших судебных инстанций, возникнут и другие вопросы. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – не окончание формирования в стране системы административного судопроизводства, но существенная ступень на пути такого формирования.

¹ Рос. газета. 2015. 11 марта.

² URL: <http://asozd.duma.gov.ru> (по состоянию на 24.09.2015).

Воронежский областной суд

*Курчевская С. В., кандидат юридических наук, судья
e-mail: svetl7zh@yandex.ru
тел.: 8(473) 269-45-59*

Voronezh Regional Court

*Kurchevskaya S. V., Candidate of Legal Sciences, Judge
e-mail: svetl7zh@yandex.ru
tel.: 8(473) 269-45-59*

ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

О. А. Ястребов

Российский университет дружбы народов

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

В связи с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ анализируются проблемы совершенствования юридического образования и научной специальности «административный процесс».

К л ю ч е в ы е с л о в а: Кодекс административного судопроизводства РФ, юридическое образование, научная специальность.

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

Analyzing the problems of improving legal education and scientific specialty "administrative process" in connection with the acceptance of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation.

К e y w o r d s: Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, legal education, scientific specialty.

Появление в системе российского законодательства самостоятельного кодифицированного акта, регулирующего административное судопроизводство, – Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) – обусловило возникновение целого ряда теоретических и методологических проблем, в том числе и для сферы юридического образования.

С одной стороны, это вызвало необходимость пересмотра господствующей с советских времен концепции административно-процессуального права как права, регулирующего деятельность органов исполнительной власти. С вступлением КАС РФ в силу в системе права получил официальное оформление новый массивный комплекс процессуальных норм, обеспечивающий судебное разрешение административных споров в сфере публичного управления.

С другой стороны, 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 КАС в силу судебное административно-процессуальное право приобретает 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» судебного административно-процессуального права с административным правом. Между этими отраслями устанавливается связь, аналогичная той, которая существует, например, между гражданским процессуальным правом и гражданским, уголовным или 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.

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, несомненно, требует также внесения принципиальных изменений в государственный образовательный стандарт, учебные программы и ваковский паспорт научных специальностей по юриспруденции.

При этом изменения должны идти по целому ряду направлений.

Во-первых, в систему курса административного права в качестве обязательного компонента должен быть включен раздел, посвященный административной юстиции как институту правового государства с акцентом, прежде всего, на его правозащитную функцию. Это следует сделать независимо от появления специальной учебной литературы по судебному административному или административно-процессуальному праву.

Во-вторых, как известно, Конституция РФ устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. С принятием КАС РФ все эти виды судопроизводства и судебная власть в целом получили свое полноценное и логически завершенное оформление в соответствующих кодифицированных актах. Четирем конституционным формам осуществления судебной власти стали соответствовать четыре равноценных по своему значению отраслевых комплекса правовых норм. Три из этих четырех комплексов получили свое отражение в соответствующих учебных дисциплинах, предусмотренных государственным образовательным стандартом. На наш взгляд, 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 во ФГОСе место, равноценное таким дисциплинам, как гражданское процессуальное право и уголовное процессуальное право.

В-третьих, в связи с вступлением в действие КАС РФ требуется внесение изменений в Паспорт специальностей научных работников по юриспруденции. В этом документе вопросы правового регулирования административного судопроизводства относятся к специальности 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс. 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.

В контексте продуцируемых принятием КАС РФ изменений 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 полагаем, изменения должны коснуться двух основных моментов. Первый – название 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 ст. 118 Конституции РФ не предусматривает арбитражного судопроизводства в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти.

Наличие АПК РФ в отечественном процессуальном законодательстве даже породило ошибочную идею об арбитражно-процессуальном праве как самостоятельной отрасли права. На самом деле этот кодекс как кодифицированный акт, регулирующий судопроизводство в специализированных судах, включает два блока норм: гражданско-процессуальных и административно-процессуальных. Этот вывод следует из того, что сам Арбитражный процессуальный кодекс выделяет два вида судопроизводств в арбитражных судах: гражданское (ст. 28) и административное (ст. 29) – и, соответственно, должны выделяться два вида процесса в арбитражном суде – гражданский и административный – и два блока регулирующих эти процессы норм – гражданско-процессуальных и административно-процессуальных.

Второй момент – вся проблематика, касающаяся административного судопроизводства, должна быть изъята из специальности 12.00.15 и на данном этапе включена в специальность 12.00.14. В пользу этого 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 относиться к специальности

12.00.14 в силу его служебной роли по отношению к административному праву:

1) оно имеет целью обеспечение судебной защиты субъективных публичных прав и контроль законности в публичном управлении;

2) судебное административное право – форма принудительного осуществления требований норм административного права, когда они не исполняются обязанными лицами добровольно;

3) оно являет собой систему норм, призванных обеспечить применение в судебном порядке норм административного права и реализацию административной ответственности;

4) 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 можно сохранить ее титульное название, но блок, касающийся административного процесса в содержательном плане должен быть изменен. Думается, это можно сделать с опорой на так называемую «интегративную теорию» административного процесса, обоснованную рядом

наших авторов. Соответственно, в «четырнадцатой» специальности в рамках блока «административный процесс» следует четко обозначить два сегмента:

1. «Административные процедуры в системе исполнительной власти» – будет аккумулировать всю проблематику, связанную с процессуально-правовыми аспектами функционирования исполнительной власти;

2. «Судебный административный процесс», или «Административное судопроизводство» – должен раскрывать проблематику судебного административного права.

В перспективе возможно разделение «четырнадцатой» специальности и образование двух специальностей 12.00.14 – Административное право и 12.00.16 – Административный процесс – по модели разграничения материального и процессуального права, которая используется в специальностях 12.00.03 и 12.00.15, 12.00.08 и 12.00.09. Думается, такое разграничение применительно к «четырнадцатой» специальности станет не только возможно, но и необходимо, поскольку позитивно скажется на развитии научных исследований и правовом регулировании.

Российский университет дружбы народов

*Ястребов О. А., доктор юридических наук, профессор, директор юридического института
e-mail: yastrebov_oa@pfur.ru
тел.: 8 (495) 434-32-11*

Russian University of Peoples` Friendship

*Yastrebov O. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Director of Legal Institute
e-mail: yastrebov_oa@pfur.ru
tel.: 8 (495) 434-32-11*

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЕ КОНФЕРЕНЦИИ: ИНФОРМАЦИЯ И ОБЗОРЫ

Ю. Н. Стариков, Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «ПРИМЕНЕНИЕ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПЕРВЫЙ ОПЫТ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ» (БЕЛОКУРИХА, 21–23 ОКТЯБРЯ 2015 г.)

Представлен обзор материалов научно-практической конференции «Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: первый опыт и актуальные проблемы», состоявшейся в октябре 2015 г. в г. Белокуриха.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конференция, Кодекс административного судопроизводства РФ.

SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE «APPLYING OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE FIRST EXPERIENCE AND THE ACTUAL PROBLEMS» (BELOKURIHA, 21–23 OCTOBER 2015)

Represented a review of the materials of the scientific-practical conference "The application of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation: the first experience and actual problems," held in October 2015, Belokurikha.

K e y w o r d s: Conference, Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation.

С 21 по 23 октября 2015 г. по согласованию с Верховным Судом Российской Федерации, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации в г. Белокурихе Алтайского края была проведена межрегиональная научно-практическая конференция по вопросам применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Организаторами конференции стали: Алтайский краевой суд, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Управление Судебного департамента в Алтайском крае. В работе конференции принимали участие: судьи верховных судов, областных и краевых судов Сибирского Федерального округа; судьи Арбитражного суда Алтайского края; представители органов законодательной, исполнительной власти и работники прокуратуры Алтайского края; сотрудники аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском Федеральном округе; преподаватели высших учебных заведений Российской Федерации.

Работа конференции началась с выступления председателя Алтайского краевого суда **Ширнина Виктора Петровича**, который обозначил

основные проблемы в судебной практике, связанные со вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Он поставил перед участниками научного форума главные задачи, решение которых позволит улучшить судебную практику по административным делам, а также модернизировать законодательство об административном судопроизводстве.

Судья Верховного Суда Российской Федерации **Хаменков Владимир Борисович** в своем выступлении обратил внимание на появившиеся в судебной практике проблемы применения процессуальных норм, содержащиеся в Кодексе административного судопроизводства. Он ознакомил участников конференции с планируемым обобщением судебной практики по административным делам. Выступление В. Б. Хаменкова стало творческим стартом для дальнейшего обсуждения на конференции сложных научно-практических вопросов административного судопроизводства.

С докладом на тему «**Теоретические и практические проблемы применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации**» выступил **Валентин Валентинович Ершов**, ректор ФГБОУ ВО «Рос-

сийский государственный университет правосудия», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, академик РАЕН (г. Москва). Подчеркнув принципиальную поддержку работниками Российского государственного университета правосудия принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), он отметил, что специалисты названного вуза совместно с судьями Верховного Суда Российской Федерации работают над комментарием к КАС РФ, который будет скорее доктринальным, а не практическим, в силу того, что судебная практика применения КАС РФ еще только складывается. В то же время, по мнению докладчика, уже на этом этапе выявились многочисленные проблемы применения КАС РФ, по которым необходимо вырабатывать правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации на уровне его постановления Пленума.

Далее В. В. Ершов остановился на отдельных дискуссионных принципах и нормах права, содержащихся в КАС РФ. Одна из таких проблем связана с соотношением международного и внутригосударственного права и проявляется в названии ст. 2 КАС РФ «Законодательство об административном судопроизводстве», которое не учитывает то, что международные договоры являются одной из форм международного права, а не видом рассматриваемого законодательства. Кроме того, ч. 2 ст. 2 КАС РФ оставляет открытым вопрос о соотношении международных договоров с иными видами внутригосударственных нормативных правовых актов. Критике со стороны докладчика подверглась и ч. 1 ст. 1 КАС РФ, использующая формулировку «законные интересы», а не «правовые интересы» граждан и организаций, защита которых осуществляется судами общей юрисдикции. Также неудачной, по мнению докладчика, является норма, предусматривающая осуществление судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, так как суд не «контролирует», а защищает права и правовые интересы физических и юридических лиц. Еще одной проблемой является использование в КАС РФ конкурирующих терминов «законодательство об административном судопроизводстве» и «нормативные правовые акты». Несовершенной представляется Е. Е. Ершову и ч. 4 ст. 2 КАС РФ, учитывая дискуссионный характер категории «аналогия права». Определенными недостатками, по мнению исследователя, обладает формулирование таких принципов административного судопроизводства, как «принцип законности и справедливости при рассмотрении и разрешении администра-

тивных дел», а также «принцип состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда». И, наконец, теоретически обоснованным и практически необходимым В. В. Ершову представляется приведение ч. 3 ст. 15 КАС РФ в соответствие с ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, что позволит реализовать такой традиционный для общей теории права вариант преодоления иерархических коллизий между коллизионными нормами права, как применение норм права, имеющих более высокую юридическую силу.

Декан юридического факультета Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Юрий Николаевич Стариков** сделал доклад на тему «*Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: новый этап в развитии процессуального законодательства и значение для судебной и административной практики*». Он отметил, что с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации появилась новая *административно-процессуальная форма*, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства как специального порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел (административных и иных публично-правовых споров). Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие административно-процессуальной формы, основные контуры которой сегодня зафиксированы в данном процессуальном законе. КАС РФ – система процессуальных норм, принципов, правил, дающих возможность для формирования новых научных представлений и теоретической модели административного процесса как судебного процесса. Профессор Ю. Н. Стариков обоснованно предположил, что законодательство об административном судопроизводстве будет способствовать решению еще одной чрезвычайно важной и сложной проблемы в российском административном праве, а именно – развитию *законодательства об административных процедурах*. Очевидно, что новая судебная практика по административным делам с необходимостью поставит в повестку дня законодателей вопрос о достаточно быстрой разработке проекта российского закона «Об административных процедурах». Таким образом, административное судопроизводство

(как специальная форма осуществления судебной власти) будет воздействовать на процесс появления в России административных процедур в качестве обязательной и подлежащей административно-правовому регулированию формы осуществления исполнительной власти и публичного управления.

Доклад **Елены Александровны Пилипенко**, председателя Дзержинского районного суда г. Новосибирска «*Проблемы рассмотрения судами административных дел об оспаривании действий государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц (от ГПК РФ к КАС РФ)*» был посвящен анализу особенностей новой процессуальной формы и обусловленного ею иного процессуального состава участников административного судопроизводства. Так, докладчиком была дана оценка ст. 221 КАС РФ, закрепившей необходимость привлечения в качестве второго административного ответчика при обжаловании решений, действий (бездействий) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, соответствующего органа, в котором исполняют свои обязанности должностное лицо, государственное или муниципальное служащий. Рассмотрев возникший в судебной практике вопрос о составе лиц, участвующих в деле, если должностное лицо прекратило отношения по государственной службе вследствие увольнения, либо, если произошло изменение компетенции, Е. А. Пилипенко допускает возможным обязанность не по устранению, а по организации устранения допущенного нарушения возлагать на соответствующий государственный орган, который привлечен судом в качестве соответчика (второго ответчика). С учетом вновь принятого КАС РФ суду по делу надлежит определить процессуальное положение должностного лица, чьи действия не обжалуются, но непосредственно в компетенцию которого входит устранение допущенных нарушений прав и законных интересов административного истца. При этом, полагает докладчик, конструкция ч. 4 ст. 38 КАС РФ не позволяет отнести данную категорию лиц к административным ответчикам. В связи с чем возможным вариантом решения данной коллизии представляется привлечение их к участию в деле в качестве заинтересованных лиц, процессуальный статус которых аналогичен процессуальному статусу третьих лиц в гражданском процессе, и права и обязанности которых регулируются ст. 47 КАС РФ. Также в докладе был поставлен вопрос о возможности рассмотрения административного дела в отсутствие должностного лица, явка которого признана судом обязательной, если меры процессуального принуждения не привели к положительному результату.

В своем выступлении на тему «*Перспективы развития административной юстиции в Российской Федерации: вопросы теории*» **Людмила Геннадьевна Коновалова**, доцент кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», кандидат юридических наук, констатировала, что даже в условиях некоторых новелл КАС не привнес в процедуру административного судопроизводства каких-то революционных новшеств, гарантирующих качественное рассмотрение публичных дел. Однако в условиях характера нашей государственности отказа от КАС ожидать не приходится. Соответственно, в части перспектив развития административного судопроизводства докладчиком были названы: необходимость уточнения понятия административного судопроизводства с целью распространения этого понятия и на рассмотрение дел об административных правонарушениях; усиление специализации судей; закрепление правила о том, что суды первой инстанции по публичным делам должны быть на один уровень выше органа исполнительной власти; уточнение упрощенного письменного порядка рассмотрения дел и введение наряду с ним аналогов приказного производства по публичным делам; распространение правил КАС на арбитражные суды.

Алекма Анай-ооловна Салчак, председатель судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Тыва, кандидат юридических наук, в докладе «*Процессуальные гарантии реализации прав участников административного судопроизводства*» остановилась на процессуальных особенностях рассмотрения и разрешения административных исков, которые следуют из особого субъектного состава административного искового производства и проявляются в особенностях доказывания по данной категории дел, отражаются в специфике судебного решения по существу административного спора. При этом докладчик указала на то, что реализация прав участников административного судопроизводства, закрепленных в процессуальном законе, целиком и полностью зависит от профессионализма судьи, рассматривающего конкретное административное дело, от того, как он проведет подготовку дела к судебному разбирательству, как разъяснит сторонам и другим лицам, участвующим в административном деле, их права и обязанности, тем самым гарантируя им осуществление их прав и обязанностей.

В выступлении **Ирафигы Юсуповны Ахвердиевой**, председателя административной коллегии Томского областного суда, «*Компетенция судов и проблемы разграничения подсудности по административным делам*» была затронута проблема неизбежного увеличения нагрузки

районных судов, в связи с тем что с 15 сентября 2015 г. мировые судьи не могут выдавать судебные приказы по заявлениям налоговых органов, и все дела о взыскании налогов, сборов, пеней, штрафов должны быть рассмотрены районными судами. Кроме того, докладчик отметила сохраняющуюся необходимость разграничения административных дел между арбитражными судами и судами общей юрисдикции, новые сложности разграничения подсудности, связанные с передачей в ведение судов субъектов Российской Федерации дел об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, а также проблему разграничения подсудности по делам, имеющим несколько связанных между собой требований, одни из которых рассматриваются в порядке административного судопроизводства, а другие – в порядке гражданского судопроизводства.

Доклад **Эдуарда Юрьевича Ермакова**, заместителя председателя Алтайского краевого суда, *«Осуществление судебного нормоконтроля в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации»* осветил вопрос расширения границ нормоконтроля судов общей юрисдикции. Одним из его основных элементов, с точки зрения докладчика, становится толкование оспариваемой нормы с учетом складывающейся правоприменительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Причем судебное решение, содержащее такое толкование, будет иметь прецедентную, преюдициальную силу как носящее общеобязательный характер для последующего применения нормы права или закона, ставших предметом судебного разбирательства. Также Э. Ю. Ермаковым было предложено предусмотреть в законе специальный порядок исполнения нормы, изложенной в ч. 4 ст. 216 КАС РФ и дающей суду право возложить на властный орган или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий акт, признанный не действующим. Такой порядок, по мнению автора, должен включать и конкретные сроки, в течение которых правотворческий орган должен реализовать предписания, содержащиеся в судебном решении, и меры ответственности за неисполнение указаний суда.

Татьяна Федоровна Сивидова-Абкарян, начальник отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Алтайского края, старший советник юстиции, свое выступление на тему *«О некоторых аспектах участия прокуроров в рассмотрении административных дел»* посвятила обсуждению некоторых новых процессуальных

положений, направленных на обеспечение надлежащей состязательности и равноправия сторон административного процесса. В качестве определенного недостатка КАС РФ докладчик указала на отсутствие в нем каких-либо исключений из общего правила о возможности обращения прокурора в суд в интересах конкретного гражданина только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Не очень оправданным с точки зрения обеспечения оперативности административного процесса представляется автору и предусмотренное КАС РФ последствие отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, в виде оставления заявления без рассмотрения, если гражданин не заявит об отказе от административного иска (ч. 6 ст. 39 КАС РФ). Требуется обсуждения механизм реализации на практике нормы, предусматривающей право лиц, участвующих в деле, представлять сведения в суд в виде электронных документов, изготовленных ими либо иными лицами, органами, организациями (ч. 3 ст. 45 КАС РФ). Также, по мнению докладчика, требуются руководящие разъяснения о порядке применения нормы КАС РФ о праве суда принять меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца. Кроме того, как отметила Т. Ф. Сивидова-Абкарян, вызывают неоднозначное толкование в своем соотношении нормы КАС РФ о возможности прекращения производства по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае утраты последним силы или его отмены в период рассмотрения дела судом.

Валерий Викторович Тарада, руководитель Управления ФНС России по Алтайскому краю, кандидат исторических наук, выступил с докладом *«Развитие административного судопроизводства как признак становления правового государства»*, подчеркнув принципиальное отличие административных и иных публичных правоотношений от тех дел, которые вытекают из частноправовых отношений, обусловившее отличительную роль суда в административно-процессуальных правоотношениях.

В докладе **Артура Евгеньевича Баньковского**, старшего преподавателя кафедры конституционного и международного права ФГКОУ ВО «Барнаульский юридический институт МВД России», кандидата юридических наук, *«Ведение административных и гражданских дел через представителей: отечественный и зарубежный опыт»* дана оценка положениям КАС РФ о

представительстве и сделали вывод о том, что принятая норма о профессиональном юридическом представительстве является вполне обоснованной не только с точки зрения улучшения российской правовой системы и совершенствования судебной системы России, но и с точки зрения мирового юридического опыта.

Выступление **Александра Владимировича Молотова**, доцента кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», кандидата юридических наук, заместителя председателя комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по бюджету, налоговой и кредитной политике, на тему *«Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации об административном судопроизводстве»* было посвящено, главным образом, анализу правовых позиций Конституционного Суда РФ по делам, когда объектом нормоконтроля являлось производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, и в первую очередь вопросы обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с подсчетом голосов и установлением итогов голосования, а также определением результатов выборов. Среди определенных достижений развития действующего законодательства докладчик отметил, что КАС по сравнению с ГПК РФ более подробно регулирует вопросы о категориях заявителей, обращающихся с административными исковыми заявлениями о защите избирательных прав граждан, основаниях прекращения данной категории дел (включая специальные основания), порядок рассмотрения таких дел, а также вопросы, связанные с постановлением решения суда по данным делам и его содержанием.

Евгения Владимировна Ваймер, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин и правотворчества Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, в своем докладе *«Особенности производства по административным делам о взыскании обязательных платежей с физических лиц»* отметила, что производство по взысканию обязательных платежей и санкций с физических лиц, установленное КАС РФ, требует законодательной доработки, официальных разъяснений и приведения в соответствие норм материального права с действующим процессуальным законодательством. Так, Е. В. Ваймер акцентировала внимание на оставшемся не выясненным при введении в действие КАС РФ, вопросе о том, в каком порядке органы, осуществляющие контроль за уплатой страховых взносов, осуществляют взыскание обязательных платежей с физических

лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями после 15 сентября 2015 г. Раскрывая содержательную сторону наложения ареста на имущество как способа обеспечения требования, предусмотренного абз. 4 п. 3 ст. 48 НК РФ и наложения ареста на имущество как меры предварительной защиты, закрепленной в ст. 288 КАС РФ, докладчик подчеркнула различия названных институтов по своему основанию и механизму применения и сделала вывод о том, что норма, установленная в налоговом законодательстве о наложении ареста на имущество ответчика, не соответствует главе 7 КАС РФ.

С докладом *«Упрощенное (письменное) производство по административным делам: новый институт или альтернатива приказного производства»* выступил **Роман Витальевич Знаменщиков**, судья Центрального районного суда г. Барнаула, кандидат юридических наук. Рассмотрев особенности упрощенного производства по административным делам, докладчик сделал вывод о том, что правовые нормы главы 33 КАС РФ представляют собой новый институт административного судопроизводства, который аналогом или альтернативой приказного производства не является. При этом данный институт имеет много общего с институтом упрощенного производства в арбитражном процессе. Также Р. В. Знаменщиков отметил, что в процессе правоприменения судьи столкнулись, в частности, со следующими проблемами: исчисления десятидневного срока для представления административным ответчиком в суд возражений относительно применения упрощенного порядка производства; недостаточности 10-дневного срока на рассмотрение дела в порядке упрощенного (письменного) производства для представления административным ответчиком доказательств, отзывов, объяснений и возражений с учетом почтового пробега корреспонденции; исчисления срока на апелляционное обжалование со дня получения лицами, участвующими в деле, копии решения и др. При существующем механизме правового регулирования упрощенного производства по административным делам для разрешения спорных вопросов и единообразия правоприменительной практики докладчик предложил принять постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах рассмотрения судами дел в порядке упрощенного производства».

В своем выступлении на тему *«Конституционно-правовые аспекты порядка осуществления административного судопроизводства»* **Евгений Николаевич Барышников**, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского фили-

ала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, затронул вопрос о критериях установления в КАС РФ перечня дел, подлежащих рассмотрению и разрешению в рамках административного судопроизводства. Указав, что к сфере административного судопроизводства отнесены споры о защите нарушенных и оспариваемых прав граждан и организаций, разрешение которых предполагает судебный контроль за реализацией публично-властных полномочий, докладчик положительно оценил постановку вопроса именно о судебном контроле. Остановился Е. Н. Барышников и на отдельных конституционно-правовых аспектах подсудности административных дел, например об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, а также дел, связанных с признанием недействующими полностью или в части нормативных правовых актов, принятых референдарным способом.

Доклад **Елены Васильевны Сидоровой**, судьи Центрального районного суда г. Барнаула, *«Некоторые проблемы правоприменительной практики по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»* был посвящен установлению правовой природы, определению проблем практики применения административного надзора и внесению предложений по их устранению. Отметив, что с принятием КАС РФ были устранены некоторые проблемы, возникавшие при рассмотрении дел об административном надзоре в порядке гражданского

судопроизводства, докладчик констатировала, что на практике возникают вопросы, связанные с правоприменением нововведений КАС РФ. В их числе Е. В. Сидорова назвала следующие проблемы: извещения поднадзорного лица, его доставления в случае нахождения его под стражей, а также отложения процесса, при обязательном 10-дневном сроке рассмотрения административного дела; введения мер процессуального принуждения, указанных в главе 11 КАС РФ, в особенности такой меры, как привод; отсутствие в главе 29 КАС РФ норм, закрепляющих основания для возврата административного искового заявления в случае несоблюдения требований к его составлению, предусмотренных ст. 270 КАС РФ, а также положений, устанавливающих перечень решений, которые могут быть приняты по итогам рассмотрения административного дела и др.

Евгений Иванович Сусенков, директор Западно-Сибирского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», кандидат исторических наук (г. Томск), в своем докладе *«К вопросу об истории административного судопроизводства в России»* отметил, что оценка эффективности государственного реформирования института административного судопроизводства должна опираться на традиции развития отечественной административной юстиции. Кроме того, докладчик подчеркнул, что нынешняя редакция КАС РФ вряд ли станет окончательной, и в нее еще не раз будут вноситься правки, как это происходит с множеством принимаемых в последнее время законодательных актов.

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и муниципального права
e-mail: juristar@vmail.ru
тел.: 8 (473) 255-07-19

Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права
e-mail: yulia_sh81@mail.ru
тел.: 8 (473) 255-07-19

Voronezh State University

Starikov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Dean of the Law Department, Honoured Scientist of Russian Federation, Head of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: juristar@vmail.ru
tel.: 8 (473) 255-07-19

Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: yulia_sh81@mail.ru
tel.: 8 (473) 255-07-19

А. В. Сладкова

*Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В РОССИИ:
ОБЗОР ВЫСТУПЛЕНИЙ
НА МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

В статье представлены обзор выступлений на Международной научно-практической конференции, состоявшейся в апреле 2016 г. в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также мнения ученых и практиков о проблемах и перспективах административного судопроизводства в России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административный процесс, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства, гражданский процесс, административное право.

**ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN RUSSIA:
AN OVERVIEW SPEECH AT THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE**

In the article the survey of the materials of the International theoretical and practical conference, which was held in the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) in April 2016, is given. In the survey the opinions of the scientists about problems and the future prospects of the administrative legal proceedings in Russia.

Key words: administrative process, administrative legal proceedings, Administrative Procedure Rules, civil process, administrative law.

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 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; заведующая 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 Российской Федерации – председателя Судебной коллегии по административным делам Т. А. Петровой на тему «К вопросу о предмете правового регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Докладчица отметила, что принятие Кодекса

административного судопроизводства РФ – это 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, и практиков. Особенности правового регулирования, закреплённого в КАС, особенности и специфика новой процессуальной формы, свидетельствуют об эффективности правовой защиты, а это составляет основную задачу административного судопроизводства.

Рассматривая проблему определения предмета правового регулирования КАС РФ, Т. А. Петрова отметила, что при обращении к статье первой можно увидеть, что она основана на концепции защиты прав свобод и охраняемых законом интересов личности, вытекающей из закреплённой ст. 46 Конституции, общего права об обжаловании любых действий и решений органов публичной власти. При этом, 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 никоим образом не изменяет публично-правовой природы спора, поскольку никаких частно-правовых 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 действия заявляет требования о возмещении вреда. Причиной таких затруднений следует признать недостаточную процессуально-правовую регламентацию института гражданского иска в административном судопроизводстве, института возмещения вреда.

Кроме того, Т. А. Петрова остановилась на очень важной проблеме, связанной с обсуждением концепции единого Гражданского процессуального кодекса РФ, предусматривающей включение административного судопроизводства в качестве отдельного самостоятельного раздела. Докладчик однозначно указала, что такое включение не соответствует этим стандартам, поскольку данные стандарты предписывают обеспечить надлежащие судебные процедуры разрешения административно-правовых споров, именно осуществив правовое регулирование специальным законом. 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». По его мнению, «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 подчеркивает, что Кодекс административного судопроизводства очень современный, очень важный процессуальный закон, он нужен обществу, ибо отвечает интересам общества, населения, граждан.

В своем докладе Ю. Н. Стариков отметил противоречие п. «о» ст. 71 и п. «к» ст. 72 Конституции РФ, заявив, что требуется внесение соответствую-

щих поправок, а именно следует исключить словосочетание «административно-процессуальное законодательство», так как по смыслу оно включено в термин «процессуальное производство» (п. «о» ст. 71 Конституции РФ). Кроме того, 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 судопроизводства. А. Т. Боннер 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 вызывают практические проблемы. Однако А. Т. Боннер говорит о том, что в КАС много можно найти удачных задумок. Например, в ст. 9 КАС 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 какой-то другой норме этого кодекса ответ на вопрос «Что такое справедливое решение?», мы, конечно же, его не найдем. Далее число средств доказывания КАС дополняет очень существенно – указанием на электронный документ. В других кодексах этого нет. Впрочем, понять, что такое электронный документ, как можно пользоваться, весьма трудно. В КАС вслед за АПК и ГПК сказано, что административные иски, заявления, другие документы можно посылать по электронной почте. Но что делать суду, который получил по электронной почте документ? И на тот вопрос ответа также нет.

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

Заведующая кафедрой административного права Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент М. А. Штатаина, выступая с докладом «О предмете административного судопроизводства», подвергла сомнению необходимость существования широкого понятия «административная юстиция». Она подчеркнула в своем выступлении положительную роль существования административ-

тивной юстиции как современного института правового государства, причем именно такой, какой административную юстицию понимают во всём мире, т.е. когда есть возможность у гражданина оспаривать позицию власти, решения представителей власти и не считать, что власть всемогуща и только она знает истинные интересы конкретного человека. Человек имеет право понимать и реализовывать свои интересы, но может ли он сам их защитить? М. А. Штатаина полагает, что в современных условиях человек, если начинает спорить с представителями власти, то защитить самостоятельно свои интересы практически не в состоянии. Для этого ему нужны отдельные самостоятельные институты и очень хорошо, если это будут институты правовые, иначе вступают в силу неправовые механизмы и элементы.

Председатель Уставного Суда Свердловской области, кандидат юридических наук, профессор В. Ю. Пантелеев в своем выступлении на тему «Повышение эффективности защиты прав и свобод граждан – основная задача реформы судебной системы в Российской Федерации» отметил, что в настоящее время небольшие цифры обращений граждан в порядке административного судопроизводства, но этот факт говорит о том, что процесс только-только начинается, потому что и не только сами органы, но и сам гражданин должен «созреть» для того, чтобы обращаться в административные суды. Докладчик полагает, что данная практика будет нарабатываться и, конечно, число обращений в административные коллегии будет возрастать. Ведь, 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.

Заведующая кафедрой гражданского процесса Сибирского федерального университета, доктор юридических наук, профессор Т. В. Сахнова в докладе «Административное судопроизводство: проблемы квалификации» отметила, что КАС не создает никакой новой процессуальной формы – это доказывают и принципы, и антология создания, и мн. др. Процедуры, перенесенные механическим путем из ГПК, с одного нормативного источника в другой, по определению новой природы обрести не могут. Докладчик считает необходимым квалифицировать специальные процедуры в рамках единой цивилистической процессуальной формы.

В своем выступлении заведующая 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 на-

зад?». К пользе принятия процессуального закона, который определяет процедуру административного судопроизводства, она относит утверждение о том, что гражданский процессуальный кодекс, арбитражный процессуальный кодекс, т.е. цивилистические процедуры, не обеспечивают в той мере, в которой хотелось бы, равенства в цивилистическом процессе, когда это касается рассмотрения споров между субъектами, занимающими в материальном правоотношении неравноправное положение. Однако, как отметила выступающая, в главе «Основные положения» КАС, где содержатся базовые начала, на которых строится процесс, а именно 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, 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 принимая во внимание ни обстоятельство, ни 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 особенно подчеркнул, что за основу построения учебника, комментария к КАС, они взяли понимание, 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, заведующая сектором гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства

и права Российской академии наук, напомнила, что процессуальные формы еще были предметом обсуждения на конференции, которая проводилась в Ярославле в 1970-х гг. 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 «процесс административный» на сферу управления, на процедуры исполнительного производства. Рассказывая об истории появления в тексте Конституции РФ термина «административное судопроизводство», докладчик пояснила, что в 1993 г. предполагалась работа по созданию административных судов, однако ее не последовало. Вместе с тем административисты еще тогда говорили, что рассмотрение административных дел в суде по ГПК – это наше. «Нужно было такое соединение, чтобы под эгидой именно административной судебной, если можно так сказать, части судов общей юрисдикции, сосредоточились бы все административные дела?» – задала вопрос Т. Е. Абова. И сама тут же ответила: «Мне кажется, что в этом есть определенный смысл. И опыт жизненный нам покажет, насколько это разделение оправдано. С моей точки зрения, в этом ничего плохого нет».

Анализируя результаты работы в группе по созданию «единого» Гражданского процессуального кодекса, Т. Е. Абова задалась вопросом: «Стоит ли из этого делать единый кодекс?» – и ответила «Время покажет. Но что показала эта работа? Мы говорим, вот и сейчас вы говорите: дублирующий кодекс дублируется нормой из ГПК. Когда мы стали соединять ГПК и АПК, то арбитражно-процессуальная специфика “вылезала”. Она есть, ее много, она “вылезала”, 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. То есть все это тут же “повылезло”. Поэтому будет или не будет – я вам не скажу, но то, что специфика существует, и конечно, она есть в КАСе, 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».

Подводя итог своему выступлению, Т. Е. Абова сказала, «как в хороших фильмах, “ребята,

давайте жить дружно”. Давайте вместе работать над нашей с Вами процессуальной формой, вместе смотреть о том, что полезно реципировать из одной формы в другую, а что составляет важную специфику каждой из форм».

Работу конференции завершил своим выступлением С. М. Зубарев, доктор юридических наук, профессор, исполняющий обязанности заведующего кафедрой административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), выступив с докладом на тему: «О проблемах и перспективах судебного контроля за деятельностью государственных гражданских служащих». Он отметил, что сегодня мы еще не воспринимаем государственную службу как службу государству. Докладчик напомнил, что в первоначальном варианте проекта КАС, в п. 6 ч. 2 ст. 1 была включена норма о том, что рассмотрение дел, вопросов, связанных с государственной службой, является предметом именно КАС. В настоящее время этой нормы нет, а вместо нее появились избирательные права. «И это неправильно», – отметил докладчик. 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. С. М. Зубарев 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 выступлению, следует отметить, что состоялась очень интересная дискуссия. Безусловным достоинством конференции является то, что состоялось открытое обсуждение абсолютно противоречивых точек зрения и позиций относительно сущности административного процесса, однако в завершении конференции было однозначно понятно, что с принятием Кодекса административного судопроизводства начался новый виток развития процессуальных форм.

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Сладкова А. В., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и процесса

*e-mail: mskrylova@msal.ru
тел.: 8 (499) 244-86-95*

Moscow State Legal University named after O. E. Kutafin (MSAL)

Sladkova A. V., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Administrative Law and Process

*e-mail: mskrylova@msal.ru
tel.: 8 (499) 244-86-95*

Трибуна молодого ученого

Ю. В. Бартенева

Воронежский государственный университет

ПРОЯВЛЕНИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ СУДА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ

Автор выявляет правовые проблемы, возникающие при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, раскрывает общие и особенные характеристики судебного административного процесса на основе сравнения с моделью гражданского и арбитражного процессов. На основе анализа действующего законодательства и судебной практики дается вывод о роли принципа процессуальной активности суда в достижении общепользуемой цели в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности путем совершения такого процессуального действия, как назначение экспертизы при рассмотрении дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

К л ю ч е в ы е с л о в а: кадастровая стоимость, оспаривание результатов определения кадастровой стоимости, рыночная стоимость земельных участков, Кодекс административного судопроизводства, общие принципы, особенности регулирования судебного административного процесса, назначение экспертизы, роль суда.

THE MANIFESTATION OF THE PROCEDURAL ACTIVITY OF THE COURT IN PROCEEDINGS CHALLENGING THE RESULTS OF THE DETERMINATION OF THE CADASTRAL VALUE

The author reveals the legal problems arising from challenging the results of the cadastral value determination. The article describes the general and specific characteristics of the judicial administrative process based on a comparison with a model of civil and arbitration processes. Based on an analysis of current legislation and judicial practice is given a conclusion about the role of the principle of procedural activity of the court generally useful in achieving the objectives in the field of entrepreneurial and other economic activities by committing such action as the appointment of expertise in cases challenging the results of the determination of the cadastral value.

К e y w o r d s: cadastral value, challenging the results of determining the cadastral value, the market value of land, code of administrative justice, main principles of justice, particularities of administrative justice regulation, examination appointment, court role.

Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства¹.

С 15 сентября 2015 г. Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ введен в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)².

Новый Кодекс содержит нормы, регулирующие порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также иных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Таким образом, с введением в действие КАС РФ в Российской Федерации оформляется новый вид судопроизводства – административное судопроизводство.

Анализ основных положений административного и гражданского судопроизводства, закрепленных в главе 1 КАС РФ и главе 1 ГПК РФ, позволяет прийти к выводу об их схожести, так как принципы административного судопроизводства, как и принципы гражданского судопроизводства, основаны на общеправовых понятиях и конструкциях, сложившихся в сфере процессуального регулирования судебной деятельности³.

Согласно ст. 6 КАС РФ принципами административного судопроизводства являются: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных

актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда⁴.

Перечисленные в ст. 6 КАС РФ принципы административного судопроизводства прямо или косвенно закреплены и в ГПК РФ. Между тем особое значение приобретает появление в КАС РФ принципиального нового для административного судопроизводства принципа состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда. При этом следует отметить, что принцип осуществления правосудия на основе состязательности и равноправия сторон является общим принципом как гражданского процесса, закрепленного в ст. 12 ГПК РФ, так и административного судопроизводства (ст. 14 КАС РФ). Новеллой же является указание в п. 7 ст. 6 КАС РФ на активную роль суда при реализации сторонами данного принципа. Об активной роли суда при реализации сторонами гражданского судопроизводства принципа состязательности и равноправия в ГПК РФ не упоминается.

Анализируя круг принципов судебного административного процесса, закрепленных в ст. 6 КАС РФ, В. В. Ярков определяет рассматриваемый принцип как принцип судейского руководства (активной роли суда), включающий в себя самые различные функциональные полномочия суда при рассмотрении административных дел и отражающий его активную роль⁵.

По смыслу ч. 2 ст. 14 КАС РФ активная роль суда в обеспечении принципа состязательности и равноправия сторон в административном судопроизводстве проявляется в первую очередь в выявлении и истребовании судом по собственной инициативе (а не только по ходатайству сторон) доказательств, а также в формировании предмета доказывания.

Так, согласно ч. 3 ст. 62 КАС РФ суд при определении предмета доказывания не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно, принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 63 КАС РФ в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе.

Рассматривая принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда, закрепленный в п. 7 ст. 6 КАС РФ, следует отметить его особое проявление при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

Согласно ч. 1 ст. 248 КАС РФ основаниями для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости являются:

1) недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;

2) установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость.

Аналогичные положения содержатся в ст. 24.18 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»⁶.

Обращаясь за установлением кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной стоимости, и ссылаясь на то, что внесенная в государственный кадастр недвижимости кадастровая стоимость земельного участка превышает его рыночную стоимость, что влечет увеличение расходов, связанных с уплатой земельного налога, либо выкупной стоимости арендуемого земельного участка, и, как следствие, нарушение прав и законных интересов собственников и арендаторов земельных участков при осуществлении ими предпринимательской деятельности, истцы по данной категории споров в обоснование заявленных исковых требований в качестве доказательства иной стоимости земельного участка, отличной от внесенной в государственный кадастр недвижимости, представляют отчет независимого оценщика.

С учетом положений ст. 17.1 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», предусматривающей проведение экспертизы отчета оценщика и в связи с существенным расхождением между кадастровой стоимостью спорного земельного участка и его рыночной стоимостью, судами назначается экспертиза на предмет определения рыночной стоимости спорного земельного участка.

При несоответствии отчета, представленного истцом, требованиям законодательства об оценочной деятельности экспертом в рамках проводимой судебной экспертизы определяется

иной размер кадастровой стоимости земельного участка, равный его рыночной стоимости. В связи с этим истцы в большинстве случаев избирали способ защиты нарушенного права по данной категории споров как установление кадастровой стоимости земельного участка в размере его рыночной стоимости на основании результатов судебной экспертизы. В случае отказа истца от уточнения исковых требований об установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной, в размере, определенном экспертом, в связи с существенным расхождением между кадастровой стоимостью спорного земельного участка и его рыночной стоимостью арбитражные суды отказывали в иске (постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 декабря 2014 г., постановление АС ЦО от 15 апреля 2015 г. по делу № А36-5072/2013).

С появлением отдельной главы 25 КАС РФ, нормы которой регулируют производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, данный подход, существовавший в арбитражной практике рассмотрения указанных споров, был признан не соответствующим действующему законодательству.

В частности, новеллой нового административного процессуального законодательства является закрепление в ч. 2 ст. 248 КАС РФ права суда в случае отказа административного истца от уточнения исковых требований при установлении судом несоответствия предмета административного искового заявления ч. 1 ст. 248 КАС РФ, оставить такое заявление без рассмотрения на основании ч. 2 ст. 196 КАС РФ.

Таким образом, законодатель, предоставив суду право оставления административного искового заявления без рассмотрения при несоответствии предмета административного иска требованиям действующего законодательства об оценочной деятельности, обеспечил заинтересованных лиц по рассматриваемой категории споров (собственники, арендаторы земельных участков) возможностью повторного обращения в суд с таким административным иском в общем порядке после устранения обстоятельств, послуживших основанием для оставления административного искового заявления без рассмотрения (ч. 3 ст. 197 КАС РФ), тем самым гарантировав заинтересованным лицам право на судебную защиту в сфере административных правоотношений, что отвечает целям и принципам, закрепленным в ст. 46 Конституции РФ, п. 2 ст. 3, п. 1 ст. 4 КАС РФ.

При этом право на обращение вновь в суд с административным иском об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в раз-

мере его рыночной стоимости не противоречит цели административного спора, которая состоит не в оспаривании результатов утвержденной кадастровой стоимости, а в установлении иной, верной цены в размере рыночной.

При рассмотрении дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в контексте реализации принципа состязательности и равноправия сторон в административном процессе при активной роли суда особое значение имеет законодательное закрепление в главе 25 КАС РФ права суда на выявление и истребование судом по собственной инициативе (а не только по ходатайству сторон) доказательств, а также на формирование предмета доказывания и распределения бремени доказывания.

В соответствии с ч. 5 ст. 247 КАС РФ стороны по административному делу обязаны доказать те обстоятельства, на которые они ссылаются в обоснование своих требований и возражений, за исключением случаев освобождения от доказывания, определенных ст. 64 настоящего Кодекса. Обязанность доказывания оснований, указанных в ст. 248 настоящего Кодекса, лежит на административном истце.

Суд по ходатайству сторон в случае, если они по объективным причинам лишены возможности представить доказательства либо по своей инициативе в целях правильного разрешения административного дела вправе вынести определение об истребовании доказательств в соответствии со ст. 63 настоящего Кодекса (ч. 6 ст. 247 КАС РФ).

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда РФ, изложенным в п. 19 постановления от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости», по делам о пересмотре кадастровой стоимости лица, участвующие в деле, обязаны доказать обстоятельства, на которые они ссылаются в обоснование своих требований и возражений. Обязанность доказать недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, а также величину рыночной стоимости, устанавливаемой в качестве кадастровой, лежит на заявителе (административном истце) (ч. 5 ст. 247 и ч. 1 ст. 248 КАС РФ)⁷.

Исследуя отчет об оценке объекта недвижимости, суд проверяет его на соответствие законодательству об оценочной деятельности, в том числе федеральным стандартам оценки (ст. 1, 20 Закона об оценочной деятельности). В случае возникновения сомнений в обоснованности отчета об оценке и достоверности определения

рыночной стоимости суд в соответствии с ч. 2 ст. 56 ГПК РФ, ст. 62 КАС РФ выносит эти обстоятельства на обсуждение, даже если стороны на них не ссылались (п. 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 28).

В случае возникновения вопросов, требующих специальных знаний в области оценочной деятельности, суд по ходатайству лица, участвующего в деле, или по своей инициативе назначает экспертизу, определяя круг вопросов, подлежащих разрешению при ее проведении (ст. 79–80 ГПК РФ, ст. 77–78 КАС РФ) (п. 23 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 28).

Подобное разъяснение высшей инстанции, по мнению В. Перфильевой, дает суду возможность отступления от порядка распределения бремени доказывания, установленного п. 1 ст. 249 ГПК РФ, п. 1 ст. 62 КАС РФ, в связи с чем видится также возможность судебного произвола, нарушения судом принципа осуществления правосудия на основе состязательности и равноправия сторон, установленного п. 1 ст. 12 ГПК РФ и п. 1 ст. 14 КАС РФ соответственно⁸.

Говоря об активной роли суда при разрешении вопроса об обязательном назначении судебной экспертизы при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, противоположной точки зрения и согласующейся с разъяснениями, данными высшей судебной инстанцией, придерживается Р. В. Ананьев, судья АС Поволжского округа, по мнению которого в целях устранения коррупционной составляющей в случае, если рыночная стоимость земельного участка, определенная в отчете оценщика, существенно отличается от кадастровой оценки, суд должен, в том числе и по собственной инициативе, назначить судебную экспертизу по проверке отчета оценщика или по определению рыночной стоимости земельного участка⁹.

В судебной практике, существовавшей до принятия КАС РФ, сформировалась позиция, согласно которой в целях устранения неясности положений отчета об оценке, а также в случае возникновения сомнений в обоснованности отчета об оценке и достоверности определения рыночной стоимости суд разрешает вопросы о вызове оценщика, составившего отчет о рыночной стоимости, или эксперта саморегулируемой организации оценщиков, давшего положительное заключение на соответствующую

щий отчет, либо по ходатайству или с согласия лиц, участвующих в деле, разрешает вопрос о назначении судебной экспертизы.

Таким образом, назначение экспертизы при рассмотрении данной категории дел являлось в силу ст. 82 АПК РФ правом, а не обязанностью суда¹⁰.

Между тем при наличии разногласий по рыночной стоимости земельного участка невозможны достижение общепозлезна цели, а также восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, защита охраняемых законом публичных интересов без совершения такого процессуального действия, как назначение экспертизы, в том числе и по инициативе суда в случае пассивности заинтересованного лица (собственника, арендатора земельного участка), поскольку целью рассмотрения указанной категории дел является установление достоверной рыночной стоимости объекта недвижимости.

Как отметила апелляционная коллегия Воронежского областного суда в определении от 8 декабря 2015 г., если у суда при исследовании представленного отчета об оценке земельного участка возникли сомнения в обоснованности отчета об оценке и достоверности определения рыночной стоимости, а административный истец не представил иных доказательств величины рыночной стоимости земельного участка, учитывая, что обязанность доказать величину рыночной стоимости земельного участка, устанавливаемой в качестве кадастровой, лежит на административном истце, а также что для определения величины рыночной стоимости необходимы специальные познания, суд назначает по делу судебную экспертизу с последующим возложением обязанности по ее оплате на административного истца.

Таким образом, анализ действующего административного законодательства по данной категории споров, судебной практики позволяет сделать вывод о том, что принцип процессуальной активности суда не преследует цели утверждения следственного начала в процессе или руководства ради руководства, а обеспечивает принятие обоснованного решения и достижения объективно верного результата независимо от желаний и способностей сторон в условиях равноправия и состязательности процесса.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1392.

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от

30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016). URL: <http://www.consultant.ru>

⁴ Кодекс административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁵ См.: Ярков В. В. КАС : традиции и новеллы // Юрист. 2016. № 2. С. 4–8.

⁶ Об оценочной деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4226.

⁷ О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов

определения кадастровой стоимости объектов недвижимости : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 28 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 9.

⁸ См.: Перфильева В. ВС РФ учел положения КАС РФ // ЭЖ-Юрист. 2015. № 30. С. 1–5.

⁹ См.: Ананьев Р. В. Актуальные вопросы установления кадастровой стоимости земельного участка равной рыночной // Вестник гражданского процесса. 2014. № 2. С. 291–298.

¹⁰ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

Воронежский государственный университет

*Бартенева Ю. В., аспирант кафедры административного и муниципального права, помощник судьи Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда
e-mail: opstupnikova@mail.ru
тел.: 8(473) 255-07-19*

Voronezh State University

*Barteneva Yu. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department, Assistant Judge of the Nineteenth Arbitration Court of Appeal
e-mail: opstupnikova@mail.ru
tel.: 8(473) 255-07-19*

С. Ю. Турбин

Воронежский государственный университет

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОИЗВОДСТВА
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**

Статья посвящена анализу положений Кодекса административного судопроизводства РФ о производстве 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.
К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, административные процедуры, оспаривание.

**SOME PROBLEMATIC ISSUES OF ADMINISTRATIVE CASES AGAINST
DECISIONS, ACTIONS (IN ACTION) OF BODIES OF STATE POWER,
LOCAL GOVERNMENT AND OTHER BODIES, ORGANIZATIONS WITH CERTAIN
STATE POWERS, OFFICIALS, STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES**

This article analyzes the provisions of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation on the proceedings of the administrative cases against decisions, actions (inaction) of bodies of state power, local government and other bodies, organizations with certain state powers, officials, state and municipal employees.

К е у w o r d s: administrative proceedings, administrative procedures, challenging.

Предусмотренное главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ) 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 – судебное проявление защиты нарушенных прав лиц и организаций действиями (бездействиями) и решениями должностных лиц. В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации² каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Именно из этого конституционного принципа и вытекает возможность лиц и организаций оспаривать решения и действия (или бездействие) должностных лиц.

Статьей 218 КАС РФ предусмотрена возможность и определен круг лиц, имеющих право на предъявление административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействий) должностных лиц. Так, в ч. 1 указанной статьи заявителю дается возможность выбора, помимо обращения в суд, либо обратиться в вышестоящие органы или к вышестоящему должностному в порядке подчиненности, либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования спора. Законодатель не дает определения иных возможностей и не делает ссылку на какой-либо нормативно-правовой акт. Думается, здесь речь идет о процессуальных возможностях внесудебного порядка урегулирования спора, таких как, например, медиация. Хотя достаточно интересными представляются вопросы: как будет происходить процедура медиации и кто непосредственно будет присутствовать на встрече с гражданином или представителем организации, чьи права были нарушены, – должностное лицо, чье решение или действие (бездействие) нарушили это право, либо представитель государственного органа? Будет ли данный представитель пассивен в данной процедуре, ведь зачастую представители не выносят решения или не действуют (бездей-

ствуют), нарушая права определенных лиц, тем самым оставаясь всего лишь представителем государственного органа с малой заинтересованностью процедурой медиацией и конечным результатом? Думается, что в процедуре медиации должно участвовать непосредственно должностное лицо, выносившее решение или действующее (бездействующее) ненадлежащим образом.

В ч. 3 ст. 218 КАС РФ имеется отсылка к случаям, когда досудебный порядок разрешения спора по данным делам является необходимым условием возможности обращения в суд. Рассмотрим их:

1. Споры о взыскании обязательных платежей и санкций (ч. 1 ст. 286 КАС РФ).

2. Споры о взыскании недоимки по налогам с физических лиц (ч. 1 ст. 48 Налогового кодекса Российской Федерации (ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (далее – НК РФ)).

3. Споры о взыскании налоговых санкций (штрафов, пеней) с физических лиц, а также с юридических лиц (если внесудебный порядок не допускается) (абз. 2 ч. 1 ст. 104 НК РФ).

4. Споры о взыскании страховых взносов, штрафов, пеней (ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»).

5. Споры о взыскании таможенных платежей (пошлин, налогов) (ч. 3 ст. 150 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

6. Споры по обжалованию решений (требований, актов) налогового органа (ч. 2 ст. 138 НК РФ).

Именно в данных случаях заявитель обязан выполнить досудебные меры по урегулированию спора. Логика законодателя по вынесению именно этих вопросов, по нашему мнению, достаточно понятна. Чрезвычайное количество правовых столкновений в данных сферах излишне загрузит судебную систему, тогда как большее число дел могут быть решены на стадии досудебного урегулирования спора.

Сокращенный срок (3 месяца) на обращение в суд с административным иском заявлением по данной категории дел – институт, перекочевавший из Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации³ (далее – ГПК РФ). Но редакция ст. 219 КАС РФ существенно шире утратившей силу ст. 256 ГПК РФ. В ст. 219 КАС РФ выделяются особые сокращенные сроки, ранее содержащиеся в специальном законодательстве, например специальный сокращенный срок – 10 дней – для:

дел об оспаривании решения представительного органа муниципального образования

об удалении в отставку главы муниципального образования;

о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя;

об оспаривании решений, действия (бездействия) органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с проведением публичного мероприятия и формы его проведения.

Как указано в ч. 5 ст. 219 КАС РФ, пропуск данных сроков не является основанием для отказа в принятии административного искового заявления к производству, причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или на судебном заседании. Так, в Апелляционном определении Санкт-Петербургского городского суда от 18 января 2016 г. по делу № 2а-5349/2015 в удовлетворении требования было отказано в связи с пропуском установленного ч. 3 ст. 219 КАС РФ 10-дневного срока обжалования⁴, а в Апелляционном определении Свердловского областного суда от 2 октября 2015 г. по делу № 33-12993/2015 срок обращения в суд был восстановлен ввиду добросовестного поведения заявителя⁵.

Статья 220 КАС РФ предъявляет требования к форме административного искового заявления по данной категории дел. Интересный правовой случай был рассмотрен Красноярским краевым судом в Апелляционном определении от 29 февраля 2016 г. по делу № 33а-2298/2016⁶.

К. обратился в суд с административным иском заявлением к ФКУ Тюрма ГУФСИН России по Красноярскому краю о признании незаконными и нарушающими права действий, понуждении к совершению действий.

Как следует из материалов дела, в административном исковом заявлении отсутствуют сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие, сведения о подаче жалобы в порядке подчиненности. Оценив поданное заявление на предмет соответствия требованиям, предъявляемым процессуальным законодательством, суд первой инстанции обоснованно оставил его без движения, поскольку форма и содержание заявления не позволяют оценить его, как процессуальное обращение лица в суд за защитой нарушенного права, при этом срок для устранения недостатков предоставлен разумный и достаточный.

Судебная коллегия решила, что данные выводы суда первой инстанции о наличии оснований для оставления административного искового заявления без движения обоснованы, постановлены в соответствии с требованиями норм процессуального права, поскольку представленное исковое заявление по форме и содержанию

не соответствует требованиям КАС РФ.

Между тем судебная коллегия не согласилась с выводом суда о необходимости административного истца приложить к административному исковому заявлению документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя, а также уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле документы в силу следующего.

Согласно ч. 1 ст. 126 КАС РФ к административному исковому заявлению прилагаются в том числе: документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя. Вместе с тем административные дела, рассмотрение которых подлежит в порядке главы 22 КАС РФ, не относятся к той категории дел, в которых в соответствии с КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя, в связи с чем вывод суда о необходимости представления документа, подтверждающего наличие высшего юридического образования у К., не основан на законе, а вывод суда подлежал исключению из мотивировочной части определения.

Кроме того, подлежал исключению из мотивировочной части определения вывод суда о необходимости приложения к административному исковому заявлению уведомления о вручении или иных документов, подтверждающих вручение другим лицам, участвующим в деле документы по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 7 ст. 125 КАС РФ, административный истец, обладающий государственными или иными публичными полномочиями, обязан направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этих заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом. Поскольку административный истец (К.) не обладал государственными или иными публичными полномочиями, то оснований для возложения на него обязанности направить другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, не имелось.

Таким образом, судебная коллегия делает вывод, что в деле об оспаривании решений, дей-

ствий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих стороной спора может быть заинтересованное лицо без высшего юридического образования, самостоятельно защищающее свои права.

Интересное положение содержит ч. 4 ст. 222 КАС РФ. В случае принятия к производству суда административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд направляет копии соответствующего определения лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения. Копии определения о принятии к производству суда административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения, направляются судом лицам, участвующим в деле, в день вынесения данного определения с использованием способов, позволяющих обеспечить скорейшую доставку этих копий. Административному ответчику вместе с копией данного определения направляются копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, если копии этих заявления и документов не были переданы в соответствии с ч. 7 ст. 125 КАС РФ.

Что законодатель понимает под фразой «способы, обеспечивающие скорейшую доставку копий»? Может быть, это использование специальных почтовых систем экспресс-доставки? Тогда стоимость данной услуги будет автоматически отнесена на судебные расходы, распределяемые в порядке, предусмотренном главой 10 КАС РФ? Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»⁷ не дает ответа на данный вопрос.

Особые меры предварительной процессуальной защиты по данной категории дел предусмотрены ст. 223 КАС РФ. Ими являются: приостановление действия оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу,

и приостановление совершения в отношении административного истца оспариваемого действия. Суды «неохотно» применяют данные меры в рассматриваемых делах, зачастую отменяя принятые решения о мерах предварительной процессуальной защиты. Так, Апелляционным определением Мурманского областного суда от 23 декабря 2015 г. по делу № 33а-4096/2015 суд отменил определение суда первой инстанции, заявления об отмене мер предварительной защиты по административному иску были удовлетворены, поскольку доказательств, свидетельствующих о существовании реальной или потенциальной угрозы нарушения прав истца в период проведения проверки на предмет законности вынесенных в отношении него налоговых органами решений и требований, не представлено⁸.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Там же. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Там же. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁴ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18 января 2016 г. № 33а-832/2016 по делу № 2а-5349/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 2 октября 2015 г. по делу № 33-12993/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Подводя итоги, хочется согласиться с мнением, что правовой институт, предусмотренный главой 22 КАС РФ, – это то правовое средство, закрепление на законодательном уровне и использование на практике которого гарантируют соблюдение прав и интересов заинтересованных лиц⁹. Действительно, глава 22 КАС РФ, хотя и имеет ряд правовых пробелов и недостатков, но это функциональный и действующий институт административно-процессуального права, позволяющий защитить интересы лиц и организаций от 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.

⁶ Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 29 февраля 2016 г. по делу № 33а-2298/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Апелляционное определение Мурманского областного суда от 23 декабря 2015 г. по делу № 33а-4096/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Право и экономическая деятельность : современные вызовы / отв. ред. А. В. Габов. М., 2015. 400 с.

Воронежский государственный университет

*Турбин С. Ю., аспирант кафедры административного и муниципального права
e-mail: turbinstanislav@mail.ru
тел.: 8-962-326-95-62*

Voronezh State University

*Turbin S. Yu., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department
e-mail: turbinstanislav@mail.ru
tel.: 8-962-326-95-62*

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям.

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с

разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистов или экспертам.

3.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи

автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

1. GENERAL PROVISIONS

1.1 To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements.

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- UDK;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of Win-Word; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made after the article.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

3.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

3.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

3.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks

made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions.

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

3.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.