

ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2020. № 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.);

О. В. Сажина,
Воронеж. гос. ун-т (отв. секр.);

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

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

А. Н. Бумагин,
канд. юрид. наук, пред. Десятилетнего
арбитражного апелляционного суда
(г. Воронеж);

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

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

А. Б. Зеленцов,
д-р юрид. наук, проф.,
Российский 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 РФ
(г. Санкт-Петербург),
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;

П. И. Кононов,
д-р юрид. наук, проф.,
судья Второго арбитражного
апелляционного суда (г. Киров);

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

С. В. Курчевская,
канд. юрид. наук,
судья Второго кассационного суда
общей юрисдикции;

А. В. Малько,
д-р юрид. наук, проф.,
Сарат. гос. юрид. академия,
засл. деятель науки РФ;

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Шеменова О. Н. Основные направления устранения проблем
разграничения гражданского и административного
судопроизводства 5

Павленко К. А. О роли суда в формировании предмета доказывания
в административном судопроизводстве 9

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Катаева О. В. Современные проблемы производства
по административным делам о помещении иностранного
гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии,
в специальное учреждение 12

Рогачева О. С. Особенности административного судопроизводства
по делам об обжаловании условий содержания под стражей,
в исправительных учреждениях: практика ЕСПЧ и новое
правовое регулирование 16

Трибуна молодого ученого

Бабылкина Е. В. О компетенции по административным
и иным публичным спорам, возникающим в сфере закупок товаров,
работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных
нужд: постановка проблемы 24

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. Подопригра,
д-р юрид. наук, проф.,
Каспийский ун-т (г. Алматы,
Республика Казахстан);

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

Б. В. Россинский,
д-р юрид. наук, проф.,
Московский гос. юрид. ун-т
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
засл. юрист РФ;

Ю. П. Соловей,
д-р юрид. наук, проф.,
Сибирский юрид. ун-т,
засл. юрист РФ;

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

О. Н. Шеменёва,
д-р 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

Подписной индекс:
94234 Объединенного каталога
"Пресса России"

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

Редактор **Ю. С. Гудкова**
Компьютерная верстка **А. Ю. Хаустовой**

Подписано в печать 26.06.2020.
Дата выхода в свет 29.06.2020.
Формат 60×84/8. Уч.-изд. л. 4,8.
Усл. п. л. 4,4. Тираж 150. Заказ 548
Адрес издателя:
Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Адрес типографии:
Издательского дома ВГУ:
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный
университет, 2020
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2020

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

Носова Ю. Б. Обзор судебной статистики рассмотрения
административных дел судами общей
юрисдикции за 2019 год 31

**ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ
В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА
ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ** 35

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS



SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2020. № 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);

O. V. Sazhina,
Voronezh State University
(secretary in chief);

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

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

A. N. Bumagin,
candidate of legal sciences, chairman of the
Nineteenth Arbitral Appeal Court (Voronezh);

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
of the Russian Federation
(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 (Kirov);

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

CONTENTS

TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Shemeneva O. N. Main areas of resolution of problems of civil and administrative proceedings.....5

Pavlenko K. A. On the role of the court in the formation of the subject of proof in administrative proceedings..... 9

PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

Kataeva O. V. Modern problems of administrative proceedings on the placement of a foreign citizen subject to deportation or readmission to a special institution 12

Rogacheva O. S. Features of administrative proceedings on appeals against conditions of detention in correctional institutions: the practice of the European Court of Human Rights and new legal regulation 16

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Babylkina E. V. On the competence of administrative and other publicum disputes arising in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs: statement of the problem24

S. V. Kurchevskaya,
candidate of legal sciences,
judge of the Second Court of Cassation
of General Jurisdiction;

A. V. Malko,
doctor of legal sciences, professor,
Saratov State Law Academy, 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. Nosyeva,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

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

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

B. V. Rossinskiy,
doctor of legal sciences, professor,
Moscow State Law University
named after O. E. Kutafin (MSAL),
honoured lawyer of the Russian Federation;

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

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

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

Registered by the Federal Service
of supervision in sphere of communications,
information technologies 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

Subscription index:
94234 of the Integrated catalog
“Press of Russia”

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

© Voronezh State University, 2020
© Design, original-model.
Publishing House
of Voronezh State University, 2020

JUDICIAL PRACTICE OF ADMINISTRATIVE CASES

Nosova Yu. B. Review of Judicial Statistics on the Handling
of Administrative Cases by Courts of General
Jurisdiction for 2019 31

**REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED
TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION** 37

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

УДК 342.9

О. Н. Шеменова

Воронежский государственный университет

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УСТРАНЕНИЯ ПРОБЛЕМ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

В настоящей статье автор пишет о том, что в ближайшее время полностью устранить проблемы разграничения гражданского и административного судопроизводства вряд ли возможно. В связи с этим обосновывается необходимость совместной работы специалистов в области гражданского и административного судопроизводства, направленной на разработку простых и эффективных механизмов перехода из одного вида судопроизводства в другой и устранения ошибок, связанных с неправильным определением вида судопроизводства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: гражданское судопроизводство, административное судопроизводство, суд, доказательства, представитель, стороны.

MAIN AREAS OF RESOLUTION OF PROBLEMS OF CIVIL AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

In this article the author writes that in the near future it is hardly possible to completely eliminate the problems of distinguishing between civil and administrative proceedings. In this regard, it is justified that there is a need for joint work of specialists in the field of civil and administrative proceedings, aimed at developing simple and effective mechanisms for moving from one type of proceedings to another and eliminating errors related to the misdetermination of the type of proceedings.

К e y w o r d s: civil proceedings, administrative proceedings, court, evidence, representative, parties.

Обозначенные в названии настоящей публикации проблемы имеют конституционное значение, так как ч. 2 ст. 118 Основного закона предусматривает, что судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Разграничение различных видов судопроизводства, названных в Конституции РФ: гражданского и уголовного; уголовного и конституционного; гражданского и конституционного, – не вызывает сколь-либо существенных проблем в теории и правоприменительной практике. Такие проблемы возникают в основном в гражданском, арбитражном и административном судопроизводствах.

Данное утверждение, как и ряд последующих, сформулировано не с целью критики указанной конституционной нормы, критики арбитражного

процессуального законодательства или законодательства об административном судопроизводстве, а также не для того, чтобы высказать сомнение в целесообразности сосуществования трех процессуальных кодексов. Автор лишь обозначает факт реального существования проблем в данной сфере и наличие множества мнений по вопросу разграничения различных видов судопроизводства в теории и правоприменительной практике для того, чтобы проиллюстрировать остроту проблем, обозначенных в названии настоящей публикации.

Таких проблем действительно особенно много в области разграничения именно гражданского и административного судопроизводства. Причем некоторые из них не находят единообразного разрешения на протяжении десятилетий. Например, к таковым относится проблема выбора надлежащего вида судопроизводства по заявлениям об уменьшении размера исполнительского сбора или об освобождении от обязанности по его уплате. Данные требования разрешаются по

правилам и ГПК РФ¹, и КАС РФ². Арбитражные суды тоже рассматривают эти дела и в порядке искового производства³, и производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений⁴.

Традиционно вызывает сложности определение надлежащего вида судопроизводства по спорам: с участием федеральной инспекции труда; с налоговыми органами; медицинскими организациями; органами опеки и попечительства; соцзащиты; органами, в чью компетенцию входит надзор в сфере прав потребителей; органами государственной власти, наделенными полномочиями по управлению земельными, жилищными и другими имущественными ресурсами.

Появились названные проблемы не с принятием КАС РФ в 2015 г., а значительно раньше. Варианты их решения уже длительное время ищут в теории и на практике.

Причины сложившейся ситуации лежат, как представляется, в сфере как материального, так и процессуального права.

Первые состоят в том, что в последние несколько десятилетий происходит перманентное переосмысление того, какие правоотношения относятся к сфере действия частного права, какие – публичного. Со времен Ульпиана, утверждавшего, что «публичное право есть то, которое относится к положению римского государства; частное – к пользе отдельных лиц»⁵, минуло много веков. Деление права на частное и публичное стало более сложным. Кроме характера защищаемого интереса в качестве оснований для отнесения правовых предписаний к частным или публичным, сегодня необходимо учитывать еще многие критерии: правовой статус субъекта-правообладателя; правовые последствия нарушения права; характер складывающихся между субъектами правоотношений; возможность распоряжения правом и др.⁶ В результате в современном праве граница частной сферы и публичной не всегда четко различима. Существуют также отношения смешанного типа⁷.

В контексте настоящего исследования изложенное означает то, что в отношении значительной части гражданских, семейных, трудовых, налоговых, земельных, пенсионных споров, споров, связанных с защитой прав участников исполнительного производства, с применением антимонопольного законодательства и многих иных споров, находящихся в сфере взаимовлияния и взаимодействия публичного и частного права, вряд ли возможно ожидать единообразия в вопросе о том, по правилам какого вида судопроизводства подлежат рассмотрению и

разрешению конкретные дела, возникающие из перечисленных спорных правоотношений.

Более чем вековой опыт осмысления проблем административной юстиции в целом и опыт осмысления проблем разграничения гражданских и административных дел, появившихся в значительном количестве после принятия Закона РФ 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁸, глав ГПК РФ и АПК РФ, регулирующих производство по делам, возникающим из административных отношений, а затем – КАС РФ свидетельствуют о невозможности окончательного разрешения проблем разграничения гражданского и административного судопроизводства в обозримом будущем. Скорее наоборот. Чем дальше 1993 год, тем больше возникает спорных практических вопросов в данной сфере.

Иными словами, проблемы разграничения рассматриваемых дел были, есть и будут. Следует принять это как данность.

Наличие процессуально-правовых причин существования проблем, связанных с разграничением дел, которые подлежат разрешению в порядке гражданского или административного производства, объясняется тем, что административное судопроизводство проходило в XX в. сложный путь своего формирования⁹ и, как верно замечено, всё еще находится в поиске самоидентификации¹⁰. Принятие КАС РФ, хотелось бы надеяться, является не завершающим, а только очередным этапом разработки в Российской Федерации эффективного и системного законодательства об административном судопроизводстве, как предполагается в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

При этом, как свидетельствует судебная практика последних лет, активные действия, направленные на реализацию ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, способны воспрепятствовать реализации положения ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, согласно которому «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод», а также схожего по смыслу положения ст. 6 Конвенции прав человека и основных свобод, предусматривающей право каждого на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона¹¹.

Ситуация, в которой граждане лишены возможности своевременно получить судебную защиту из-за споров и сомнений самих судей в отношении того, по правилам какого из видов судопроизводства должно рассматриваться то или иное конкретное требование, вряд ли будет способствовать целям, которые преследовали

разработчики КАС РФ, и авторитету судебной власти в принципе.

При написании настоящей публикации не опрашивалось достаточно репрезентативное число граждан, которые имели опыт судебной защиты своих прав, нарушенных органами публичной власти. Однако есть основания предполагать, что им безразлично, по правилам ГПК РФ, КАС РФ, АПК РФ или какого-то иного кодекса будет рассматриваться их дело. Главное – это своевременная и эффективная защита нарушенных прав, свобод и законных интересов.

А это, в свою очередь, означает, что профессиональным юристам следует вести споры в этой сфере как можно менее заметно для граждан. Они их вообще не должны затрагивать.

Соответственно, кроме разработки четких и понятных критериев разграничения гражданских и административных споров (чем, видимо, следует заниматься преимущественно специалистам в области материально-правовых наук), представителям из области процесса важно задуматься о том, как возможно минимизировать недостатки законодательного разграничения этих видов производств, и разработать механизмы, которые защищали бы добросовестных участников административного и гражданского судопроизводства от недостатков законодательного регулирования и обусловленных им своих собственных и судебных ошибок в данной сфере.

Именно эту цель во многом удалось достичь разработчикам Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹². С введением в действие данного нормативного правового акта ошибки при определении надлежащего (гражданского или административного) вида судопроизводства исключены из перечня оснований к отказу в принятии искового заявления и административного искового заявления. А при выявлении данной ошибки после возбуждения дела суды больше не прекращают производство по делу, а переходят к его рассмотрению по правилам того судопроизводства, которое считают надлежащим.

Законом также предусматривается, что при обращении с заявлением, содержащим несколько связанных требований, одни из которых подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие – административного, дело подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, если разделение таких требований невозможно. Если возможно – суд разрешает вопрос о принятии требований, подлежащих рассмотрению в порядке и гражданского судопроиз-

водства, и административного, в случае если это позволяют правила родовой и территориальной подсудности. Если же совместно предъявленные в суд гражданские или административные требования не подсудны данному суду, судья возвращает заявление в части требований.

У ряда исследователей данные положения закона № 451-ФЗ вызвали опасения еще на этапе его обсуждения в статусе проекта. Высказывалось предположение, что их принятие будет свидетельствовать «...если не о сращивании, то о существенном сближении административного и гражданского судопроизводства, подчеркивающим их принципиальную схожесть и допускающим такие переходы из одного вида судопроизводства в другой»¹³. А это, в свою очередь, добавило бы аргументов противникам целесообразности существования КАС РФ.

Думается, что внесение приведенных выше изменений вряд ли осуществлялось с такой целью. Они были направлены преимущественно на то, чтобы возложить обязанность по определению должного вида судопроизводства на судей, а также устранить часть споров по данному вопросу.

Однако, несмотря на разумность, прогрессивность и своевременность рассмотренных изменений, они лишь отчасти решают проблему.

Остается нерешенным вопрос о последствиях процессуальных действий, которые были совершены до перехода к осуществлению судопроизводства по правилам другого процессуального кодекса. Например, что делать с доказательствами, истребованными в административном производстве по инициативе суда, если суд перешел к производству по правилам ГПК РФ? Каково значение действий представителя, не имеющего высшего юридического образования в гражданском процессе, после перехода к административному? Что делать с доказательствами, которые уже были исследованы «не тем судьей» при том, что их представление потребовало существенных материальных затрат (например, расходов на проезд свидетеля в другой регион)?

Признаем, что все эти действия совершены с нарушением закона? Возможно, но это очень неэкономично.

Не решен также вопрос о том, следует ли после перехода к рассмотрению дела по правилам другого вида производства передавать его и другому судье, который специализируется на данной категории споров? В этом случае все доказательства в силу принципа непосредственности нужно будет исследовать заново. А если рассмотрение дела по иным правилам продолжит судья, изначально принявший дело к своему производству, то как

будет решаться проблема соблюдения правил подсудности в случае ее изменения в результате перехода к правилам другого вида судопроизводства? И тому подобные вопросы.

Закон не содержит ответа и на вопрос, как поступать суду апелляционной или кассационной инстанции, если ошибка в определении вида судопроизводства выявляется на этапе пересмотра дела судом проверочной инстанции. Полагаем, что при решении этого вопроса целесообразно руководствоваться ч. 3 ст. 330 ГПК РФ и ч. 4 ст. 310 КАС РФ, где указано, что нарушение или неправильное применение норм процессуального права является основанием для изменения или отмены решения суда первой инстанции, если это нарушение привело или могло привести к принятию неправильного решения. Ведь с учетом родства гражданского и административного судопроизводства вынесение правильного по существу решения очень вероятно.

Принятие же судом апелляционной или кассационной инстанции постановления о необходимости отмены решения суда первой инстанции по причине неправильного определения вида судопроизводства, поскольку эта ошибка привела к вынесению незаконного и (или) необоснованного решения, опять влечет за собой ряд процессуальных вопросов, на которые необходимы единообразные ответы. В частности, нужно ли после отмены решения направлять дело на новое рассмотрение, так как надлежащего рассмотрения дела судом первой инстанции не осуществлялось? Или будет достаточно перейти к рассмотрению дела по правилам производства в суде первой инстанции без учета ограничений, предусмотренных гл. 39 ГПК РФ и гл. 34 КАС РФ?

Кроме того, независимо от того, каким будет ответ на предыдущий вопрос, отмена решения суда, принятого «по не тем» правилам судопроизводства, повлечет необходимость ответить еще на ряд вопросов, также требующих единообразных и предсказуемых вариантов решения: передавать ли дело из судебной коллегии по гражданским делам в административную коллегию, и наоборот; что делать с полученными по правилам ненадлежащего вида судопроизводства доказательствами; и др.

Найти ответы на эти вопросы желательно посредством совместных усилий специалистов

в сфере гражданского и административного судопроизводства, так как лишь в этом случае процессуальный механизм устранения ошибок, связанных с определением надлежащего вида судопроизводства, может быть единообразным, понятным и предсказуемым.

¹ См., например: Апелляционное определение Смоленского областного суда от 5 декабря 2017 г. по делу № 33-4317/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (зд. и далее).

² См., например: Апелляционное определение Верховного Суда Республики Башкортостан от 15 ноября 2017 г. по делу № 33а-23915/2017.

³ См., например: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 апреля 2010 г. по делу № А21-7524/2009.

⁴ См., например: Постановление Арбитражного Суда Московского округа от 22 февраля 2018 г. по делу № А41-53393/2017.

⁵ URL: <https://lawbook.online/gosudarstva-prava-teoriya/chastnoe-publichnoe-pravo-41902.html>

⁶ См.: Сорокина Ю. В. Частное и публичное право как явление правового дуализма // Проблемы взаимодействия отраслей частного права : доктрина и методика преподавания : материалы Междунар. науч.-метод. конф. (Воронеж, 3–4 марта 2006 г.). Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. С. 9–22.

⁷ См.: Там же. С. 22.

⁸ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 // Российская газета. 1993. № 89.

⁹ См.: Стариков Ю. Н. Административная юстиция : теория, история, перспективы. М. : Норма, 2001. С. 112–184.

¹⁰ См., например: Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Реформирование процессуального законодательства : цели, проблемы, тенденции. М. : Междунар. отношения, 2018. С. 211–340 ; Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 45–48.

¹¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

¹² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7523.

¹³ См., например: Носова Ю. Б. К вопросу о разграничении дел, рассматриваемых в порядке административного и гражданского судопроизводства // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 77.

К. А. Павленко

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

О РОЛИ СУДА В ФОРМИРОВАНИИ ПРЕДМЕТА ДОКАЗЫВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье представлены аргументы против установления ограниченного перечня источников формирования предмета доказывания в административном судопроизводстве. Приведены примеры влияния усмотрения суда на формирование предмета доказывания и развитие процедуры рассмотрения дела.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, доказывание, предмет доказывания, формирование предмета доказывания, усмотрение суда.

ON THE ROLE OF THE COURT IN THE FORMATION OF THE SUBJECT OF PROOF IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article presents arguments against the establishment of a limited list of sources of the subject of proof in administrative proceedings. Examples of the impact of the court's discretion on the formation of the subject matter of evidence and the development of the procedure of the case are given.

К e y w o r d s: administrative proceedings, proof, subject of proof, formation of the subject of evidence, discretion of the court.

Источники формирования предмета доказывания – суть те факторы, которые влияют на содержание и пределы предмета доказывания, устанавливаемого судом.

Данная категория не является новой для процессуально-правовых наук, достаточно подробно рассмотрена в гражданском, арбитражном и уголовном процессах. В науке административного судопроизводства подобных исследований значительно меньше.

Вне зависимости от конкретной отрасли процессуального права наиболее популярным является подход, основанный на широком толковании самого термина «предмет доказывания». Так, коллектив авторов во главе с В. В. Ярковым выделяет два источника формирования предмета доказывания по делу:

- 1) нормы материального права;
- 2) основания требований и возражений сторон¹.

Такой же точки зрения придерживаются, к примеру, В. В. Молчанов² и И. В. Щербакова³.

В то же время установление такого исчерпывающего перечня едва ли согласуется с широким подходом к толкованию предмета доказывания. Действительно, локальный предмет доказывания порой весьма условно связан с основаниями общих требований и возражений, детерминирован потребностью в решении частной процессуальной задачи.

Например, требуется обосновать применение мер предварительной защиты, необходимость оставления административного искового заявления без рассмотрения. Подлежащие подтверждению обстоятельства в данном случае едва ли можно включить в основной предмет доказывания по делу, но круг таких «локальных предметов» доказывания суд должен себе четко представлять. Ошибка в его определении может привести к не менее фатальным последствиям, чем ошибка в определении основного предмета доказывания.

Разница в источниках формирования предмета доказывания – классического и локального – кардинальна. Между тем, за редким исключением⁴, данный вопрос нельзя признать подвергнутым глубокому научному анализу в российской правовой науке.

По своей сути формирование предмета доказывания представляется нам логико-юридическим процессом, субъектом которого, в первую очередь, выступает судья.

В силу ч. 3 ст. 62 КАС РФ обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле.

Для сравнения, близкая по задачам закрепления норма ч. 2 ст. 65 АПК РФ сформулирована иным образом: «...обстоятельства, имеющие

значение для правильного рассмотрения дела, определяются арбитражным судом на основании требований и возражений лиц, участвующих в деле, в соответствии с подлежащими применению нормами материального права».

Сходное регулирование гражданско-процессуальных отношений также сводится к констатации прерогативы суда определять значимые для дела обстоятельства. При этом дополнительно указывается на право суда вынести обстоятельства на обсуждение, даже при отсутствии их (обстоятельств) упоминания в требованиях и возражениях сторон.

Имеется ли подобная возможность и, если угодно, свобода у суда в административном судопроизводстве? Определенно, да. Это следует из положений КАС РФ как буквально, так и «по духу».

Например, согласно ч. 3 ст. 62 КАС РФ суд 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 силу ч. 1 ст. 308 КАС РФ суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Если говорить о свободе суда в вопросе формирования доказывания, обозначенной в законе «между строк», то одним из наиболее показательных примеров является его право истребовать доказательства не только по ходатайству лиц, участвующих в деле, но и по своей инициативе, закрепленное в ч. 1 ст. 63 КАС РФ.

Данное право разъяснения судов увязывают с принципом состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (п. 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36⁵). При этом представляется крайне важным, что по смыслу соответствующего пункта разъяснений право на истребование доказательств – отнюдь не единственное проявление активной роли суда.

Ученые-процессуалисты называют среди иных его проявлений, к примеру, правомочие вызывать свидетеля в суд по собственной инициативе (ч. 4 и 6 ст. 69 КАС РФ), вышеназванную норму ч. 3 ст. 62 КАС РФ, право истребования доказательств в рамках рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции⁶ (ч. 1 ст. 306 КАС РФ).

В нашем понимании, перечисленные примеры процессуальной «активности» суда в административном судопроизводстве есть лишь следствия, внешние выражения его активной роли.

А причиной, внутренним содержанием активности суда как процессуальной феномена следует считать его личное волеизъявление или, как нередко говорят, усмотрение. Именно по собственному усмотрению судья не только модерирует доказывание по основным в контексте конкретного административного иска вопросам (и, следовательно, формирует общий предмет доказывания), но и определяет обстоятельства, подлежащие установлению в рамках реализации отдельных процессуальных инициатив сторон. Степень корректности выводов суда в части определения локального предмета доказывания непосредственным образом детерминирует развитие процесса, законность и обоснованность решения по делу, а также вероятность его исполнения.

Так, при рассмотрении административного иска о признании незаконным решения Квалификационной коллегии судей Челябинской области и заявлении административным истцом довода о пропуске срока исковой давности по причине первоначального обращения в некомпетентный суд, можно было учесть различные обстоятельства, что обусловило бы различные итоги рассмотрения указанного заявления⁷.

Между тем судьи Верховного Суда РФ посчитали возможным отказать в восстановлении срока в связи с сомнительностью ошибки в выборе компетентного суда: административным истцом в данном случае выступал не обычный гражданин, а профессиональный юрист со стажем работы федеральным судьей. Восстановление срока привело бы к принятию иска к рассмотрению и, очевидно, к повышению шансов административного истца на благоприятный для него исход дела.

Приведенный пример наглядно демонстрирует, как выбор суда в вопросе формирования предмета доказывания (в частности, признание относимости к делу факта наличия юридических знаний у заявителя ходатайства о восстановлении срока) повлиял на итоговый судебный акт.

Зачастую подобный выбор отнюдь не однозначен, позиции судей по одному и тому же узкопроцессуальному вопросу разнятся.

Так, при рассмотрении другого дела в кассационном порядке Верховным Судом РФ было установлено, что определением судьи Верховного Суда Республики Татарстан от 9 февраля 2017 г. административное исковое заявление Л. Е. Епифановой оставлено без движения и установлен срок исправления недостатков до 7 марта 2017 г.

Согласно оттиску почтового штампа на конверте письмо с копией данного определения сдано в отделение почтовой связи г. Казани 18 февраля 2017 г. и получено Л. Е. Епифановой по месту жительства в г. Перми 27 февраля 2017 г.

Во исполнение судебного акта административный истец 6 марта 2017 г. направила в суд (Республика Татарстан, г. Казань) службой курьерской связи копии необходимых документов, о чем в этот же день сообщила суду телеграммой, которая вручена специалисту суда.

При данных обстоятельствах Верховный Суд Республики Татарстан применил формальный подход и счел срок устранения недостатков несоблюденным административным истцом, а сам иск – подлежащим возврату.

Однако Верховный Суд РФ учел проигнорированные нижестоящей инстанцией факты и счел необходимым оценить обстоятельства дела в контексте добросовестности действий административного истца. Действия Л. Е. Епифановой были признаны добросовестными, а возвращение искового заявления – незаконным⁸.

Таким образом, при том что нижестоящие суды в принципе не рассматривали вопрос добросовестности действий гражданки Епифановой как относимый к настоящему делу и входящий в предмет доказывания, Верховный Суд РФ применил иной подход и де-факто перевернул судьбу административного дела.

Изложенное, по нашему убеждению, создает прочную почву для возражений против тезиса В. В. Яркова об исчерпывающем перечне источников формирования предмета доказывания.

В описанных примерах на окончательное оформление предмета доказывания нормы материального права и требования или возражения сторон повлияли лишь косвенно. Ключевым фактором, позволившим применить конкрет-

ные нормы материального права (а в случае их отсутствия, правовые принципы) к локальным процессуальным правоотношениям, явилась собственная точка зрения судей. При этом в отношении соответствующих обстоятельств могла иметь место как минимум одна альтернативная точка зрения.

С учетом изложенного, как путем применения научно-теоретических методов, так и посредством анализа практических кейсов обосновывается существование дополнительного источника формирования предмета доказывания – усмотрения суда. Следует понимать, что за его счет восполняются пробелы в установлении подлежащих доказыванию обстоятельств в случае отсутствия норм права, непосредственно регламентирующих конкретные процессуальные вопросы, а равно при наличии коллизии между несколькими возможными к применению нормами.

¹ См.: Арбитражный процесс : учебник [отв. ред. В. В. Ярков]. М. : Статут, 2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Молчанов В. В. Основы теории доказательств в гражданском процессуальном праве : учеб. пособие. М. : Зерцало-М, 2017. С. 70.

³ См.: Щербакова И. В. Предмет доказывания в российском арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 8. С. 42–48.

⁴ См.: Бараданченкова О. Е. Локальный предмет доказывания в гражданском и административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 2. С. 41–45.

⁵ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36.

⁶ См.: Майборода В. А. Активная роль суда в административном судопроизводстве // Судья. 2017. № 3. С. 57–60.

⁷ См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14 августа 2019 г. № 48-АПА19-12.

⁸ См.: Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14 марта 2018 г. № 11-КГ18-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

Павленко К. А., кандидат юридических наук, доцент
кафедры государственно-правовых дисциплин
e-mail: pavlenko@pavlenkolaw.ru

Central Branch of the Russian State University of Justice
Pavlenko K. A., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the State-Legal Disciplines Department
e-mail: pavlenko@pavlenkolaw.ru

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

О. В. Катаева

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ПОМЕЩЕНИИ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА, ПОДЛЕЖАЩЕГО ДЕПОРТАЦИИ ИЛИ РЕАДМИССИИ, В СПЕЦИАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

В статье анализируются проблемные вопросы правовой регламентации помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа, а также продления срока пребывания такого иностранного гражданина в специальном учреждении. Обосновываются выводы о необходимости дальнейшего совершенствования правовых механизмов производства по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, депортация, реадмиссия, специальное учреждение.

MODERN PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ON THE PLACEMENT OF A FOREIGN CITIZEN SUBJECT TO DEPORTATION OR READMISSION TO A SPECIAL INSTITUTION

The article analyzes the problematic issues of the legal regulation of the placement of a foreign citizen subject to deportation or readmission to a special institution of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation or its territorial body (hereinafter referred to as special institutions), as well as extension of the period of stay of such a foreign citizen in a special institution. The conclusions about the need to further improve the legal mechanisms of proceedings in administrative cases on the placement of a foreign citizen subject to deportation or readmission to a special institution are substantiated.

К е у w o r d s: Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, foreign citizens, stateless persons, deportation, readmission, special institution.

Глобализация мирового пространства, коснувшаяся многих сфер общественной жизни, послужила значительной активизации миграционных процессов, вследствие чего практически все государства сегодня вовлечены в миграционный обмен. При этом наряду с позитивным влиянием на экономику, демографию и культуру принимающих государств миграция зачастую становится причиной многих мировых проблем. В научных и политических кругах всё чаще идет речь о глобальном миграционном кризисе, ставшем

испытанием для ряда европейских государств и затронувшем всё мировое сообщество¹.

С учетом складывающейся ситуации Российская Федерация принимает активные меры, направленные на упорядочение отношений в сфере миграции. При этом основное внимание уделяется проблеме нелегальной миграции. Иностранцы, незаконно находящиеся в стране и нарушающие отечественное законодательство, представляют собой серьезную угрозу национальной безопасности, в связи с чем необходимо использовать все имеющиеся правовые средства, предусмотренные российским законо-

дателем, в целях поддержания миграционного правопорядка.

Следует признать, что к наиболее эффективным мерам защиты национальной безопасности от иностранных граждан, создающих ей угрозу, является их принудительная высылка из страны с последующим запретом въезда в течение определенного срока.

Одной из мер государственного принуждения, применяемой к иностранным гражданам и лицам без гражданства, исключающей их дальнейшее нахождение на территории Российской Федерации, является депортация², т. е. принудительная высылка из страны в случае утраты или прекращения законных оснований для дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации³.

Еще одним видом принудительной высылки иностранного гражданина из Российской Федерации является реадмиссия. При этом необходимо отметить, что в действующем отечественном законодательстве понятие реадмиссии не определено. В настоящее время оно сформулировано в ст. 1 Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. как передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными⁴. Таким образом, институт реадмиссии – это категория международного права, реализуемая посредством заключения международных договоров как на двусторонней, так и на многосторонней основе⁵. Передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии подлежит иностранный гражданин, въезд которого либо пребывание (проживание) в стране признаны не соответствующими законодательству о правовом положении иностранных граждан.

В целях обеспечения исполнения решения о депортации либо решения о передаче иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии или решения о приеме Российской Федерацией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором о реадмиссии, национальным законодательством предусмотрена возможность содержания иностранных граждан в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской

Федерации или его территориального органа (далее по тексту – специальные учреждения), ограничивающих свободу их передвижения и исключающих возможность самовольного оставления указанных учреждений.

В соответствии с положениями Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» таким учреждением является «специальное учреждение федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориального органа, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих <...> депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации»⁶.

Предварительное временное размещение иностранных граждан в таких специальных учреждениях связано с тем, что процедура принудительной высылки обычно занимает некоторый период времени, в течение которого им необходимо находиться под контролем уполномоченных органов. При этом данный период времени, связанный, например, с необходимостью документирования таких лиц, может растягиваться на достаточно длительный срок. Поэтому отечественными учеными сегодня в качестве одной из наиболее актуальных проблем судебной практики по делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение поднимается проблема установления предельного срока содержания такого лица в данном учреждении⁷.

Необходимо отметить, что до принятия КАС РФ вопрос определения конкретного срока содержания иностранного гражданина, подлежащего высылке из страны, в специальном учреждении отечественным законодателем не поднимался. Так, содержание в специальных учреждениях иностранных граждан, подлежащих депортации, могло осуществляться фактически до момента их депортации⁸. Что же касается предельного срока содержания в специальном учреждении лиц, подлежащих реадмиссии, то этот вопрос решался непосредственно правоприменителем исходя из фактических обстоятельств дела.

Длительность пребывания иностранных граждан в специальном учреждении по причине неустановления личности, отсутствия необходимых документов, влечет их многочисленные жалобы, а иногда может послужить причиной возникновения массовых беспорядков в этих местах⁹, поскольку мигранты полагают, что такое их «бессрочное» нахождение в специальном учреждении нарушает Конституцию Российской Федерации и нормы международного права¹⁰.

В связи с этим отечественным законодателем проведена серьезная работа, направленная на решение проблемы конкретизации сроков содержания иностранных граждан, подлежащих высылке, в специальных учреждениях. Так, принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации позволило законодательно ввести требования к определению такого срока. А именно в административном исковом заявлении территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции должны быть указаны срок, на который целесообразно поместить иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в этом учреждении (п. 3 ч. 3 ст. 266 КАС РФ).

Что касается решения судьи, которым удовлетворено такое административное исковое заявление, то, в соответствии с ч. 2 ст. 269 КАС РФ, в мотивировочной части такого решения должен быть установлен и обоснован разумный срок пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, а в резолютивной части – конкретный срок пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении.

Суд, определяя конкретный срок пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении и исходя из конкретных обстоятельств дела вправе установить этот срок, отличный от изложенного в административном исковом заявлении уполномоченного органа в сфере миграции. Анализ судебной практики свидетельствует о том, что этот срок, как правило, составляет от одного до трех месяцев, причем первоначально установленный срок по соответствующему заявлению руководителя уполномоченного органа в сфере миграции на основании решения суда может быть продлен. Как показывает анализ судебной практики, продление срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении может составлять до шести месяцев, а по некоторым делам – до года и более¹¹. Вместе с

тем предельный максимальный срок пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении законодательно по-прежнему не установлен.

Однако, по мнению некоторых ученых, законодательное определение максимального срока содержания в специальном учреждении иностранного гражданина, подлежащего высылке, может привести к тому, что на свободе окажется «опасный для отечественного правопорядка субъект». Поэтому необходимо найти баланс между публичными и частными интересами, обеспечив при производстве по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение, иностранному гражданину действительную реализацию права на защиту¹².

В этих целях иностранному гражданину, если он не владеет языком, на котором ведется судопроизводство, обеспечивается право на переводчика. Кроме того, при рассмотрении таких дел обязательным является участие прокурора¹³. Активную работу по защите прав иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях, проводят российские омбудсмены, которыми отмечается, что основная часть жалоб мигрантов связана с неопределенностью сроков содержания в специальном учреждении¹⁴.

Особого внимания требует к себе ситуация, когда у таких иностранных граждан в России есть родственники и знакомые, которые, являясь для них принимающей стороной, могли бы взять на себя ответственность за соблюдение ими установленных ограничений на свободу передвижения до исполнения решения о депортации или реадмиссии. Такая альтернативная мера контроля за гражданами, в отношении которых в установленном порядке принято решение о высылке с территории Российской Федерации, в случае ее закрепления в КАС РФ, позволит сэкономить затраты, связанные с содержанием иностранных граждан в специальных учреждениях, а также будет более гуманным по отношению к ним, поскольку в меньшей степени ограничивает их право на свободу передвижения.

Одновременно необходимо предусмотреть ответственность принимающей стороны за невыполнение обязанностей по осуществлению надзора за иностранными гражданами, в отношении которых принято решение о депортации либо реадмиссии, путем внесения соответствующей нормы в КоАП РФ.

Таким образом, следует согласиться с мнением отечественных ученых о том, что в настоящее

время механизм регулирования миграционных процессов в целом недостаточно совершенен как на уровне правоприменения, так и в плане нормативно-правового регулирования¹⁵. Всё это в полной мере относится и к вопросу производства по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение. Необходимо еще раз подчеркнуть, что с принятием КАС РФ это производство получило свое детализированное правовое закрепление, в то же время, с учетом сохраняющихся проблем, требуется дальнейшее совершенствование его правовых механизмов.

¹ См.: *Аванесова А. А.* Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах и перспективы принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции // *Миграционное право*. 2017. № 2. С. 21–22.

² См.: *Бондарь Е. О., Брунер Р. А.* Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // *Современное право*. 2015. № 10. С. 30–35.

³ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Статья 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии : вместе с Ходатайствами, Списками документов, Совместными заявлениями : закл. в г. Сочи 25 мая 2006 г.* Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: *Ульянова Ю. Е.* Рeadмиссия в системе мер реализации государственной миграционной политики // *Современное право*. 2016. № 10. С. 39–44.

⁶ Статья 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

Катаева О. В., кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел, полковник полиции

e-mail: kataeva_70@mail.ru

⁷ См.: *Тарабычина А. П.* К вопросу о сроках помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение // *Административное право и процесс*. 2019. № 3.

⁸ Статья 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

⁹ См.: *Мигранты устроили бунт в центре временного содержания под Красноярском*. 2018. URL: <http://www.interfax.ru/russia/599010> (дата обращения: 27.11.2020 г.).

¹⁰ См.: *Велели не задерживать. Беспорядки в спецприемнике для мигрантов в Екатеринбурге можно было предотвратить, просто выполнив распоряжение Президента*. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/05/03/85199-veleli-ne-zaderzhivat-599010> (дата обращения: 27.11.2020 г.).

¹¹ См.: *Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 г.* // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 2017. № 6.

¹² См.: *Шерстобоев О. Н.* Ограничение свободы иностранного гражданина, подлежащего высылке за пределы принимающего государства // *Административное право и процесс*. 2014. № 12. С. 32–36.

¹³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ч. 2 ст. 12, ч. 3 ст. 268). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: *Велели не задерживать. Беспорядки в спецприемнике для мигрантов в Екатеринбурге можно было предотвратить, просто выполнив распоряжение Президента*. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/05/03/85199-veleli-ne-zaderzhivat-599010> (дата обращения: 27.11.2020).

¹⁵ См.: *Васильев А. М., Копченко И. Е.* Содержание административно-правового регулирования иммиграции // *Миграционное право*. 2017. № 4. С. 3–6.

Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I. D. Putilin

Kataeva O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Internal Affairs Administration and Administration Department, Colonel of Police
e-mail: kataeva_70@mail.ru

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ ОБЖАЛОВАНИИ УСЛОВИЙ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ, В ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ: ПРАКТИКА ЕСПЧ И НОВОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

17 марта 2020 г. Европейский суд по правам человека принял решение о приемлемости жалобы по делу «Шмелев и другие против России», где дал оценку новому внутригосударственному средству защиты от ненадлежащих условий содержания под стражей. Новый механизм был введен Федеральным законом в январе 2020 г. и предусматривает возможность обращения с заявлением о компенсации за такое нарушение. Хотя практика применения этого закона в России пока не сложилась, Европейский суд признал необходимость исчерпания установленных им мер до обращения с жалобой в Страсбург. Согласно изменениям, вносимым новым законом в правовое регулирование, обратиться с жалобой на условия содержания и с заявлением о присуждении компенсации смогут как лица, находящиеся под стражей в качестве меры пресечения, так и лица, лишённые свободы по приговору суда. В статье анализируются основные положения нового закона, а также особенности административного судопроизводства при рассмотрении данной категории административных дел.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, административный иск, условия содержания под стражей; внутригосударственные средства правовой защиты; исполнение решений Европейского суда по правам человека; компенсация за ненадлежащие условия содержания.

FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ON APPEALS AGAINST CONDITIONS OF DETENTION IN CORRECTIONAL INSTITUTIONS: THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND NEW LEGAL REGULATION

On 17 March 2020 the European Court of Human Rights delivered a decision on admissibility of the complaint in the case of Shmelev and Others v. Russia, in which the Court provided an assessment of a new national remedy, available for the protection from inhuman and degrading conditions of detention. This new mechanism was introduced by a federal law in January of 2020 and provides for a possibility to apply for a compensation for poor conditions of detention. Although the Russian courts have not had enough time to establish case-law on the remedy application, the European Court of Human Rights recognized the need to exhaust this remedy before lodging an application with the Strasbourg Court. According to the amendments to the legal regulation, a compensation may be demanded by persons in pretrial detention and by persons sentenced to imprisonment by court decision. The article focuses on the provisions of the new law, as well as the peculiarities of administrative proceedings when considering this category of administrative cases.

Key words: administrative proceedings, administrative action, conditions of detention; domestic remedies; enforcement of the ECtHR's judgments; compensation for poor conditions of detention.

Ненадлежащие условия содержания под стражей сегодня представляют проблему для многих государств, в том числе членом Совета Европы.

В 2018 г. Комитет министров Совета Европы провел тематическую дискуссию по условиям содержания под стражей. Дебаты, состоявшиеся в рамках данной дискуссии, концентрировали

внимание на проблемах, связанных с переполненностью пенитенциарных учреждений, условиями содержания как предварительных, так и осужденных заключенных, а также эффективностью средств правовой защиты¹.

«Это проблема, которая затрагивает широкий круг государств-членов по всей Европе, часто вызывая повторяющиеся нарушения прав человека и большое количество жалоб в Суд. Трудности,

с которыми сталкиваются государства при решении основных проблем, будь то перенаселенность или плохие материальные условия, а также отсутствие эффективных национальных средств правовой защиты, создают множество долгосрочных крайне неудовлетворительных ситуаций», – сказал посол Мирослав Папа (Хорватия)².

17 марта 2020 г. Европейский суд по правам человека принял решение о приемлемости жалобы по делу «Евгений Михайлович Шмелев и другие против Российской Федерации», где дал оценку новому внутригосударственному средству правовой защиты от ненадлежащих условий содержания под стражей³.

27 января 2020 г. в силу вступил новый Закон о компенсации⁴, который предусматривает, что любое содержащееся под стражей лицо, которое утверждает, что условия его содержания под стражей нарушают действующее законодательство или международные договоры, может обратиться в суд. Практика применения данного закона пока не сложилась, но Европейский суд уже признал необходимость исчерпания установленных им мер до обращения с жалобой в Страсбург. Новелла данного закона заключается в том, что содержащееся под стражей лицо может одновременно требовать установления соответствующего нарушения и финансовой компенсации за данное нарушение. Рассматривают и разрешают такие дела суды общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства (глава 22 КАС РФ)⁵.

Условия рассмотрения данной категории административных дел конкретизированы в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания»⁶ (далее – постановление Пленума ВС РФ № 47). Согласно данному постановлению нарушение условий содержания является основанием для подачи административного иска с требованиями о признании незаконными действий (бездействия), решений должностных лиц исправительных учреждений и о присуждении компенсации. Распространенность таких нарушений связана с общими трудностями, которые всегда требуют значительных финансовых вложений. Статья 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁷ (далее – Конвенция) понимает под ненадлежащими условиями содержания под стражей запрет пыток, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание. Во многих странах учреждения уголовно-исполнительной системы страдают

от переполненности, отсутствия необходимых санитарно-гигиенических условий, недостатка прогулок, свежего воздуха и т. д.

В судебной практике нарушение условий содержания определяются как условия, в которых с учетом установленной законом совокупности требований и ограничений реализуются закрепленные Конституцией РФ, нормами международного и национального права, общепризнанными принципами права и обязанности осужденных лиц, в том числе:

- право на личную безопасность и охрану здоровья (право на медицинскую помощь составляет содержание охраны здоровья);
- право на получение квалифицированной юридической помощи и в необходимых случаях право пользоваться помощью переводчика;
- право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, в общественные наблюдательные комиссии;
- право на доступ к правосудию;
- право на получение информации, непосредственно затрагивающей права и свободы, в том числе необходимой для их реализации;
- право на свободу совести и вероисповедания;
- право на материально-бытовое обеспечение, обеспечение жилищно-бытовых, санитарных условий и питания, прогулки;
- право на самообразование и досуг, создание условий для осуществления трудовой деятельности, сохранения социально полезных связей и последующей адаптации к жизни в обществе.

Любое содержание в исправительном учреждении должно осуществляться в соответствии с принципами уважения человеческого достоинства и применимыми правовыми требованиями и должно исключать незаконное физическое или психологическое жестокое обращение. Любое нарушение таких требований является нарушением условий содержания под стражей и запрещенным обращением.

Заявители жалоб в Европейский суд по правам человека ссылались на следующие нарушения условий содержания в исправительных учреждениях: переполненность; плохое качество пищи; отсутствие или недостаточное количество пищи; плесневелые или грязные камеры; заражение камеры насекомыми/грызунами; отсутствие доступа к свежему воздуху; неприятный запах в камере; содержание в одной камере с заключенными, страдающими заразной болезнью; недостаточное количество спальных мест; ненадлежащая температура; невозможность уединиться при пользовании туалетом; отсутствие или ограниченный доступ к

водопроводу; отсутствие или недостаточное естественное и электрическое освещение⁸.

Один из заявителей оспаривал доводы властей Российской Федерации, которые они представили в своих замечаниях. В частности, он отметил, что даже редкие выписки из журналов количественного учета лиц, содержащихся в следственном изоляторе, свидетельствуют о том, что в камерах содержалось больше заключенных, чем это позволяет установленная вместимость камеры.

Рассмотрим некоторые из нарушений, которые повлияли на правовое регулирование условий содержания под стражей в Российской Федерации⁹.

Условия содержания в местах предварительного заключения (СИЗО и ИВС)

По делу «Калашников против Российской Федерации», рассматриваемому ЕСПЧ, заявитель жаловался на переполненность камеры, в которой он содержался, антисанитарные условия содержания в ней, а также длительность срока, в течение которого он находился под стражей в таких условиях, что отрицательно сказалось на его физическом здоровье и подвергло его унижению и страданиям¹⁰.

Суд установил, что такие условия содержания в сочетании с длительностью срока содержания приравниваются к унижающему достоинство обращению, следовательно, есть нарушение ст. 3 Конвенции.

В деле Ананьева и других против Российской Федерации отмечается, что все заявители жаловались на предположительно бесчеловечные условия их содержания в российских следственных изоляторах, а также на отсутствие средств правовой защиты¹¹. Суд выявил наличие дряхлеющей структурной проблемы и указал на необходимость принятия комплексных мер на национальном уровне. При этом была обобщена вся предшествующая практика по российским делам о ненадлежащих условиях содержания. Были сформулированы рекомендации для российской законодательной и правоохранительной системы. Помимо создания механизма компенсации на национальном уровне, необходимо снизить количество лиц, заключаемых под стражу в качестве меры пресечения, произвести ремонт существующих исправительных учреждений, и т. д.

Нарушения, связанные с транспортировкой подсудимых

В деле «Томов и другие против Российской Федерации» заявители жаловались на бесчело-

вечные условия транспортировки между пенитенциарными учреждениями, а также на то, что отсутствуют средства внутригосударственной правовой защиты¹².

Европейский суд единогласно постановил, что было нарушено право на эффективное внутригосударственное средство правовой защиты во взаимосвязи со ст. 3 Конвенции (запрещение пыток).

Нарушения, связанные с условиями содержания в местах лишения свободы (после приговора суда)

По делу «Сергей Бабушкин против Российской Федерации»¹³ обжаловались бесчеловечные и унижающие достоинство условия содержания в исправительной колонии, несправедливое гражданское разбирательство, принятие дисциплинарных мер во время заключения и отказ администрации колонии в отправке письма. По данному делу допущено нарушение требований ст. 3 и 13 Конвенции.

По другому делу «Можаров и другие против Российской Федерации»¹⁴ обжаловались неудовлетворительные условия содержания под стражей, а также отсутствие эффективных внутригосударственных средств правовой защиты. Здесь также допущено нарушение требований ст. 3 и 13 Конвенции.

Нарушения, связанные с нахождением подсудимых в «клетках» и «аквариумах» в зале суда

В качестве примера можно привести дело «Свинаренко и Складнев против Российской Федерации»¹⁵, где заявители обжаловали их содержание в зале судебных заседаний в металлической клетке. Или другое дело, по которому обжаловались лишенные надлежащих оснований задержание и содержание под стражей заявителей, арестованных после «Марша миллионов» на Болотной площади, и неприемлемые задержки при рассмотрении жалобы второго заявителя на содержание под стражей¹⁶. По делу допущены нарушения требований п. 3 и 4 ст. 5 Конвенции.

Необеспечение надлежащей медицинской помощью – предмет обращения в Европейский суд по правам человека

Заявитель жаловался, что власти не приняли никаких мер для защиты его здоровья и благополучия и не предоставили ему надлежащей медицинской помощи. Один из центральных

доводов заявителя следующий: «в ряде случаев власти не выдавали ему назначенных лекарственных препаратов. Принимая во внимание тот факт, что на момент рассматриваемых событий заявитель находился под контролем властей и, следовательно, являлся особенно уязвимым, Суд считает, что бремя доказывания факта выдачи заявителю лекарственных препаратов лежит на властях. В соответствии с российским законодательством, каждая доза назначенных медикаментов должна быть зафиксирована в медицинской карте заключенного... Тем не менее власти не представили документов о принятии заявителем лекарственных препаратов»¹⁷.

Неоказание властями необходимой медицинской помощи заявителю в его тяжелом состоянии Европейским судом было квалифицировано как бесчеловечное и унижающее достоинство обращение.

Верховный Суд отмечает, что при рассмотрении вопроса о соответствии медицинского обслуживания осужденных лиц принимаются во внимание:

- доступность обслуживания (обеспеченность лекарственными препаратами с надлежащими сроками годности);
- своевременность и правильность диагностики;
- последовательность, регулярность и непрерывность лечения;
- профессиональная компетентность медицинских работников, и др.

При этом само по себе состояние здоровья лишенного свободы лица не может свидетельствовать о качестве оказываемой ему медицинской помощи. Доказательствами надлежащей реализации права на медицинскую помощь могут являться, например, акты медицинского освидетельствования и иная медицинская документация. Отсутствие сведений о проведении необходимых медицинских осмотров и (или) медицинских исследований может свидетельствовать о нарушении условий содержания лишенных свободы лиц.

Кто является административным истцом по данной категории административных дел?

Статья 227.1 КАС РФ определяет административного истца как лицо, которое полагает, что нарушены условия его содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении.

Статья 17.1 Федерального закона «О содержании под стражей обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений» наделяет подозре-

ваемого, обвиняемого правом обращения в суд с административным иском заявлением¹⁸.

Уголовно-исполнительный кодекс наделяет лиц, осужденных к лишению свободы и отбывающих наказание в исправительном учреждении, правом подачи административного искового заявления о присуждении компенсации¹⁹.

Далее с дефиницией административного истца возникает неопределенность. Речь пойдет о постановлении Пленума ВС РФ № 47, в котором конкретизирован перечень лиц, которые могут быть административными истцами. Связана эта неопределенность прежде всего с тем, что содержание с ограничением свободы (содержание под стражей) возможно при применении мер государственного правового принуждения. Верховный Суд в данном постановлении дает самое широкое истолкование понятия «лишение или ограничение свободы», учитывающее практику ЕСПЧ и включающее не только меры собственно пенитенциарные, но и предусматривающие физические ограничения свободы лица (административный арест, административное задержание, помещение иностранцев в специальное учреждение и др.).

Следует отметить, что суды при рассмотрении данной категории административных дел должны проверять законность применения:

- мер государственного правового принуждения, к которым Пленум относит, в частности, привод, применяемый в гражданском, уголовном и административном судопроизводствах;
- мер пресечения (гл. 13 УПК РФ);
- мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (гл. 27 КоАП РФ);
- наказаний, назначаемых по делу об административном правонарушении или уголовному делу.

Таким образом, круг лиц, которые могут обратиться в суд с административным иском заявлением о нарушении условий содержания, вполне закономерно может быть расширен и коррелирует к широкому подходу Европейского суда к ограничению свободы, который включает в них любые меры, влияющие на свободу передвижения лица, вне зависимости от их отраслевой принадлежности. Но решить этот вопрос необходимо на законодательном уровне.

Нюансы подачи административного искового заявления

Административный иск должен содержать общие сведения, которые предусмотрены для обращения с требованием об оспаривании действия органа публичного управления. Поскольку

предъявляется требование о присуждении компенсации, то в административном иске указываются реквизиты банковского счета заявителя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию.

При определении территориальной подсудности административных дел, связанных с нарушением условий содержания лишенных свободы лиц, необходимо учитывать, что в случае, когда административным ответчиком является федеральный орган исполнительной власти, его территориальный орган, административное исковое заявление может быть подано в суд того района, на территории которого осуществлены (не осуществлены) полномочия в виде оспариваемых действий (бездействия) или на территории которого исполняется оспариваемое решение.

Право на подачу административного иска имеют:

- лицо, лишенное свободы;
- представитель (должен обязательно иметь юридическое образование);
- иные лица, которые считают, что их права, свободы и законные интересы могут быть нарушены действием или решением должностных лиц.

Например, лицом, являющимся защитником в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ, по правилам гл. 22 КАС РФ, может быть оспорено действие (бездействие) должностного лица, препятствующее проведению свидания с осужденным, лишенным свободы. Аналогичным правом обладает лицо, являющееся представителем несовершеннолетнего, помещенного в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел либо в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Административным истцом могут также выступать прокурор, Уполномоченный по правам человека в РФ.

Вместе с административным иском можно подать заявление о применении мер предварительной защиты, например, перевести в другое помещение без изменения режима места принудительного содержания, провести медицинское освидетельствование.

Особенностью производства по данной категории дел выступает то, что нарушение условий содержания лишенных свободы лиц может носить длящийся характер, следовательно, административное исковое заявление о признании незаконными бездействия органа или учреждения, должностного лица, связанного с нарушением условий содержания лишенных свободы лиц, может быть подано в течение всего срока, в рамках

которого у органа или учреждения, должностного лица сохраняется обязанность совершить определенное действие, а также в течение трех месяцев после прекращения такой обязанности.

Доказывание и доказательства

Обязанность доказывания законности решений возлагается на соответствующих административных ответчиков – исправительные учреждения, которые обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений (ч. 2 ст. 62 КАС РФ).

Реализация принципа активной роли суда в административном судопроизводстве закрепляет инициативу суда в истребовании необходимых доказательств у сторон. Учитывая объективные трудности в собирании доказательств нарушения условий содержания лишенных свободы лиц, суд оказывает административному истцу содействие в реализации его прав и принимает предусмотренные КАС РФ меры, в том числе для выявления и истребования доказательств по собственной инициативе. Например, суд истребует имеющиеся материалы по итогам осуществления общественными наблюдательными комиссиями общественного контроля, в этих целях защитой должны быть предоставлены сведения об общественных наблюдателях. Суд по собственной инициативе может истребовать материалы проверок, проведенных в рамках осуществления прокурорского надзора или ведомственного контроля. Если от суда нет такой инициативы, с соответствующими ходатайствами должна выступить защита.

Пленум закрепляет положение, согласно которому суд может обязать административного ответчика: «...произвести видео-, фотосъемку и (или) представить в суд видеозаписи, фотографии помещений мест принудительного содержания (с указанием того, когда, кем и в каких условиях осуществлялась соответствующая съемка), сведения о точных размерах помещений, данных о температуре воздуха и освещенности в них, иные письменные и вещественные доказательства, которые приобщаются к материалам административного дела».

Судебная практика определяет, что в суд представляются следующие доказательства:

- документ, содержащий условия содержания, в том числе видео-, фотосъемка, видеозаписи, фотографии помещений мест принудительного содержания;
- медицинские заключения;
- обращения в органы государственной власти и ответы на обращения;

– показания лишенных свободы свидетелей (лишенные свободы свидетели могут быть допрошены с использованием видео-конференц-связи);

– сведения о лицах, которые непосредственно осуществляли общественный контроль и знакомы с казусом нарушения условий содержания²⁰;

– показания лиц, производивших видео-, фотосъемку, лиц, осуществлявших общественный контроль, в том числе членов общественной наблюдательной комиссии (могут быть допрошены в качестве свидетелей);

– заключение санитарно-эпидемиологической или иной экспертизы условий содержания в исправительных учреждениях.

Могут быть представлены и иные доказательства, с учетом обстоятельств каждого конкретного дела. Суд на основании ст. 66 КАС РФ вправе поручить суду по месту нахождения лишенного свободы лица получить его объяснения по обстоятельствам дела или совершить иные процессуальные действия, необходимые для рассмотрения и разрешения административного дела.

Постановление Пленума ВС РФ № 47 закрепляет, что при рассмотрении соответствующих жалоб суды должны принимать во внимание документы, подготовленные компетентными международными организациями, в том числе Организацией Объединенных Наций и Советом Европы.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия органов суд проверяет законность решения, действия в части, которая оспаривается. При проверке законности этих решения действия суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет соответствующие обстоятельства (ч. 8 ст. 226 КАС РФ).

О некоторых особенностях рассмотрения

Лишенному свободы лицу следует обеспечить своевременное вручение копий документов, включая копии судебных актов, предоставлять время достаточное для заключения соглашения с представителем подготовки и направления в суд своих объяснений, возражений, представления доказательств в подтверждение своих требований при их наличии, а также для осуществления других процессуальных прав.

Лишенным свободы лицам должно быть обеспечено право быть услышанными, которое может быть реализовано в том числе путем использования систем видео-конференц-связи. Ходатайство об обеспечении лицу, лишенному свободы, права быть услышанным может быть

подано на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству.

Административное дело должно быть рассмотрено в максимально короткий срок – в случае наличия реальной угрозы жизни или здоровью лишенного свободы лица.

В постановлении Пленума ВС РФ № 47 названы международные акты, которые должны приниматься во внимание судами при рассмотрении жалоб на нарушения условий содержания, в том числе акты ООН и Совета Европы, Стамбульский протокол, документы Комитета против пыток и другие. Говоря о требованиях к мотивировочной части судебного решения, п. 4 ч. 4 ст. 180 КАС РФ закрепляет, что в судебном решении могут быть указаны ссылки, в том числе, на постановления и решения Европейского суда по правам человека в целях единства судебной практики и законности.

Определение размера компенсации

Что касается возможной суммы компенсации, то закон ничего не говорит по поводу размера компенсации. При определении размера компенсации судам нужно исходить из длительности правонарушения, его характера и причиненного заявителю вреда. По рекомендации Европейского суда по правам человека для создания эффективных средств правовой защиты в Российской Федерации представляется оправданным использование суммы 3000 евро на одного заявителя при расчете компенсаций, необходимых для выплаты по решениям судов²¹.

В качестве примера можно рассмотреть зарубежную судебную практику по рассмотрению дел о компенсации за ненадлежащие условия содержания. Европейский суд обратил внимание на то, что принципы в отношении эффективных средств правовой защиты в контексте условий содержания под стражей были изложены им в постановлении по делу «Нешков и другие против Болгарии»: «181. Объем обязательства по статье 13 Конвенции зависит от характера жалобы потерпевшего. Что касается жалоб на нарушение статьи 3 Конвенции в связи с бесчеловечными или унижающими достоинство условиями содержания под стражей, то возможны два вида компенсации: улучшение этих условий и компенсация за любой ущерб, причиненный в результате таких условий. Таким образом, для лица, содержащегося в таких условиях, средство правовой защиты, способное быстро положить конец продолжающимся нарушениям, имеет наибольшую ценность и действительно необхо-

димо с учетом особой важности, придаваемой праву согласно статье 3. Однако, после того, как оспариваемая ситуация подошла к концу, так как этот человек был освобожден или помещен в условия, отвечающие требованиям статьи 3, он или она должны иметь право на компенсацию за любое уже имевшее место нарушение. Другими словами, в этой области превентивные и компенсаторные средства правовой защиты должны быть взаимодополняющими, чтобы считаться эффективными...»²².

В качестве другого примера может послужить молдавское законодательство, в котором был установлен не минимальный размер компенсации, а только максимальный (5,10 евро в день за ненадлежащие условия)²³.

В России имела практика по рассмотрению дел о компенсации морального вреда за ненадлежащие условия содержания, которая была очень неоднородна и могла выражаться в смехотворных суммах за несколько лет содержания в очень плохих условиях. В связи с этим необходимо предусмотреть методику расчета компенсации за нарушение условий содержания и, возможно, закрепить такие критерии в постановлении Пленума ВС РФ.

Что говорит судебная практика?

До закрепления процессуального порядка присуждения компенсации за нарушение условий содержания в КАС РФ «ахиллесова пята» защиты прав осужденных заполнялась практикой Европейского суда.

Судебных решений о присуждении компенсации за нарушение условий содержания пока нет, поскольку соответствующие изменения приняты в 2019 году.

Что касается практики административных исков к ФСИН о нарушении условий содержания, то чаще всего она складывается не в пользу лица, лишённого свободы.

Может ли противостоять осужденное лицо сотруднику администрации исправительного учреждения, ведь они очень «не равны» в материальном правоотношении? Как обеспечить эффективность механизма доказывания по таким делам?

КАС РФ закрепляет, что администрация учреждения обязана доказать законность своих действий, и они это сделают, используя весь арсенал административного ресурса.

Насколько эффективны новые процессуальные правила в части присуждения компенсации за нарушение условий содержания – покажет судебная практика.

¹ Thematic debate on conditions of detention. URL: <https://www.coe.int/en/web/execution/-/thematic-debate-on-conditions-of-detenti-1> (дата обращения: 23.10.2020 г.).

² Introduction, Ambassador Miroslav Papa (Croatia), Chair of the DH meeting / Ambassadeur Miroslav Papa (Croatie), Pr sident de la r union DH. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016807b924a (дата обращения: 23.10.2020 г.).

³ См.: Решение ЕСПЧ от 17 марта 2020 г. по делу «Евгений Михайлович Шмелев и другие против Российской Федерации» (жалоба № 41742/17 и 16 других жалоб). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2019 г. № 494-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7812.

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г. ; с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13.05.2004 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Решение ЕСПЧ от 17 марта 2020 г. по делу «Евгений Михайлович Шмелев и другие против Российской Федерации» (жалоба № 41742/17 и 16 других жалоб).

⁹ Более подробно о нарушениях условий содержания под стражей см.: *Филатова М. А., Бутко А.* Условия содержания под стражей : новый российский механизм защиты и практика европейских стран. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Шмелев и другие против России» // Международное правосудие. 2020. № 2. С. 27–46.

¹⁰ См.: Дело «Калашников (Kalashnikov) против Российской Федерации» : постановление ЕСПЧ от 15 июля 2002 г. (жалоба № 47095/99). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Дело «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации» (жалоба № 42525/07) : постановление ЕСПЧ от 10 января 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Дело «Томов и другие (Tomov and others) против Российской Федерации» (жалоба № 18255/10) : постановление ЕСПЧ от 9 апреля 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Информация о Постановлении ЕСПЧ от 9 апреля 2019 г. по делу «Томов и другие (Tomov and others) против Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Дело «Сергей Бабушкин (Sergey Babushkin) против Российской Федерации» (жалоба № 5993/08) : постановление ЕСПЧ от 28 ноября 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Дело «Можаров и другие (Mozharov and Others) против Российской Федерации» (жалобы

№ 16401/12, 67528/14, 74106/14, 77730/14, 77733/14, 77916/14, 6141/15, 8376/15, 9166/15, 12321/15). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Дело «Свинаренко и Сляднев (Svinarenko and Slyadnev) против Российской Федерации» (жалобы № 32541/08, 43441/08) : постановление ЕСПЧ от 17 июля 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: Дело «Ковязин и другие (Kovyazin and Others) против Российской Федерации» (жалобы № 13008/13, 60882/12 и 53390/13) : постановление ЕСПЧ от 17 сентября 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: Дело «Колесникович (Kolesnikovich) против Российской Федерации» (жалоба № 44694/13) [рус., англ.] : постановление ЕСПЧ от 22 марта 2016 г.

¹⁸ О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : федер. закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г. ; с изм. и доп., вступ. в силу с 27.01.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2759.

¹⁹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г. ; с изм. и доп., вступ. в силу с 29.09.2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Статья 5 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» закрепляет, что общественный контроль осуществляют общественные наблюдательные комиссии, задача которых в том числе подготовка заключений, предложения и обращений по вопросам соблюдения прав человека в местах принудительного содержания.

²¹ Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона № 711788-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования компенсаторного судебного средства правовой защиты от нарушений, связанных с необеспечением надлежащих условий содержания под стражей и в исправительных учреждениях» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 17.05.2019 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 3 (2020) : подготовлен Верховным Судом РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ См.: Там же.

Воронежский государственный университет
Рогачева О. С., доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры административного и административного процессуального права, заместитель декана юридического факультета по научной работе и аспирантуре
e-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Voronezh State University
Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Deputy Dean of the Faculty of Law for Research and Postgraduate Studies
e-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Трибуна Молодого Ученого

УДК 342.9

Е. В. Бабылкина

Воронежский государственный университет

О КОМПЕТЕНЦИИ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ И ИНЫМ ПУБЛИЧНЫМ СПОРАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В статье анализируются порядок и особенности определения компетенции по административным делам, возникающим в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

К л ю ч е в ы е с л о в а: контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, административное судопроизводство.

ON THE COMPETENCE OF ADMINISTRATIVE AND OTHER PUBLICUM DISPUTES ARISING IN THE FIELD OF PROCUREMENT OF GOODS, WORKS, SERVICES TO MEET STATE AND MUNICIPAL NEEDS: STATEMENT OF THE PROBLEM

The article analyzes the procedure and features of defining competence in administrative cases arising in the procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs/

К e y w o r d s: contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs, Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, administrative proceedings.

С 15 сентября 2015 г. дела, возникающие из административных и иных публичных споров, разрешаются судами общей юрисдикции по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ). До принятия КАС РФ дела, указанные в ст. 245 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации² (далее – ГПК РФ), возникающие из публичных правоотношений, относились к категории гражданских дел (п. 3 ст. 22 ГПК РФ).

На сегодняшний день административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции (в порядке, предусмотренном КАС РФ) и арбитражными судами (в порядке, предусмотренном Арбитражно-процессуальным кодексом Российской Федерации³ (далее – АПК РФ)). В связи с этим в юридической литературе отмечается «дуализм регламентации»⁴, характерный для административного судопроизводства.

Арбитражные суды разрешают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности и предусмотренные ст. 29 АПК РФ. Порядок рассмотрения арбитражными судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, содержится в разделе III АПК РФ.

В соответствии с п. 5 ст. 29 АПК РФ другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, арбитражные суды рассматривают, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда. Кроме того, необходимо отметить, что с принятием изменений в Конституцию РФ, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁵, арбитражное судопроизвод-

ство включено в систему судебной власти наряду с административным, гражданским и уголовным процессами.

КАС РФ регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении административных дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Вместе с тем согласно ч. 4 ст. 1 КАС РФ из предмета действия исключается рассмотрение публичных споров, отнесенных к компетенции арбитражных судов или подлежащих рассмотрению в порядке другого вида судопроизводства.

Как уже отмечалось, административное судопроизводство в порядке, предусмотренном КАС РФ, осуществляется Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями. Согласно п. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»⁶, суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов. При этом высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами является Верховный Суд Российской Федерации, в структуре которого 5 февраля 2014 г. образована Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. Кроме того, Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела, предусмотренные ч. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»⁷.

Таким образом, оспаривание нормативных или ненормативных (индивидуальных) правовых актов, а также решений и действий (бездействия) органов публичного управления изначально находилось в системе и структуре гражданского и арбитражного процессов. Данное обстоятельство рассматривается рядом ученых⁸ в качестве одного из аргументов отнесения административного судопроизводства к гражданскому (цивилистическому) типу процесса. Так, Т. Н. Сахнова указывает, что принятие КАС РФ

свидетельствует о законодательном обособлении части судебных процессуальных процедур, которые в силу данного факта обретают значение специальных процедур – и в этом своем качестве иллюстрируют унификацию и дифференциацию цивилистического процесса как двуединую тенденцию⁹. Аналогичной позиции придерживается Н. А. Громошина, полагающая, что в административном судопроизводстве реализуются материально-охранительные отношения гражданско-правового типа¹⁰.

Ученые-административисты, напротив, рассматривают административное судопроизводство в качестве «новой административно-процессуальной формы, базирующейся на главных элементах системы административного судопроизводства как специального порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел (административных и иных публично-правовых споров)»¹¹.

Кроме того, юридическое значение КАС РФ до сих пор оценивается в доктрине неоднозначно¹². Так, по мнению Н. Е. Гаврюшова, создание КАС РФ не столько разрешило существующие процессуальные проблемы и упростило работу суда, сколько породило новые вопросы и проблемы на практике¹³. Между тем следует согласиться с мнением тех ученых, которые полагают, что принятие КАС РФ способно оказать мощное влияние на повышение качества осуществления судебной власти¹⁴.

На основе анализа сложившейся судебной практики по делам, возникающим в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, преобладающая часть споров, возникающих в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, рассматривается по правилам арбитражного судопроизводства. Среди них категории дел, связанные со взысканием неустойки по государственным (муниципальным) контрактам, взыскание задолженности по поставленным товарам, оказанным услугам, выполненным работам, признание недействительными результатов процедур по определению поставщиков, оспаривание условий контрактов. Так, по делу о взыскании неустойки (пени) по государственному контракту Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в порядке упрощенного производства по правилам, предусмотренным гл. 29 АПК РФ, рассмотрена кассационная жалоба акционерного общества «Р-Фарм» на постановле-

ние апелляционного суда о взыскании неустойки (пени) по государственному контракту¹⁵.

В порядке административного судопроизводства арбитражными судами рассматриваются дела об оспаривании ненормативных актов антимонопольного органа (в порядке гл. 24 АПК РФ). Например, признание недействительным приказа Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации (далее – ФАС России) о включении исполнителя в реестр недобросовестных поставщиков и об обязанности антимонопольного органа исключить исполнителя из реестра недобросовестных поставщиков или, напротив, муниципальным заказчиком обжаловано решение антимонопольного органа о невключении информации о подрядчике в реестр недобросовестных поставщиков¹⁶.

АПК РФ в соответствии с гл. 25 рассматриваются дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности. К примеру, заказчиком обжаловалось постановление ФАС России о привлечении к административной ответственности по ч. 7 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁷ (далее – КоАП РФ) за невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный контроль. Однако постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 19 марта 2020 г. № Ф10-940/2020 по делу № А 83-776/2019¹⁸ в удовлетворении требований заказчику отказано.

В порядке административного судопроизводства на основании гл. 21 КАС РФ рассматриваются дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Так, Апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № АПЛ18-176 оставлено без изменения решение Верховного Суда РФ, которым признан частично недействующим п. 5 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14 августа 2017 г. № 967¹⁹.

Согласно еще одному административному делу, ФАС России обратилась с административным исковым заявлением о признании недействующим Закона Курской области от 25 сентября 2011 г. № 65-ЗКО²⁰, которым в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²¹ (далее – Закон о контрактной системе) в целях осуществления закупки у единственного поставщика

установлены ряд полномочий государственного унитарного предприятия Курской области «Информационный Центр «Регион-Курск» (далее – ГУП КО «ИЦ «Регион-Курск»), подведомственного органу исполнительной власти Курской области в сфере региональной информатизации и обеспечения защиты информации, в качестве единственного подрядчика (исполнителя) работ (услуг).

По мнению ФАС России, указанный закон Курской области противоречит требованиям ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²² (далее – Закон о защите конкуренции), запрещающей органам государственной власти принимать акты, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции в связи с тем, что наделение ГУП КО «ИЦ «Регион-Курск» статусом единственного поставщика ограничивает права хозяйствующих субъектов, создает преимущественные условия при осуществлении деятельности, что влечет ограничение конкуренции. Решением Курского областного суда от 3 июня 2019 г. административный иск ФАС России удовлетворен в части. Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ решение областного суда оставлено без изменения.

Во-вторых, критерием для определения компетенции споров (в том числе административных и иных публично-правовых споров), возникающих в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, выступает характер контрактных правоотношений (публично-правовой или частноправовой), а также прямое закрепление компетенции в нормативном акте.

В большей мере отнесением правоотношений, вытекающих из государственного (муниципального) контракта, к числу гражданско-правовых объясняется рассмотрение значительного количества дел в сфере государственных и муниципальных закупок по правилам арбитражного процесса.

В юридической литературе вопросы, связанные с определением правовой природы контрактной системы, в том числе отраслевой принадлежности государственного и муниципального контракта²³, являются дискуссионными²⁴. При этом ряд ученых полагают, что сфера регулирования гражданского права не ограничивается правовыми отношениями, связанными с заключением государственного (муниципального) контракта, а распространяет свое действие на все отношения, регламентируемые Законом о контрактной системе (гражданско-правовые (обязательственные) отношения)²⁵. Однако с подобным игнорированием администра-

тивно-правовых начал в регулировании контрактной системы трудно согласиться. Представляется, что административным правом регулируются отношения, связанные с реализацией планирования и мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; осуществлением контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе; применением мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, которые нарушают законодательство о контрактной системе (административно-контрактные правоотношения).

Проблема разграничения подведомственности частных и публичных правоотношений в административном судопроизводстве частично раскрывается в письме Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2017 г., где правовая природа правоотношений рассматривается в качестве критерия правильного определения вида судопроизводства, в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, оспаривающих решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иных государственных органов, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. При этом характер правоотношений предопределяется не только участием в них в качестве одного из субъектов таких органов, но и тем, что участники таких правоотношений не обладают равенством и один из них наделен властными полномочиями по отношению к другому²⁶.

Кроме того, на компетенцию судов по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, может быть указано в нормативно-правовом акте. Например, ч. 1 ст. 52 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания. Таким образом, дела об обжаловании решения и (или) предписания антимонопольного органа отнесены к компетенции арбитражного суда. Решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

В-третьих, судебная практика разграничения споров, возникающих в сфере государственных и муниципальных закупок, складывается неоднозначно в связи с тем, что не всегда удается правильно определить компетенцию судов по рассмотрению административных дел.

Например, определением судьи Абаканского городского суда Республики Хакасия от 28 ноября 2017 г. отказано в принятии административного искового заявления Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Республики Хакасия к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия (далее – УФАС по Республике Хакасия) об оспаривании уведомления УФАС по Республике Хакасия в связи с тем, что заявленные требования отнесены к компетенции арбитражного суда. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Хакасия от 18 января 2018 г. определение судьи Абаканского городского суда Республики Хакасия оставлено без изменения. Однако определением Верховного Суда РФ от 18 февраля 2019 г. № 55-КГ18-5²⁷ определения вышеуказанных судов отменены и материалы по административному исковому заявлению направлены в Абаканский городской суд Республики Хакасия для рассмотрения со стадии принятия административного искового заявления к производству суда.

Рассматривая дело о пропуске процессуального срока обращения в суд в связи с несоблюдением правил определения компетенции, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2020 г. № 46-КА19-16 указывает, что правильное определение вида судопроизводства, в котором подлежат защите права и свободы гражданина, зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной формы обращения в суд. Вид судопроизводства определяет суд. В случае если иск должен рассматриваться в порядке КАС РФ и нет оснований отказать в нем или оставить его без движения, однако он подан в порядке гражданского судопроизводства, а не административного, суд должен его принять и рассмотреть в порядке того вида судопроизводства, которое соответствует характеру правоотношения²⁸.

Как справедливо отмечает А. М. Воронов, трудности, связанные с разграничением компетенции судов по административным спорам в сфере государственных и муниципальных закупок, связаны с тем, что сложная структура государственного аппарата не позволяет сразу определить заинтересованность того или иного государственного органа, выступающего в качестве стороны по делу (в защиту интересов Российской Федерации, ее субъектов); в отдельных случаях стороной в публичных отношениях, помимо государственных органов, могут выступать иные органы и организации, наделенные властными полномочиями; в

административном судопроизводстве затруднительно достоверно установить принадлежность государственного органа к органам власти, а также определить функции должностного лица²⁹. Дополнить указанный перечень негативных моментов, связанных с разграничением компетенции судов по административным спорам в сфере государственных и муниципальных закупок, можно было бы еще тем положением, что громоздкость государственного аппарата влечет за собой многочисленность принимаемых органами государственной власти актов. В связи с этим при определении компетенции по административным делам суды сталкиваются с необходимостью установления правового статуса обжалуемого акта.

Так, в уже рассматриваемом выше административном деле³⁰ об оспаривании Государственным комитетом по регулированию контрактной системы в сфере закупок Республики Хакасия (далее – Государственный комитет) уведомлений Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия (далее – УФАС по Республике Хакасия) в части возложения на указанный Государственный комитет обязанности предоставить в установленный срок надлежащим образом заверенные документы на бумажном носителе, суд первой инстанции, установив, что оспариваемые уведомления УФАС по Республике Хакасия относятся к решению или предписанию антимонопольного органа, отказал Государственному комитету в принятии административного искового заявления, поскольку заявленные требования относятся к компетенции арбитражного суда (сославшись при этом на ст. 52 Закона о защите конкуренции). Суд апелляционной инстанции, оставив определение судьи Абаканского городского суда Республики Хакасия без изменения, пришел к выводу, что оспариваемые уведомления не могут быть предметом самостоятельного судебного обжалования, поскольку приняты в рамках производства по делу, возбужденному по признакам нарушения антимонопольного законодательства, и доводы об их незаконности могут быть приведены административным истцом в случае обжалования итогового решения антимонопольного органа, вынесенного по результатам рассмотрения этого дела.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, не согласившись с выводами суда апелляционной инстанции, усматривает в названных уведомлениях реализацию УФАС Республике Хакасии публичных полномочий в виде возложения обязанности на Государственный комитет. При таких обстоятельствах заявленные требования

Государственного комитета вытекают из публичных правоотношений и подлежат рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства.

Кроме того, подобная неопределенность в выборе производства для дел, возникающих из административных и публичных правоотношений, характерная для судов, демонстрирует о назревшей необходимости формирования единообразной правоприменительной практики. В связи с этим Ф. А. Тасалов предлагает проведение Верховным Судом РФ «работы по систематизации и обобщению судебной практики в сфере закупок»³¹.

Иной точки зрения придерживается Н. Е. Гаврюшов, по мнению которого, принятие подобных разъяснений усложнит работу по применению норм КАС РФ. Решение проблемы ученый видит в передаче КАС РФ всех административных (публичных) дел, а также формировании системы административных судов и постепенном переходе к ним³². Представляется, что подобное решение требует детальной научной проработки, в том числе вопросов, связанных с квалификацией контрактных правоотношений.

Проведенный в настоящей статье анализ нормативных правовых актов, в том числе положений КАС РФ, а также судебной практики, складывающейся по поводу разрешения административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, позволяет выделить еще один вид контрактных правоотношений, регулируемых нормами административного права, – общественные отношения, функционирующие в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при рассмотрении и разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами в судах общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства (судопроизводственные административно-контрактные правоотношения).

В целях дальнейшей дифференциации административного и гражданского процесса по разрешению административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, представляется целесообразным обобщение Верховным Судом РФ судебной практики применения КАС РФ, где следует рассмотреть вопросы, связанные с особенностями разрешения судами общей юрисдикции административных дел, возникающих в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27.12.2019 г., с изм. от 24.03.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 24.04.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 08.06.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁴ Громошина Н. А. О месте административного судопроизводства в правовой системе // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 25.

⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (с изм. и доп. от 06.03.2019 г. № 1-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (с изм. и доп. от 02.08.2019 г. № 4-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Громошина Н. А. Указ. соч. ; Сахнова Т. В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? (В контексте концепции единого ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства) // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 4. С. 3–10 ; Масленников М. Я. Административный процесс : от виртуальной абстракции к реальной кодификации // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Воронеж, 2001. Вып. 12: Административное право в современном правовом государстве. С. 162–163.

⁹ См.: Сахнова Т. В. Достижимо ли единство цивилистического процесса?... С. 3–10.

¹⁰ См.: Громошина Н. А. Указ. соч. С. 26.

¹¹ Стариков Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административно-процессуального права // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 29–30.

¹² См.: Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или Спор процессуалиста и административиста // Закон. 2016. № 7. С. 24–51 ; Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40 ; Гаврюшов Н. Е. Проблема разграничения частных и публичных правоотношений в административном судопроизводстве, или К вопросу о необходимости существования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 39.

¹³ См.: Гаврюшов Н. Е. Указ. соч. С. 39–40.

¹⁴ См.: Стариков Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право.

2017. № 2. С. 20–21 ; Канунникова Н. Г. Актуальные проблемы совершенствования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 32–34.

¹⁵ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 305-ЭС19-5287 по делу № А41-50644/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2020 г. № 308-ЭС19-23241 по делу № А32-47028/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Ст. 19.28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 19 марта 2020 г. № Ф10-940/2020 по делу № А 83-776/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2018 г. № АКПИ17-1063, которым признан частично недействующим пункт 5 Правил отбора организаций, реализующих в 2017–2024 годах комплексные проекты по расширению и (или) локализации производства медицинских изделий одноразового применения (использования) из поливинилхлоридных пластиков, в целях осуществления конкретной закупки такой продукции для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. постановлением Правительства РФ от 14 августа 2017 г. № 967 : апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № АПЛ18-176. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Об установлении полномочий государственного унитарного предприятия Курской области «Информационный Центр «РегионКурск» по выполнению работ и оказанию услуг по обслуживанию информационных ресурсов Курской области : закон Курской области от 25 сентября 2011 г. № 65-ЗКО. URL: <http://adm.rkursk.ru>

²¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп. от 08.06.2020 г. № 180-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

²² О защите конкуренции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 135-ФЗ (с изм. и доп. от 24.04.2020 г. № 140-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3434.

²³ См.: Соловьев М. С. Государственный (муниципальный) контракт как видоизмененный и приспособленный для публичных нужд гражданско-правовой договор // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Тихомиров А. С. Институт государственного и муниципального заказа в административном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10 ; Гражданское право : учебник : в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М. : Проспект, 1997. Т. II. С. 71 ; Толкачев К. Государственный контракт как

разновидность гражданско-правового договора // Экономика и управление : науч.-практ. журнал. 2012. № 6. С. 5–9 ; Голубцов В. Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008 С. 42 ; Кирпичев А. Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 6 ; Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

²⁴ См.: Кикавец В. В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 ; Виницкий А. В. Указ. соч. С. 82–91 ; Ступников О. А. Административная процедура размещения заказов : проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 1–24 ; Тихомиров А. С. Указ. соч. С. 1–25 ; Мальхина Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : особенности финансово-правового регулирования. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 46–47 ; Маркелов К. Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 1–18 ; Нестеров А. Е. Организационно-экономические формы регулирования бюджетных расходов при закупке услуг для государственных нужд : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2013. С. 1–24 ; Беляева О. А. Торги : теоретические основы и проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 10 ; Щербаков В. А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 15–16 ; Астахова М. В. Гражданско-правовое регулирование государственного заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д., 2013. 27 с. ; Немченко Э. В. Пробле-

мы правового регулирования отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем проведения открытого аукциона в электронной форме : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2012. С. 8.

²⁵ См.: Беляева О. А. Арбитрабельность споров, возникающих в сфере закупок // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 51 ; Щербаков В. А. Указ. соч. С. 15–16 ; Астахова М. В. Указ. соч. 27 с.

²⁶ См.: О направлении информации по категориям гражданских дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции в исковом порядке : письмо Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15 URL: <http://base.garant.ru/71319272/#ixzz6MWw96oeU>

²⁷ Об оспаривании уведомлений Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия : определение Верховного Суда Рос. Федерации от 18 февраля 2019 г. № 55-КГ18-5. URL: <http://www.vsrfr.ru>

²⁸ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Рос. Федерации от 19 февраля 2020 г. № 46-КА19-16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: Воронов А. Ф. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и рассмотрение административных и гражданских дел военными судами // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2015. № 8. С. 35.

³⁰ См.: Об оспаривании уведомлений Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия : определение Верховного Суда Рос. Федерации от 18 февраля 2019 г. № 55-КГ18-5.

³¹ Тасалов Ф. А. Практика Верховного Суда Российской Федерации в сфере публичных закупок : на пути к формированию единых подходов к применению законодательства о контрактной системе // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1 (74). С. 124.

³² См.: Гаврюшов Н. Е. Указ. соч. С. 39-40.

*Воронежский государственный университет
Бабькина Е. В., аспирант кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: ekaterina.babylkina@mail.ru*

*Voronezh State University
Babylkina E. V., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Process Law Department
E-mail: ekaterina.babylkina@mail.ru*

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

УДК 342.9

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

ОБЗОР СУДЕБНОЙ СТАТИСТИКИ РАССМОТРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ ЗА 2019 ГОД

Материал подготовлен на основе Отчета¹ о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2019 г. Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

REVIEW OF JUDICIAL STATISTICS ON THE HANDLING OF ADMINISTRATIVE CASES BY COURTS OF GENERAL JURISDICTION FOR 2019

The material was prepared on the basis of the Report on the work of the courts of general jurisdiction for the consideration of civil, administrative cases in the first instance for 12 months of 2019 of the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation.

Представленные данные судебной статистики (табл. 1) демонстрируют, что за 2019 год судами общей юрисдикции по первой инстанции всего было рассмотрено **5173 566 административных дел**.

Весьма показательна картина количества удовлетворенных административных исков. Так, с удовлетворением требований было завершено рассмотрение 5022 754 административных дел, т. е. 97 % всех дел. А в порядке упрощенного производства рассмотрено всего 47 572 дела (1 % от общего количества дел).

Что касается категорий административных дел, дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, составили 3,4 % (178 300 дел), а административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля, – 4,3 % (220 771). При этом самая весомая часть всех административных дел представлена делами **о взыскании обязательных платежей и санкций – 92,3 % (4774 566 дел)**.

Анализируя конкретные категории дел, рассмотренных судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства,

обратимся к статистике разрешения дел об оспаривании нормативных правовых актов (о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов) по главе 21 КАС РФ (табл. 2).

Всего по главе 21 КАС РФ судами рассмотрено 5086 административных дел, самую весомую часть которых составляют дела **об оспаривании нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (2033 дела)**.

Значительный вес в указанной категории дел принадлежит делам об оспаривании нормативных правовых актов исполнительных органов муниципальных образований, главы муниципального образования (717 дел), об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (703 дела) и об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований (849 дел).

Заметными в статистическом смысле являются и дела, связанные с оспариванием нормативных правовых актов, принятых избирательными комиссиями (244 дела), а также с оспариванием нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (181 дело).

Т а б л и ц а 1

Категория дел	Всего рассмотрено с вынесением решения (судебного приказа)	Удовлетворено требований	Вынесено судебных приказов	Рассмотрено в порядке упрощенного производства
Административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений	178 300	95 240	0	6151
Административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций	4774 566	4721 873	4651 078	19 839
Иные административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля	220 771	205 641	0	21 582
И т о г о административных дел	5173 637	5022 754	4651 078	47 572

Т а б л и ц а 2

Категория дел	Всего рассмотрено с вынесением решения	Удовлетворено требований
1	2	3
Об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации	4	0
Об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации	75	5
Об оспаривании нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации	1	0
Об оспаривании нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации	1	0
Об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	100	11
Об оспаривании нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации	3	0
Об оспаривании нормативных правовых актов государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций	0	0
Об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации	703	503
Об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований	849	600
Об оспаривании нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации	2033	1561
Об оспаривании нормативных правовых актов исполнительных органов муниципальных образований, главы муниципального образования	717	394
Об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования	2	2
Об оспаривании нормативных правовых актов, принятых Центральной избирательной комиссией	15	6
Об оспаривании нормативных правовых актов, принятых иными избирательными комиссиями	229	61

Окончание табл. 2

1	2	3
Об оспаривании нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации	181	110
Об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами	24	9
Об оспаривании нормативных правовых актов иных органов, наделенных публичными полномочиями, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами	149	78
И т о г о по главе 21 КАС РФ (сумма строк 2–18)	5086	3340

Весьма незначительную долю составляют административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (75 дел) и дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (100 дел).

Все остальные дела об оспаривании нормативных правовых актов представлены единичными случаями в судебной практике судов общей юрисдикции.

Касательно такой категории административных дел, как дела 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 (глава 22 КАС РФ), интересными представляются следующие данные – см. табл. 3.

Т а б л и ц а 3

Категория дел	Всего рассмотрено с вынесением решения	Удовлетворено требований
Об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов военного управления	28 774	11 621
Об оспаривании решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления	32 891	24 314
Об оспаривании решений, действий (бездействия) иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями	10 790	4329
Об оспаривании решений, действий (бездействия) должностных лиц органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями	3617	1093
Об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных служащих (кроме судебных приставов-исполнителей)	3408	1093
Об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя	55 842	17 052
Об оспаривании решений, действий (бездействия) муниципальных служащих	373	202
Об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей	52	4
Об оспаривании решений и действий (бездействия) экзаменационных комиссий субъекта Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и иных решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанных экзаменационных комиссий, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена	0	0

Окончание табл. 3

Об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена	1	0
Об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации	5	0
Об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы	1	0
Об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации	0	0
О признании неправомочным состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования	11	8
Прочие дела по защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (глава 22 КАС РФ)	8749	6211
И т о г о по главе 22 КАС РФ (сумма строк 20, 22, 24–27, 31–32, 38–44)	144 514	65 927

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

Всего судами рассмотрено 144 514 таких дел, 65 927 из них – с удовлетворением требований административных исковых заявлений.

Большинство административных дел связаны с **оспариванием решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя (55 842 дела)**. Примечательно, что удовлетворены требования административных истцов лишь в 17 052 случаях.

Значительную долю указанной категории административных дел составляют дела об

оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов военного управления (28 774 дела), органов местного самоуправления (32 891 дело), иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (10 790 дел).

¹ URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258>

Воронежский государственный университет
Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, доцент кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: yulia_sh81@mail.ru

Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
e-mail: yulia_sh81@mail.ru

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 специалистам 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.