
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2022. № 1

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. Зотова,
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. Деятого
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
(в отставке), засл. юрист РФ;

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Табельский С. В. Административное судопроизводство в системе административно-процессуальных правоотношений 5

Гриценко В. В. Об эффективности коллективных административных исков в административном судопроизводстве России: к постановке проблемы 9

УЧАСТНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Шеменева О. Н. Прокурор как лицо, участвующее в деле, в гражданском и административном судопроизводстве 16

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Носова Ю. Б. Особенности определения круга лиц, участвующих в административном деле о признании информации, размещенной в сети «Интернет», запрещенной 20

Пастушенко Е. Н., Земцова Л. Н. Вопросы обжалования нормативных актов Центрального Банка Российской Федерации по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации 25

ПЕРЕСМОТР СУДЕБНЫХ АКТОВ В ПОРЯДКЕ НАДЗОРА

Опалев Р. О. Производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора в праве административного судопроизводства 29

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ В СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ

Белякова А. В. Значение профессиональной юридической помощи в реализации защиты права на судопроизводство в разумный срок 37

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Бирюков П. Н. Федеральный административный суд Швейцарии 44

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ 49

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

О. С. Рогачева,
д-р юрид. наук, доц.,
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;

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 **Е. Н. Попуга**

Дата выхода в свет 29.03.2022.
Формат 60×84/8. Уч.-изд. л. 6,8.
Усл. п. л. 6,1. Тираж 150. Заказ 273

Адрес издателя:
Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

Адрес типографии
Издательского дома ВГУ:
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный
университет, 2022
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2022

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2022. № 1

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. Zotova,
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

THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Tabelsky S. V. Administrative legal proceedings in the system of
administrative procedural legal relations5

Gritsenko V. V. On the effectiveness of collective administrative lawsuits
in administrative proceedings in Russia: to the problem statement 9

PARTICIPANTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Shemeneva O. N. Prosecutor as a person involved in a case, in civil
and administrative proceedings 16

PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

Nosova Yu. B. Peculiarities of determination of persons participating
in the administrative case for the recognition of information posted
to the internet forbidden 20

Pastushenko E. N., Zemtsova L. N. Appellate issues against the
central Bank of the Russian Federation regulations under the
administrative procedural code of the Russian Federation 25

REVIEW OF JUDICIAL ACTS UNDER SUPERVISION

Opalev R. O. Supervisory review proceedings in law of administrative
judicial proceedings 29

PROFESSIONAL LEGAL ASSISTANCE IN LITIGATION

Belyakova A. V. The importance of professional legal assistance
in the implementation of the protection of the right to legal
proceedings within a reasonable time 37

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN FOREIGN COUNTRIES

Biriukov P. N. Federal Administrative Court of Switzerland 44

**REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL
BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION 51**

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
(retired), honoured lawyer of the
Russian Federation;

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

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

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

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

B. V. Rossinskiy,
doctor of legal sciences, professor,
Moscow State Law University
named after O. E. Kutafin (MSAL),
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, 2022
© Design, original-model.
Publishing House
of Voronezh State University, 2022

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9

С. В. Табельский

Прокуратура Краснодарского края

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Статья посвящена освещению места административного судопроизводства в системе административно-процессуальных правоотношений. Административное судопроизводство рассмотрено в контексте классической структуры административно-процессуального правоотношения с учетом авторского понимания объекта, предмета, субъектов и содержания такого рода правоотношений.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административная юстиция, административно-процессуальное правоотношение.

ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL RELATIONS

The article is devoted to highlighting the place of administrative proceedings in the system of administrative procedural legal relations. Administrative legal proceedings are considered in the context of the classical structure of administrative procedural legal relations, taking into account the author's understanding of the object, subject, subjects and content of such legal relations.

Keywords: administrative legal proceedings, administrative justice, administrative procedural legal relationship.

Проблематика административного судопроизводства, или, если говорить более широко, административной юстиции не является новой в отечественной юридической литературе. В работах Ю. Н. Старилова¹, Е. Б. Лупарева², А. Б. Зеленцова³ и целого ряда других авторов⁴ вопросам административного судопроизводства дан обстоятельный анализ, в том числе в свете дискуссии с представителями науки гражданского процессуального права⁵.

Ключевыми проблемами исследований в обозначенном направлении мы считаем:

- 1) дискуссию об отнесении административного судопроизводства к административно-процессуальным правоотношениям в принципе;
- 2) дискуссию о содержании административного судопроизводства с точки зрения подвидов включенных в него производств;
- 3) дискуссию о соотношении административно-процессуальных и гражданских процессуальных правоотношений в административном судопроизводстве.

Итак, с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ в 2015 г. с новой

силой развернулась давняя⁶ дискуссия о том, считается ли административное судопроизводство видом административно-процессуальных правоотношений. Как нам кажется, следует оценить эту проблему с точки зрения структуры и содержания административно-процессуального правоотношения. Административный процесс может быть рассмотрен в привязке к видам публично-властной деятельности, регулируемых административным правом, с одной стороны, и к целям публичного управления – с другой. Рассмотрение административного процесса с точки зрения конечных целей публичного управления позволяет дифференцировать итоговые административно-процессуальные нормы, посредством которых дается непосредственная оценка публичным правам и обязанностям физического лица или организации от промежуточных, «подводящих» к административно-юрисдикционному процессу административных процедурных норм, носящих материально-правовой характер и создающих основу для развития юридических конфликтов, на разрешение которых в конечном итоге и направлен административный процесс. В этом смысле важно сочетание общенаучной

эвристической и диалектической методологии со специально-юридическими методами сравнительно-правового и нормативного анализа.

Л. В. Коваль, который писал свои работы в один период с И. А. Галаганом, считал, что административно-деликтное отношение представляет собой систему, где на базе материального административного правоотношения возникает производное процессуальное отношение: «...административно-правовые и административно-процессуальные отношения не могут “действовать одновременно”»⁷; «процессуальные отношения сами по себе не возникают и не существуют»⁸. Уже в 2000-х гг. И. В. Панова рассматривала процессуальное отношение как главное звено в структуре любого процессуального производства, обусловленное наличием юридического состава, включающего: соответствующее материальное правоотношение; юридически значимые процессуальные действия; юридические события; юридические состояния; процессуальные акты – документы⁹.

Однако, например, в практике участия прокуроров в административном судебном процессе бывают довольно нередки случаи, когда материально-правовых оснований для административной жалобы просто не существует, т. е. административно-процессуальное правоотношение существует и реализуется независимо от материального административного правоотношения.

Один из классиков теории административно-процессуальных правоотношений, профессор В. Д. Сорокин считал, что «...любое правовое отношение следует рассматривать как регулируемое нормами соответствующей отрасли права конкретное взаимодействие между точно установленными субъектами, носителями правомочий и обязанностей»¹⁰, и выделял особенные черты административно-процессуальных правоотношений: возникают в сфере государственного управления; являются процессуальными. Конечно, следует иметь в виду тот период, в который писалась и эта работа, – теория административной юстиции в нашей стране находилась тогда в зачаточном состоянии и представляла собой лишь некую переводную иллюстрацию того, что было в тот момент в западноевропейских теориях¹¹.

Из новейших современных работ следует обратить внимание на позицию П. И. Кононова, который выделяет: а) административные материально-процедурные отношения, т. е. материальные правоотношения, регулируемые материальными и материально-про-

цедурными нормами административного права; б) административные материально-процессуальные отношения, т. е. материальные правоотношения, регулируемые нормами административного права и сопряженные с одновременно возникающими процессуальными правоотношениями, регулируемые нормами административно-процессуального права¹².

Тем не менее добавим, что могут быть административно-процессуальные отношения без материально-правовой основы. В условиях принятия КАС РФ не осталось, на наш взгляд, аргументов в пользу того, что административное судопроизводство реализуется вне административно-процессуальных правоотношений. Если бы при принятии КАС РФ пошли путем, заложенным в первоначальной редакции проекта КАС РФ, то удалось бы избежать дискуссии и об отнесении дел об административных правонарушениях, рассматриваемых судами, к административному судопроизводству.

Другое дело, что наличие норм об административном судопроизводстве в разных источниках всё еще дает формальное основание для того, чтобы «размывать» административное судопроизводство фактически по четырем нормативным актам: КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ и Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»¹³.

Переходя к дискуссии о содержании административного судопроизводства с точки зрения состава включенных в него производств мы видим следующие исходные проблемы:

- 1) разграничение исковых производств;
- 2) разграничение исковых и неисковых производств;
- 3) возможность включения в административный процесс судебных дисциплинарных производств.

Вопрос о разграничении исковых производств дифференцируется и по сути, и по форме искового производства. Речь идет не только о том, что в КАС РФ используется термин «административное исковое заявление», а в ГПК РФ «исковое заявление», а также и о том, что, например, служебные споры, являясь, по сути, комплексным административным правоотношением, рассматриваются как гражданский спор по нормам стандартного искового производства. Заметим, что в этом случае не действует норма о перераспределении бремени доказывания, что заведомо ставит государственного служащего в процессуально

невыгодное положение в споре с представителем нанимателя.

Разграничение исковых и неисковых производств выражается в двух типах процессуальных правоотношений. Первый тип – это разграничение производств по КАС РФ от производств по АПК РФ. Хотя в АПК РФ и употребляется термин «заявление», а не «исковое заявление» или «административное исковое заявление», производство осуществляется по правилам искового производства с соблюдением правил о перераспределении бремени доказывания. В этом случае существо правоотношений не меняется – мы имеем дело с административно-процессуальными правоотношениями и по сути, и по форме, хотя Конституция и выделяет теперь арбитражное судопроизводство, но АПК РФ сохранил название раздела III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». Как справедливо замечала С. Н. Махина, «...в свое время законодатель мыслил именно о полной институциональной автономности и правовой обособленности этого вида судопроизводства, поскольку в противном случае вряд ли выделил бы административное судопроизводство наряду с такими самостоятельными видами, как конституционное, уголовное и гражданское»¹⁴. Также в эту группу правоотношений относится разграничение административного искового производства и искового производства по нормам ГПК РФ, которое может иметь место с «легкой руки» Верховного Суда РФ по тем административным делам, которые влекут за собой возникновение, изменение или прекращение гражданских правоотношений.

Второй тип административно-процессуальных правоотношений в рамках судопроизводства – это административно-деликтные правоотношения в связи с привлечением к административной ответственности в судебном порядке. Формы производства в этом случае также «размыты» между КоАП РФ и АПК РФ. Надо отметить, что, несмотря на кажущееся сходство производств по делам административных правонарушений в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, существуют различия, включая разные формы итогового судебного акта (постановление или решение).

Что касается включения в состав административно-процессуальных правоотношений по привлечению военнослужащих к дисциплинарной ответственности в виде дисциплинарного ареста, то вопрос этот выходит за рамки чисто административно-процессуальных правоотношений, а заставляет задуматься о

более общих вопросах государственной службы, точнее, ее системы. Как уже отмечалось, мы наблюдаем противоречивую ситуацию, когда служебные споры рассматриваются как разновидность трудовых с соответствующим процессуальным обеспечением, а отдельные дисциплинарные взыскания требуют особого судебного механизма применения. При этом назвать дисциплинарную ответственность военнослужащих формой служебно-трудовой ответственности, да еще в свете содержания ст. 2.5 КоАП РФ, язык не поворачивается. Нам представляется, что пора отойти от модели административно-правового регулирования государственной гражданской службы, оставив ее в сфере регулирования трудового права. В то же время всю военную и так называемые иные виды государственной службы следует рассматривать исключительно с административно-правовых позиций с соответствующим административно-процессуальным и административно-процедурным обеспечением. В любом случае мы полагаем, что судебный порядок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности является частью административного судопроизводства.

Подытоживая, хотелось бы отметить, что существующая модель административного судопроизводства включает в себя, на наш взгляд, не только спорные, но и административно-деликтные комплексные правоотношения, как связанные с привлечением к кодифицированным формам административной ответственности, так и со служебно-дисциплинарной ответственностью, реализуемой в судебном порядке.

¹ См.: *Starilov Yu. N. Geschichtedes Verwaltungsrechtsschutzesin Russland / Yu. N. Starilov // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa.* – Berlin : Springer-VerlagGmbH, 2019. – P. 1627–1654; *Стариков Ю. Н.* Много административных процессов не бывает, или Административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса (по следам научно-практической конференции на тему «Современные проблемы построения российской модели административного процесса» (Сибирский юридический университет, г. Омск, 4 июня 2021 г.) // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* – 2021. – № 2 (45). – С. 287–293; *Его же.* Административное судопроизводство и КАС РФ : к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // *Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею Е. И. Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко.* М. : Инфотропик Медиа, 2020. С. 96–124 ; *Его же.* Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации :

год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 5–23.

² См.: *Лунарев Е. Б.* Общая теория административно-правового спора. Воронеж, 2003; *Его же.* Иностранцы переводчики в административном судопроизводстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 2 (37). С. 151–158; *Его же.* Иностранцы граждане как специалисты в административном судопроизводстве // Юридический вестник Кубан. гос. ун-та. 2019. № 2. С. 69–72; *Его же.* Иностранцы и лица с множественным нероссийским гражданством как участники административного судопроизводства // Общество и право. 2018. № 3 (65). С. 114–118; *Его же.* Лица с множественным гражданством как участники административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2018. № 10. С. 26–29; *Его же.* Некоторые вопросы субъектного состава административных дел с участием иностранных лиц в административном судопроизводстве // Кубанское агентство судебной информации PRO-SUD-123.RU : юрид. сетевой электронный науч. журнал. 2018. № 1 (4). С. 87–96; *Его же.* Судебная реформа и перспективы развития административной юстиции в России // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 4 (28). С. 60–65.

³ См.: *Зеленцов А. Б.* Дифференциация и унификация административного судопроизводства : концептуальные проблемы // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 23–35; *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : СТАТУТ, 2017. 768 с.; *Зеленцов А. Б.* Судебное санкционирование как институт административно-процессуального права // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 57–63.

⁴ См.: *Стахов А. И.* Внесудебное и судебное разрешение административных дел в сфере контрольно-надзорных отношений : новые подходы // Российское правосудие. 2021. № 10. С. 110–112; *Его же.* Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2021. № 6.

С. 34–41; *Соловей Ю. П.* К завершению дискуссии о понимании административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 359–378.

⁵ См.: *Потапенко С. В.* О сходстве и различиях иска в гражданском и административном судопроизводстве // Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства : материалы межвуз. науч.-практ. конф. (Краснодар, 18 апреля 2019 г.) / под ред. С. В. Потапенко. Краснодар : Кубан. гос. ун-т, 2019. С. 3–10; *Его же.* Межотраслевой характер доказательств и доказывания в гражданском, арбитражном процессе и в административном судопроизводстве // Кубанское агентство судебной информации PRO-SUD-123.RU : юрид. сетевой электронный науч. журнал. 2017. № 1. С. 81–93.

⁶ См., например: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. 198 с.

⁷ *Коваль Л. В.* Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. С. 52.

⁸ Там же. С. 54.

⁹ См.: *Панова И. В.* Актуальные проблемы административного процесса в РФ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 16.

¹⁰ *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальные отношения. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1968. С. 5.

¹¹ См., например: *Шарвен Р.* Юстиция во Франции : судебный аппарат и классовая борьба. М., 1978; *Демисьель А., Демисьель Ф., Пикемаль М.* Институты власти во Франции. Институционные формы государственно-монополистического капитализма. М. : Прогресс, 1977.

¹² См.: *Кононов П. И.* Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 76–88.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 49 (ч. 1). Ст. 5089.

¹⁴ *Махина С. Н.* Теория доказывания и доказательств в административном судопроизводстве : становление и развитие // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 4 (23). С. 172.

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОЛЛЕКТИВНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИСКОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИИ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

В статье раскрываются дискуссионные вопросы института коллективных административных исков в административном судопроизводстве. На основе анализа конкретных обстоятельств в совокупности с крайне невысокой судебной статистикой удовлетворимости коллективных административных исков обосновывается малоэффективность такого способа защиты прав граждан, как коллективный административный иск.

К л ю ч е в ы е с л о в а: коллективный иск, коллективное административное исковое заявление, административное судопроизводство, способ защиты прав и законных интересов граждан, Кодекс административного судопроизводства.

ON THE EFFECTIVENESS OF COLLECTIVE ADMINISTRATIVE LAWSUITS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN RUSSIA: TO THE PROBLEM STATEMENT

The article reveals the controversial issues of the institute of collective administrative lawsuits in administrative proceedings. Based on the analysis of specific circumstances, combined with extremely low judicial statistics on the satisfaction of collective administrative claims, the ineffectiveness of such a method of protecting citizens' rights as a collective administrative claim is substantiated.

К e y w o r d s: collective action, collective administrative statement of claim, administrative proceedings, method of protecting the rights and legitimate interests of citizens, Code of Administrative Proceedings.

Согласно ст. 2, 17, 18, 45, 46 Конституции РФ именно государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина¹. Одним из таких способов реализации указанных положений является институт групповых исков, который в России развивается по трем направлениям: в гражданском процессе (ГПК РФ²); в арбитражном процессе (АПК РФ³); в административном судопроизводстве (КАС РФ⁴). В связи с этим анализ положений трех указанных кодексов осуществляется в юридической науке на «стыке» существующих проблем, с учетом их сравнительно-правовой характеристики⁵.

Для развития института групповых исков и роста количества групповых исков их потенциальным участникам и судьям, по мнению И. Н. Лукьянова, «необходимы более четкие правила о порядке заключения мирового соглашения, а также о пределах преюдициального значения установленных в таких делах обстоятельств»⁶.

Отсутствие отечественной правовой традиции моделей группового иска также не

способствует развитию указанных правовых институтов.

М. З. Шварц считает внедрение в российское законодательство специальной процессуальной формы рассмотрения групповых исков «противоречивым процессом», так как закон должен предусматривать две формы разрешения группового иска: диспозитивную, т. е. по усмотрению членов группы, и императивную, т. е. основанную на характере материально-правовых взаимосвязей между членами группы⁷.

Современные ученые указывают на три модели групповых исков: в рамках ГПК в гражданском процессе, в рамках АПК РФ в арбитражном процессе; в рамках КАС РФ «по делам административного судопроизводства – применяется для защиты прав участников сферы публичных правоотношений, при оспаривании действий и решений органов исполнительной власти, муниципальных органов и должностных лиц»⁸, в чем состоит их специфика.

Следует отметить, что наиболее дискуссионным представляется именно третья модель.

Г. Рябчиков считает, что институт коллективного административного иска в сфере административного судопроизводства удобен административным ответчикам, которые могут сосредоточить усилия на администрировании одного судебного процесса, а также суду, который избавляется от необходимости рассматривать сразу несколько однотипных дел, отвлекая для этой цели ограниченные ресурсы». При этом он подчеркивает, «что касается самих административных истцов, то рассматриваемый инструмент, с одной стороны, удобен тем, что госорган учитывает коллективный интерес группы и, возможно, более внимательно отнесется к правам и интересам граждан. Но, с другой стороны, следует оценивать правильность и результативность работы лица, которое от имени всей группы ведет дело, с тем чтобы судебная защита в итоге оказалась эффективной»⁹.

В. В. Долганичев проводит классификацию моделей групповых исков, нашедших закрепление в АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ по различным критериям: условиям возбуждения производства по рассматриваемым искам; особенностям стадий возбуждения; подготовки дела к судебному разбирательству¹⁰.

Классифицируя административные иски в зависимости от характера защищаемого интереса, А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребцов выделяют наряду с коллективными (групповыми) исками и другие, в частности, личные; в защиту интересов других лиц; в защиту интересов неопределенного круга лиц¹¹.

С. В. Моисеев классифицирует групповые иски по иным основаниям – в зависимости от числа истцов (на индивидуальные и коллективные)¹².

Согласно ст. 225.14 АПК РФ, закрепляющей порядок подготовки дела о защите прав и законных интересов группы лиц к судебному разбирательству, устанавливается, что в предварительном судебном заседании, проводимом в порядке, предусмотренном ст. 136 АПК РФ, арбитражный суд решает вопрос о соответствии группы лиц условиям, указанным в ч. 1 ст. 225.10 АПК РФ. В частности, в случае, если группа лиц не соответствует указанным условиям, арбитражный суд выносит мотивированное определение о переходе к рассмотрению дела по общим правилам искового производства или по правилам административного судопроизводства. При этом лицам, присоединившимся к требованию о защите прав и законных интересов группы лиц, разъясняется право на обращение в арбитражный суд с самостоятельными исковыми заявлениями или заявлениями¹³.

Анализируя нормативные конструкции трех кодексов: АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, В. В. Долганичев приходит к следующим выводам:

1) об общем характере положений указанных кодексов, нашедших выражение, во-первых, в закреплении «практически» одинаковых условий предъявления группового иска; во-вторых, об установлении в них приоритета группового иска над индивидуальным иском не присоединившегося участника группы;

2) о специфических особенностях положений КАС РФ в отличие от АПК РФ и ГПК РФ: во-первых, КАС РФ не содержит положений, регулирующих вопросы стадии подготовки дела к судебному разбирательству по групповым искам;

во-вторых, отсутствует закрепление процедуры сертификации группы, осуществляемой в рамках предварительного следствия;

в-третьих, не устанавливается срок рассмотрения группового иска¹⁴.

Представляется, что вопрос о коллективных исках непосредственно связан с принципом справедливости в судопроизводстве, который, по мнению С. В. Мышьякова, «выражается в применении норм и правил как материальной, так и процессуальной природы в точном соответствии с их значением, с их толкованием и применением в судебной практике, в том числе и высшей судебной инстанцией, – в равном применении указанных норм ко всем участникам процесса»¹⁵.

С. А. Бурмистрова предлагает свою концепцию ожидаемого результата судебной защиты субъективных прав и законных интересов: «применительно к субъективному праву – принудительная реализация за счет поведения обязанного лица; применительно к окончательному интересу – беспрепятственная реализация путем правомерного поведения заинтересованного лица; применительно к промежуточному интересу – беспрепятственная реализация поведения заинтересованного лица или преобразование в субъективное право»¹⁶.

Согласно ч. 1 ст. 38 КАС РФ сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик. Спорный характер имеет позиция Н. А. Артебякиной «о неправильном употреблении терминов “сторона”, “истец”, “ответчик” в отношении участников судопроизводства при рассмотрении “публичных дел”»¹⁷.

С. В. Моисеев определяет административный иск как «обращенное через суд материально-правовое требование одного лица к другому о защите субъективного публичного права,

подлежащее рассмотрению в установленном законодательном порядке»¹⁸.

В юридической литературе существуют различные основания классификации административных исков. В частности, в зависимости от «числа истцов» выделяют индивидуальные административные иски и групповые (коллективные) административные иски¹⁹.

При этом следует отметить, что в юридической доктрине права отсутствует единый подход к определению группового иска, при этом используются такие термины, как массовый, коллективный, совместный иски.

По мнению одних ученых, групповой иск рассматривается как «письменное обращение в суд, осуществляемое от имени многочисленной группы лиц, содержащее требование о взыскании с ответчика денежной суммы и основанное на общем юридическом факте либо общем требовании о восстановлении нарушенного права, выдвигаемом в законных имущественных интересах всех участников многочисленной группы лиц»²⁰.

Н. В. Самсонов, анализируя целевые установки в различных отраслях отечественного процессуального права, а именно нормы ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ, приходит к выводу, что, несмотря на отсутствие термина «цель» в двух последних кодексах, присутствует совпадение «наиболее значимых целей и задач», зафиксированных в них²¹. Трудно не согласиться с его мнением о том, что основная цель гражданского, арбитражного процесса, а также административного судопроизводства – «защита нарушенных или неправомерно оспариваемых прав, свобод и законных интересов лиц, спор которых подлежит разрешению судом»²².

Другие ученые определяют групповой иск в качестве процессуального института, «который позволяет защищать интересы многочисленной и при этом неопределенной численности группы лиц, представителем группы лиц с полномочиями на письменное обращение в суд, содержащее требование о взыскании с ответчика денежной суммы и основанное на общем юридическом факте либо общем требовании об имущественном восстановлении нарушенного права и возмещении причиненного вреда, выдвигаемом в законных имущественных интересах всеми участниками многочисленной группы лиц»²³.

Е. Н. Кузнецов ставит под сомнение предложение автором проекта изменений в ГПК РФ (1996 г.) по поводу введения порядка исполнения решения по групповому иску²⁴, так как, по его мнению, «правила о групповом исполнительном производстве должны содержаться не

в ГПК РФ» и, соответственно, в АПК РФ и КАС РФ, «а непосредственно в Федеральном законе “Об исполнительном производстве”, поскольку здесь речь идет о порядке принудительного исполнения, а не о роли суда в указанных процедурах»²⁵.

Право граждан, которые являются участниками административных или иных публичных правоотношений, а также иных лиц обратиться с коллективным исковым заявлением в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц закреплено в ст. 42 КАС РФ²⁶.

Необходимо отметить и роль постановлений Пленумов Верховного Суда РФ в сфере групповых исков²⁷.

Коллективный иск в административном судопроизводстве – это правовой институт административного права. Коллективные иски представляют собой один из способов защиты прав граждан. Н. А. Сутормин подчеркивает, что «процедура рассмотрения совместных исков в Китае очень близка к институту соучастия», по аналогии с данным институтом он выделяет два вида совместных исков: обязательный и факультативный; существенный и ординарный, причем в совместных исках обязательно участие как минимум двух соистцов или соответчиков²⁸.

По мнению А. Б. Степина, «связанность способов защиты способствует развитию отношения от конфликтного к бесконфликтному»²⁹.

Судебная практика также отличается некоторым своеобразием. Верховный Суд РФ решением от 5 июля 2021 г. № АКПИ21-324 отказал в удовлетворении коллективного административного искового заявления группе лиц в количестве более 20 человек, проживающих в закрытом военном городке, о признании недействующим приказа Главного управления специальных программ Президента РФ от 3 февраля 2020 г. № 14 «Об определении Порядка учета граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков, находящихся в ведении Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации, и предоставления им жилых помещений по договору социального найма или в собственность бесплатно, формы решения о предоставлении жилого помещения в собственность бесплатно и выписки из него, а также требований к их заполнению, формы акта приема-передачи жилого помещения, а также требований к ее заполнению, формы обязательства о расторжении договора социального найма жилого помещения, договора найма специализированного

жилого помещения и об освобождении занимаемого жилого помещения либо о безвозмездной передаче находящегося в собственности жилого помещения в государственную собственность и его освобождении, а также требований к ее заполнению»³⁰.

Следующий пример. Группа лиц в количестве более 20 человек обратилась в Верховный Суд РФ с коллективным административным иском о признании п. 4.4 санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 15, не действующим в той части, в которой в качестве мероприятия, направленного на «разрыв» механизма передачи инфекции, оно предусматривает использование всеми физическими лицами медицинских масок.

Административный истец С.Ю. просил признать оспариваемую норму не действующей в части, предусматривающей в качестве таких мероприятий использование всеми физическими лицами медицинских масок и перчаток, а административный истец С.В.П. просил признать не действующим абзац второй указанного пункта Санитарных правил, ошибочно именуя его абзацем первым п. 4.4 Санитарных правил, в части, в которой в числе указанных мероприятий предусмотрено использование всеми физическими лицами медицинских масок, перчаток и соблюдение социальной дистанции от 1,5 до 2 м.

Таким образом, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивается выполнение мероприятий, предусмотренных оспариваемым пунктом Санитарных правил, путем установления обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности.

Однако решением Верховного Суда РФ от 1 апреля 2021 г. № АКПИ21-78 в удовлетворении коллективного административного искового заявления и административных исковых заявлений С.Ю., С.В.П. о признании частично недействующим п. 4.4 санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 15, отказано.

Не принял сторону заявителя и Конституционный Суд РФ. Так, Конституционный Суд

РФ не нашел оснований для принятия жалобы О. В. Смирнова к рассмотрению, так как она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Из представленных материалов следует, что определением судьи Верховного Суда РФ от 24 ноября 2020 г., оставленным без изменения определением Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ, было отказано в принятии к рассмотрению коллективного административного искового заявления группы граждан, в том числе О. В. Смирнова, о признании недействующими ряда законов СССР, Постановлений Государственного Совета СССР и указов Президента СССР, недействительным соглашением от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств», а также о признании незаконными бездействия Президента СССР³¹.

Следует также отметить, что институт групповых исков довольно развит в зарубежных странах³².

В законодательстве Китайской народной республики выделяют три вида средств коллективной защиты:

- 1) совместные иски;
- 2) представительские иски (с установленным числом участников или без такового);
- 3) иски в защиту публичных интересов³³.

В Соединенном Королевстве (кроме Шотландии) используются два основных вида производства по групповым искам: первый, объединяющий соистцов, т. е. лица присоединяются к одной судебной тяжбе в рамках одного процесса (например, массовое причинение вреда, крупное финансовое правонарушение); второй – представительное судопроизводство, при котором одно лицо ведет процесс от имени других лиц – членов группы³⁴.

Е. В. Кудрявцева и И. О. Вторушин, анализируя зарубежное законодательство, регулирующее групповые иски, выделяют два основных направления развития данного института: 1) цифровизацию («так как цель любого группового иска – скоординировать в одном процессе большинство или всех пострадавших членов группы, то использование информационных технологий сейчас просто необходимо»³⁵); 2) применение данного института в странах, где он отсутствует³⁶.

Кроме того, необходимо подчеркнуть, что на формирование института коллективных исков в российском административном судопроизводстве непосредственное влияние оказывают следующие факторы: цифровые технологии, отечественная судебная практика, зарубежная

практика, результаты современных научных исследований.

К негативным факторам, оказывающим отрицательное воздействие на указанный институт, можно отнести:

во-первых, низкий уровень правовой культуры населения, что, безусловно, сказывается на эффективном использовании норм института при реализации механизмов защиты законных прав и свобод граждан;

во-вторых, отрицательную судебную практику, порождающую недоверие граждан, обратившихся с коллективным иском, на защиту своих прав, к государству, судебной системе. При этом Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев обосновывает увеличение судебной нагрузки (так, за четыре года она увеличилась более чем на 11 млн) «ростом доверия к российским судам»³⁷.

Следует отметить, что КАС РФ также предусматривает возможность граждан, организаций, иных лиц обратиться в суд, если они считают, что имеет место нарушение прав, свобод и законных интересов или созданы препятствия в их реализации (ч. 1 ст. 218).

При этом административное исковое заявление может быть подано в суд совместно несколькими административными истцами. Граждане, участвующие в публичных правоотношениях, вправе обратиться с коллективным административным иском заявлением в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц.

Основаниями для подачи коллективного иска являются: однородность предмета спора, наличие общего административного ответчика, использование всеми истцами одинакового способа защиты своих прав (ст. 41–42 КАС РФ).

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что в подавляющем большинстве случаев коллективные иски подавались гражданами при оспаривании законности нормативно-правовых актов (в частности, указов глав регионов РФ, введивших ограничения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции). Поскольку решения органов власти и их должностных лиц, носящие ненормативный характер, как правило, касаются прав и обязанностей конкретного лица, предъявление коллективных административных исков в целях их оспаривания представляется маловероятным.

Таким образом, очевидно, что коллективный административный иск как способ защиты прав граждан применяется в основном при оспаривании нормативных актов.

При этом нормативно-правовые акты подлежат применению в отношении неопределен-

ного круга лиц вне зависимости от того, кто из указанных лиц пытался оспорить эти акты в судебном порядке. В случае удовлетворения административного иска (вне зависимости от количества истцов) и признания судом нормативного правового акта противоречащим действующему законодательству его положения не подлежат применению как в отношении административных истцов, так и иных лиц, не являвшихся участниками административного судопроизводства. И, напротив, в случае отклонения подобных исковых требований, положения нормативно-правового акта будут носить обязательный характер для всех лиц соответствующей категории, а не только административных истцов.

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу, что поскольку дела об оспаривании нормативно-правовых актов изначально носят ярко выраженный публичный характер, количество административных истцов в таких случаях не имеет практически никакого значения, а соответственно, подобное процессуальное соучастие вряд ли можно признать полностью обоснованным.

Указанные обстоятельства в совокупности с крайне невысокой статистикой удовлетворимости коллективных административных исков³⁸, позволяют считать такой способ защиты прав граждан в настоящее время малоэффективным.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек. (№ 237) ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 13.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁵ См., например: *Ярков В. В.* Групповые иски в гражданском процессе : вопросы правоприменения // Вестник гражданского процесса. 2021. Т. 11, № 5. С. 86–106 ; *Малешин Д. Я.* Новеллы групповых исков // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 94–103 ; *Туманов Д. А.* Групповые иски и общественные интересы (некоторые вопросы) // Закон. 2021. № 2. С. 58–70 ; *Рябчиков Г.* Групповой иск в арбитражном

процессе // Юридический справочник руководителя. 2021. № 3. С. 39–50; Кузнецов Е. Н. Особенности реализации права на исполнение судебных актов, вынесенных по результатам рассмотрения групповых исков // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 11. С. 52–56; Ионова Д. Ю. Групповые иски в корпоративных спорах : о возможных путях совершенствования законодательного регулирования // Законы России : опыт, анализ, практика. 2021. № 9. С. 72–81; Шевченко И. М. Идеи косвенного и группового исков в делах о банкротстве // Закон. 2021. № 2. С. 71–82; Наумова Е. А. Целесообразность защиты права коллективными исками // Вестник арбитражной практики. 2020. № 1. С. 37–43; Шайхутдинова А. И. Групповые (коллективные) иски в гражданском судопроизводстве России и Бразилии : сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 5. С. 108–124; Лукьянова И. Н. Защита прав граждан групповым иском // Закон. 2019. № 12. С. 166–175; Колотов В. А. Реформирование института группового иска в российском праве : отдельные вопросы // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 7. С. 68–75; Литвинова Т. А. Проблемные вопросы реализации прокурором исковой защиты прав и законных интересов определенного круга лиц (группы лиц) // Законность. 2021. № 10. С. 16–20; Вологин С. С. Особенности рассмотрения групповых исков в правовой семье прецедентного права // Гражданское право. 2020. № 4. С. 42–45; Борисова А. В., Котельникова Е. А. Новеллы института группового иска в гражданском судопроизводстве России // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 4. С. 16–19; Самсонов Н. В. Групповые иски – новый вид исков в российском гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 1. С. 22–27; Долганичев В. В. Новый групповой иск в России : краткий обзор // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 11. С. 14–19; Долганичев В. В. Краткий анализ предполагаемых новелл группового иска // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 12. С. 49–51; Опалев Р. О. Коллективные иски в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 2. С. 34–38; Тимофеев Ю. А. Коллективные иски : перспективы развития // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 2. С. 88–99; Воронов А. Ф. Практика применения законодательства о коллективном административном иске // Российский судья. 2018. № 5. С. 54–58; Шварц М. З. Об императивном и диспозитивном в регулировании процессуальных форм защиты групповых интересов // Закон. 2021. № 2. С. 31–33; и мн. др.

⁶ Лукьянова И. Н. Коллективный иск как средство защиты прав граждан // Юрист. 2021. № 10.

⁷ См.: Шварц М. З. Указ. соч. С. 29.

⁸ Групповые иски в цивилистическом процессе России / В. Ярков, Е. Кудрявцева, Д. Малешин [и др.] // Закон. 2019. № 8. С. 24–43.

⁹ Рябчиков Г. Практика применения коллективных административных исков // Юридический справочник руководителя. 2021. № 5. С. 38–47.

¹⁰ См.: Долганичев В. В. Групповой иск : сравнительный анализ нормативных конструкций АПК, ГПК, КАС РФ // Закон. 2021. № 2. С. 37.

¹¹ См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 439–440.

¹² См.: Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушников. 1-е изд. М. : Городец, 2017. С. 118.

¹³ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

¹⁴ Долганичев В. В. Групповой иск... С. 44.

¹⁵ См.: Мышьяков С. В. Процессуальные аспекты оспаривания судебных актов в российском цивилистическом процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 1. С. 28.

¹⁶ Бурмистрова С. А. Субъективные права и законные интересы : каким должен быть результат судебной защиты // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 1. С. 10.

¹⁷ См.: Артебьякина Н. А. О необходимости унификации норм института лиц, участвующих в деле, в процессуальных отраслях российского права // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 1. С. 11.

¹⁸ Моисеев С. В. Понятие и элементы административного иска // Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушников. 1-е изд. М. : Городец, 2017. С. 113.

¹⁹ См.: Там же. С. 118.

²⁰ Аболонин Г. О. Массовые иски. М. : ВолтерсКлувер, 2011. С. 22.

²¹ См.: Самсонов Н. В. Цели гражданского процесса России и Франции : общее и особенное // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 1. С. 53.

²² См.: Самсонов Н. В. Типология административного судопроизводства и пути унификации цивилистического процесса // Вестник гражданского процесса. 2020. № 5. С. 123.

²³ Базунов А. А., Зарипов Ш. Р., Кудашев Р. К., Сайфутдинов В. В. Групповые риски при массовых деликтах // Евразийский юридический журнал. 2021. № 9. С. 162.

²⁴ См.: Бернэм У., Решетникова И. В., Ярков В. В. Судебная реформа : проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург : Изд-во Гуманит. ун-та, 1996. С. 100–103.

²⁵ Кузнецов Е. Н. Указ. соч. С. 56.

²⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 13.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

²⁷ См., например: О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020) // Российская газета. 2016. № 222. 3 окт. ; О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума

Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2 ; О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 47 // Там же ; О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 января 2016 г. № 1 // Там же. 2016. № 4.

²⁸ См.: *Сутормин Н. А.* Коллективные иски в Китае // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2022. № 1. С. 57.

²⁹ *Степин А. Б.* Проблемные вопросы восстановления гражданских прав участников экономических отношений // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2022. № 1. С. 4.

³⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смирнова Олега Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации», а также пунктом 1 части 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 28 декабря 2021 г. № 2943-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³² См.: *Сутормин Н. А.* Указ. соч. С. 56–60.

³³ См.: Там же. С. 57.

³⁴ См.: *Эндрюс Э.* Правовая система без эффективных групповых исков ущербна // *Закон.* 2021. № 2. С. 8–9.

³⁵ *Кудрявцева Е. В., Вторушин И. О.* Групповые иски в зарубежных странах : история и современность // *Закон.* 2021. № 2. С. 56.

³⁶ См.: Там же.

³⁷ *Куликов В.* Суды пошли на рекорд // *Российская газета.* 2022. 14 февр. С. 3.

³⁸ См., например: Об отказе в удовлетворении искового заявления о признании недействующими пункта 1 постановления правительства Брянской области от 17 марта 2020 г. № 106-п (ред. от 08.05.2020) «О введении режима повышенной готовности на территории Брянской области», пункта 2 постановления Правительства Брянской области от 30 марта 2020 г. № 127-п, пункта 2 постановления Правитель-

ства Брянской области 31 марта 2020 г. № 130-п, пункта 2 постановления Правительства Брянской области от 3 апреля 2020 г. № 136-п, пункта 2 постановления Правительства Брянской области от 30 апреля 2020 г. № 177-п, пункта 2 постановления Правительства Брянской области 8 мая 2020 г. № 182-п, пункта 3 постановления Правительства Брянской области от 6 мая 2020 г. № 179-п : решение Брянского областного суда от 6 августа 2020 г. по делу № За-772/2020 ; Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пункта 26 Указа губернатора Воронежской области от 13 мая 2020 г. № 184-у «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения Воронежской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», пунктов 2 указов губернатора Воронежской области от 19 июня 2020 г. № 251-у, от 26 июня 2020 г. № 265-у, от 3 июля 2020 г. № 273-у, от 7 июля 2020 г. № 277-у «О внесении изменений в Указ губернатора Воронежской области от 13 мая 2020 г. № 184-у» : решение Воронежского областного суда от 10 сентября 2020 г. по делу № За-432/2020 ; Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично не действующим Указа губернатора Воронежской области от 13 мая 2020 г. № 184-у «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения Воронежской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» : решение Воронежского областного суда от 8 февраля 2022 г. по делу № За-100/2022 ; Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими пунктов 1.2.4, 1.2.5, 1.2.6 постановления правительства Кировской области от 25 марта 2020 г. № 122-П «О введении ограничительных мероприятий (карантина) на территории Кировской области» : решение Кировского областного суда от 12 января 2022 г. по делу № За-2/2022(За-91/2021) ; Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими распоряжений Губернатора Чукотского автономного округа от 16 марта 2020 г. № 100-рг (ред. от 19.03.2020), от 27 марта 2020 г. № 113-рг и постановлений Губернатора Чукотского автономного округа от 2 апреля 2020 г. № 31, от 17 апреля 2020 г. № 38 : решение Суда Чукотского автономного округа от 20 июля 2020 г. по делу № За-10/2020 ; Коронавирус (COVID-19) : ограничения передвижения и обязательная вакцинация в субъектах Российской Федерации : справ. информация. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет
Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор
кафедры административного и административного
процессуального права
e-mail: vvgritsenko@mail.ru

Voronezh State University
Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of
the Administrative and Administrative Procedural Law
Department
e-mail: vvgritsenko@mail.ru

УЧАСТНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 347.963

О. Н. Шеменова

Воронежский государственный университет

ПРОКУРОР КАК ЛИЦО, УЧАСТВУЮЩЕЕ В ДЕЛЕ, В ГРАЖДАНСКОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье анализируются наиболее значимые признаки прокурора как одного из лиц, участвующих в деле: юридический интерес, выступление в процессе от своего имени и наличие процессуальных прав, реализация которых позволяет ему оказывать влияние на движение дела и его результат. В заключение предпринятого анализа автор приходит к выводу о том, что, несмотря на существенные особенности проявления перечисленных признаков, прокурор в современном гражданском и административном судопроизводстве является обычным лицом, участвующим в деле, который наделен правовым статусом участника данной группы для достижения целей и задач деятельности прокуратуры вообще и в гражданском и в административном судопроизводстве в частности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: судопроизводство, прокурор, юридический интерес, процессуальные права и обязанности.

PROSECUTOR AS A PERSON INVOLVED IN A CASE, IN CIVIL AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article analyzes the most significant signs of the prosecutor as one of the persons involved in a case: legal interest, speaking in the process on his own behalf and the presence of procedural rights, the implementation of which allows him to influence the development of the case and its result. In conclusion, the author points out that, despite the significance of the above-mentioned features, the prosecutor in the modern civil and administrative proceedings is an ordinary person involved in the case, who has the legal status of a member of this group in order to achieve the goals and objectives of the prosecutor's office in general and in civil and administrative proceedings in particular.

К e y w o r d s: legal proceedings, prosecutor, legal interest, procedural rights and obligations.

Согласно ст. 35 ГПК РФ, ст. 40 АПК РФ и ст. 37 КАС РФ прокурор относится к лицам, участвующим в деле, наряду со сторонами, третьими лицами, заявителями и заинтересованными лицами, органами государственной власти, местного самоуправления, организациями и гражданами, защищающими права других лиц.

Участники процесса данной группы, по общепринятому мнению, обладают уникальной совокупностью свойственных только им признаков: 1) у них есть юридическая заинтересованность в исходе дела; 2) они выступают в процессе от своего имени; 3) все они обладают приблизительно равным объемом процессуальных прав, реализация которых позволяет им оказывать влияние на движение гражданского и административного дела и его результат.

Прокурор также обладает перечисленными признаками, однако, как и у других лиц, участвующих в деле, их конкретное проявление отличается значительной спецификой, обусловленной особенностями его служебного положения и целями участия в гражданском судопроизводстве.

1. Юридический интерес или заинтересованность в исходе дела называется первым среди признаков лиц, участвующих в деле, и основным. Признание того, что у конкретного лица есть юридический интерес к конкретному делу, является причиной появления у него и остальных признаков: наделения его правом выступать в процессе от своего имени, а также правами, позволяющими ему оказывать воздействие на движение дела и его результат. В то же время юридический интерес – довольно сложная и неоднозначно понимаемая

категория в науке гражданского процессуального права¹. Обобщение различных точек содержится практически во всех современных учебниках по гражданскому процессуальному праву, на основе которых получило образование современное поколение юристов, позволяет утверждать, что юридический интерес в гражданском судопроизводстве на сегодняшний день следует понимать как основанную на юридических нормах объективно существующую социальную потребность в гражданском процессе и заключительном судебном акте (решении, определении, судебном приказе) того или иного содержания.

При этом в зависимости от того, для защиты чьих материальных прав и интересов вступает в дело тот или иной участник, и в зависимости от его процессуального положения процессуальный юридический интерес принято подразделять на:

– материально-правовой (личный), который заключается в том, что решение тем или иным образом повлияет на гражданские, трудовые, семейные или другие частные права данного лица, участвующего в деле. К лицам, обладающим такой разновидностью заинтересованности, относятся стороны, третьи лица, заявители и заинтересованные лица;

– процессуальный (служебный / профессиональный). Данный интерес представляет собой обусловленную должностным, профессиональным, семейным или иным положением потребность в вынесении решения определенного содержания, которое при этом не способно отразиться на материальных правах его обладателя. Юридическим интересом данного вида обладают органы государственной власти и местного самоуправления, организации и граждане, обращающиеся в суд в защиту прав других лиц. И именно такой заинтересованностью обладает прокурор.

Юридический интерес прокурора в исходе дела обусловлен целями и задачами деятельности прокуратуры вообще и в гражданском, и в административном судопроизводстве в частности. Согласно указаниям Генпрокуратуры РФ, основанным на действующем законодательстве, таковыми сегодня следует считать: «...защиту и реальное восстановление нарушенных прав, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; обеспечение законности на всех стадиях гражданского и административного судопроизводства»². Для этого прокурору и требуется возможность участия в суде с правами лица, участвующего в деле.

2. Выступление в процессе от своего имени. Наличие данного признака обусловлено признанием за лицами, участвующими в деле, самостоятельной юридической заинтересованности, предполагающей, что данный субъект, в свою очередь, самостоятельно определяет, какие процессуальные действия ему совершать для достижения своих личных или профессиональных целей в конкретном гражданском или административном деле.

Данный признак имеет существенную особенность применительно к прокурору как лицу, участвующему в деле.

Дело в том, что понятие «прокурор» в тексте законодательства, регламентирующего производство в суде по гражданским и административным делам, означает именно процессуальное положение, а не должность конкретного лица, участвующего в деле в данном качестве.

Реально же, как указывается в п. 5 Приказа Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2, «...в рассмотрении дел судами участвуют, как правило, работники прокуратур соответствующего уровня по месту нахождения суда, в производстве которого находится дело, при необходимости с привлечением прокуроров специализированных прокуратур». В деле, возбужденном по иску прокурора одного района или другого территориального образования, может принимать участие сотрудник другого подразделения прокуратуры соответствующего уровня. А участие в рассмотрении дел апелляционными и кассационными судами общей юрисдикции, апелляционным и кассационным военными судами, а также Верховным Судом Российской Федерации обеспечивается должностным лицам Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, при необходимости – иных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации (п. 4.2, 6.1 Приказа Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2).

Соответственно, в ходе производства по одному гражданскому или административному делу в судебные заседания могут являться разные должностные лица прокуратуры (прокуроры, их помощники и заместители). При этом каждый из них в данном конкретном процессе будет занимать процессуальное положение «прокурор» и выступать от своего имени, учитывая, что согласно ст. 1 Закона о прокуратуре, она представляет собой единую федеральную централизованную систему органов.

Что же касается персонально сотрудника прокуратуры, участвующего в деле, то, помимо занятия соответствующей должности, в отно-

шении него должны отсутствовать обстоятельства, перечисленные в ст. 16 ГПК РФ, ст. 21 АПК РФ и ст. 31 КАС РФ:

– при предыдущем рассмотрении данного дела он не участвовал в нем в качестве прокурора, помощника судьи, секретаря судебного заседания, представителя, свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика;

– не являлся судебным примирителем по данному делу;

– не является родственником или собственником кого-либо из лиц, участвующих в деле, либо их представителей;

– лично, прямо или косвенно не заинтересован в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в его объективности и беспристрастности и др.

При наличии одного из перечисленных обстоятельств ему может быть заявлен отвод, а сам он обязан заявить самоотвод (ст. 18 и 19 ГПК РФ, ст. 23 и 24 АПК РФ, ст. 33 и 34 КАС РФ).

3. Прокурор, являясь лицом, участвующим в деле, обладает всеми правами и обязанностями данной группы участников гражданского судопроизводства. Их «набор» в конкретном деле может незначительно различаться в зависимости от формы его участия в гражданском деле, но в любом случае он обладает в процессе широкими возможностями, позволяющими ему оказывать влияние на движение гражданских и административных дел и их результат.

В контексте вопроса о правах и обязанностях прокурора как участника гражданского и административного судопроизводства интерес представляет развернувшаяся в советский период дискуссия о том, являются ли процессуальные права прокурора одновременно и его процессуальными обязанностями. Сторонником данной точки зрения был А. Ф. Клейнман³. Ему возражал Р. Е. Гукасян, полагавший, что в любом правоотношении право не может являться одновременно и обязанностью⁴, причем он придерживался того же мнения в отношении правоотношений не только с участием прокурора, но и любых других правоотношений⁵. Наиболее точное объяснение тому, что прокурор действительно и вправе, и обязан участвовать в гражданском судопроизводстве и совершать процессуальные действия, привела М. А. Викут, заметив, что прокурор, «...являясь субъектом конкретного процессуального правоотношения, одновременно выступает субъектом государственного правоотношения, определяющего его полномочия»⁶.

Данная ситуация для права не уникальна, она возможна во многих других отраслях, и в

том числе – в материальных. На основе гражданского, семейного, трудового и иных отраслей законодательства современными учеными сформулирован тезис о том, что «одно и то же поведение лица может быть осуществлением права в одном правоотношении и исполнением обязанности в другом правоотношении»⁷. Так, приведение автомобиля в технически исправное состояние является правом его владельца в договорном правоотношении с авторемонтной организацией и его обязанностью в правоотношении с ГИБДД. Осуществление контроля за деятельностью подчиненного лица является правом начальника в его правоотношении с подчиненным и одновременно обязанностью в правоотношениях с вышестоящим начальством⁸; и т. п.

Возвращаясь же к правам и обязанностям прокурора в гражданском судопроизводстве, воспользуемся мнением современного исследователя Т. Н. Казариной, утверждающей, что «...сложная конструкция правоотношений, в которых состоит прокурор, позволяет нам заметить, что прокурор, являясь субъектом права одного правоотношения (процессуального), одновременно выступает субъектом обязанности другого правоотношения (государственно-правового). Итогом является “наложение” субъективного процессуального права прокурора на государственно-правовую обязанность»⁹. Иными словами, то, что прокурор вправе совершать как участник судопроизводства, он обязан совершать как сотрудник прокуратуры. В первом случае праву прокурора корреспондирует обязанность суда применить последствия его процессуальных действий; во втором – право его «работодателя» требовать от прокурора совершения соответствующих действий.

В заключение подчеркнем, что в этом плане правовое положение прокурора не уникально. Точно такая же сложная система правоотношений складывается с участием всех лиц, участвующих в деле, обладающих процессуальным юридическим интересом в исходе дела, а также у представителей, которые вообще не относятся к группе лиц, участвующих в деле. Все эти субъекты состоят, во-первых, в материально-правовых отношениях (вне зависимости от того, частно-правовые они или публичные), в рамках которых одно лицо обязано предпринимать все возможные действия для защиты прав и интересов другого лица, государственного или общественного интереса. И, во-вторых, в процессуальных, в рамках которых те же лица вправе совершать процессуальные действия в целях исполнения своей материально-правовой обязанности.

¹ Обзор взглядов на понятие юридического интереса в различные периоды развития науки гражданского процессуального права см., например: *Афанасьев С. Ф.* Эволюция юридического интереса как предпосылки права на обращение в суд гражданской юрисдикции : (теоретико-правовой обзор) // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2006. № 10, 11, 12 ; 2007. № 1, 2, 3 ; *Шеменова О. Н.* Юридический интерес в гражданском судопроизводстве : развитие взглядов и современное значение // *Вестник гражданского процесса.* 2016. № 2.

² Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 // *Законность.* 2021. № 2.

³ См., например: *Клейнман А. Ф.* Советский гражданский процесс. М., 1964. С. 12 ; *Хлебникова Р.* Участие прокурора в гражданском процессе // *Социалистическая законность.* 1965. № 3. С. 40.

⁴ См.: *Лукасян Р. Е.* Сущность участия прокурора в советском гражданском процессе // *Вопросы теории и практики прокурорского надзора : межвуз. науч. сб.* Саратов, 1974. С. 125.

⁵ См.: *Лукасян Р. Е.* Соотношение конституционных прав и обязанностей граждан // *Вопросы развития и защиты прав граждан и социалистических организаций : межвуз. темат. сб.* Калинин, 1980. С. 3–12.

⁶ *Викунт М. А.* О процессуальных формах участия прокурора в гражданском судопроизводстве // *Вестник СГАП.* 1998. № 1. С. 67–68.

⁷ *Гражданское право : учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого.* 3-е изд. М. : ПБОЮЛ Л. В. Рожников, 2001. Т. 3. С. 262. (автор главы – Н.Д. Егоров).

⁸ См.: Там же. С. 262.

⁹ *Казарина Т. Н.* Прокурор как субъект цивилистических процессуальных правоотношений в контексте унификации процессуального законодательства Российской Федерации // *Российский судья.* 2021. № 2. С. 3–6 ; № 3. С. 6–10.

Воронежский государственный университет
Шеменова О. Н., доктор юридических наук, доцент
кафедры гражданского права и процесса
e-mail: shon_in_law@mail.ru

Voronezh State University
Shemenova O. N., Doctor of Legal Science, Associate
Professor of the Civil Law and Process Department
e-mail: shon_in_law@mail.ru

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРУГА ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ДЕЛЕ О ПРИЗНАНИИ ИНФОРМАЦИИ, РАЗМЕЩЕННОЙ В СЕТИ «ИНТЕРНЕТ», ЗАПРЕЩЕННОЙ

Рассматриваются вопросы установления круга лиц по делам о признании информации, запрещенной к распространению, выявляются ошибки в судебной практике по вопросам определения административного истца и административного ответчика по таким делам.
Ключевые слова: информация, запрещенная к распространению, административное дело, административное судопроизводство, административный истец, административный ответчик, заинтересованное лицо.

PECULIARITIES OF DETERMINATION OF PERSONS PARTICIPATING IN THE ADMINISTRATIVE CASE FOR THE RECOGNITION OF INFORMATION POSTED TO THE INTERNET FORBIDDEN

Considering the issues of identifying persons in cases of the recognition of information forbidden to distribution, errors are identified in judicial practice to the issues of the determination administrative claimant and administrative defendant in such cases.
Key words: information forbidden to distribution, administrative case, administrative legal proceedings, administrative claimant, administrative defendant, interested person.

Ориентация современного информационного, административного, административного процессуального и даже уголовного законодательства на предотвращение нарушений в сфере распространения информации в сети Интернет на фоне обострившейся в последнее время проблемы неконтролируемого появления и передачи информации, угрожающей национальной безопасности, реализации государственных задач, защите прав и свобод граждан, обуславливает актуальность обращения к осмыслению правовых проблем рассмотрения судами таких дел. КАС РФ в главе 27.1 предусматривает особенности производства по административным делам о признании информации запрещенной, детерминированные спецификой материально-правовых требований о запрете распространения противоправного контента в сети Интернет и касающиеся, в частности, круга лиц, участвующих в деле.

Административным истцом по данной категории дел могут выступать прокурор и иные лица, которым такое право предоставлено законодательством Российской Федерации об

информации, информационных технологиях и защите информации, а также Центральный банк Российской Федерации в отношении информации, указанной в ст. 6.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Подавляющее большинство соответствующих административных исков предъявляется прокурорами, которые достаточно активно используют предоставленное законом право на обращение в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, а также интересов государства. Свидетельством тому является судебная статистика, данные которой демонстрируют, что из 59 189 административных исковых заявлений о признании информации запрещенной, поступивших в суды общей юрисдикции за первое полугодие 2021 г., 55 891 было подано прокурорами¹.

При этом ответ на вопрос о том, каким иным лицам предоставлено такое право на обращение в суд, отнюдь не очевиден, поскольку прямо в Федеральном законе они не поименованы.

Анализ судебной практики показывает, что граждане подают в суд административные иски о признании информации

запрещенной со ссылками на ч. 2 ст. 17 ФЗ, согласно которой лица, чьи права и законные интересы были нарушены в связи с разглашением информации ограниченного доступа или иным неправомерным использованием такой информации, вправе обратиться в установленном порядке за судебной защитой своих прав.

Так, административный истец обратилась в Центральный районный суд города Хабаровска Хабаровского края с административным иском к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Дальневосточному федеральному округу о признании информации запрещенной к распространению на территории Российской Федерации. В обоснование заявленных требований административный истец указала, что 27 февраля 2020 г. в сети Интернет на видеохостинге Youtube и на интернет-сайте «Штаб Навального в Хабаровске» был опубликован видеоролик, в котором распространены незаконно собранные неизвестными лицами сведения о ее частной жизни. Однако суд, отказывая в удовлетворении заявленных административных исковых требований, указал в решении, что сведения, размещенные на соответствующих сетевых ресурсах, не являются информацией, распространение которой должно быть запрещено в Российской Федерации в рамках реализации положений ст. 15.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ; само по себе нарушение личных неимущественных прав административного истца, связанных с обработкой и распространением без его согласия персональных данных о нем, не свидетельствует о наличии правовых оснований для отнесения размещенных в информационно-телекоммуникационной сети Интернет подобных сведений к категории информации, распространение которой создает угрозу интересам Российской Федерации, ее безопасности и правопорядку, а также опасность для неопределенного круга лиц. Также суд указал, что из анализа содержания приведенных положений ст. 15.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ следует, что информация, признаваемая запрещенной к распространению на территории Российской Федерации, должна носить ярко выраженный противоправный характер, наносящий вред неопределенному кругу лиц. По общему правилу, Реестр предназначен для противодействия распространению информации, представляющей собой угрозу интересам Российской Федерации, безопасности и правопорядку, создающей опасность для населения Российской Федерации².

В другом деле, определением судьи в принятии административного искового заявления индивидуального предпринимателя, обратившейся в Советский районный суд города Владивостока Приморского края с административным иском к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Приморскому краю, о признании информации, размещенной в сети «Интернет», информацией, распространение которой на территории Российской Федерации запрещено, было отказано на основании п. 2 ч. 1 ст. 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, поскольку административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым КАС РФ или другими федеральными законами не предоставлено такое право. Также суд указал, что из анализа содержания приведенных положений Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ следует, что информация, которая может быть признана в порядке главы 27.1 КАС РФ судом запрещенной к распространению на территории Российской Федерации, должна носить ярко выраженный противоправный характер, наносящий вред неопределенному кругу лиц, представлять собой угрозу интересам Российской Федерации, безопасности и правопорядку, создающий опасность для населения Российской Федерации³.

Анализируя судебную практику, можно сделать вывод о том, что к «иным лицам», которые могут подавать административные иски о признании информации запрещенной к распространению, не относятся «частные» субъекты, защищающие свои права и законные интересы, нарушенные в связи с разглашением информации ограниченного доступа или иным неправомерным использованием такой информации. То есть административными истцами по таким административным делам могут выступать только публично-правовые субъекты, при условии, что право на обращение в суд в защиту прав неопределенного круга лиц и интересов Российской Федерации с административным иском о признании информации запрещенной предоставлено им законодательством об информации, информационных технологиях и защите информации.

Говоря об административном ответчике по данной категории дел, следует, прежде всего,

обратить внимание на особые правила, касающиеся установления такового. Во-первых, в качестве исключения из общего правила ч. 2 ст. 265.2 КАС РФ предусматривается, что сведения об ответчике указываются в содержании искового заявления только в случае установления лица, действия которого послужили поводом для подачи указанного административного искового заявления. Во-вторых, согласно ч. 1 ст. 265.4 при подготовке административного дела к судебному разбирательству судья определяет круг лиц, участвующих в деле, права и законные интересы которых может затронуть судебное решение. В случае выявления таких лиц суд привлекает их к участию в деле, извещает о времени и месте судебного заседания. В случае установления лица, действия которого послужили поводом для подачи административного искового заявления о признании информации запрещенной, суд привлекает его к участию в деле в качестве административного ответчика.

Формулировка «лицо, действия которого послужили поводом для подачи административного искового заявления о признании информации запрещенной» для идентификации административного ответчика позволяет на практике определять в качестве таковых самых разных субъектов (владельцев сайтов, авторов произведений, распространителей информации, администраторов доменных имен и др.).

При этом среди ученых высказываются мнения о том, что в качестве административных ответчиков, как правило, не стоит привлекать в дело лиц, именуемых в практике Европейского суда по правам человека и документах Совета Европы техническими посредниками (провайдеров хостинга, операторов связи, администраторов доменных имен), роль которых сводится к предоставлению технической возможности для размещения информации в сети Интернет⁴.

В данном аспекте интересными представляются выводы Восьмого кассационного суда общей юрисдикции, изложенные в кассационном определении от 10 августа 2021 г. по делу № 88а-12950/2021⁵. Так, заместитель военного прокурора Улан-Удэнского гарнизона обратился в суд с административным иском к компании Google LLC о признании информации запрещенной к распространению на территории РФ, ссылаясь на то, что на странице сайта размещен видеоролик, который содержит информацию о фактах нарушения уставных взаимоотношений между военнослужащими в Вооруженных силах РФ, унижения чести

и достоинства военнослужащих, и указывая, что распространение сведений о неуставных отношениях между военнослужащими в Российской Федерации запрещено. Установив, что компания Google LLC является поставщиком услуг сервиса YouTube и администратором доменного имени youtube.com, судом апелляционной инстанции было указано на отсутствие в деле доказательств размещения спорного видеоролика компанией Google LLC, в связи с чем она не может быть признана лицом, действия которого послужили поводом для подачи административного иска.

Суд кассационной инстанции не согласился с подобными доводами, отправил дело на новое апелляционное рассмотрение, изложив следующее:

«Судом не учтено, что норма части 1 статьи 265.3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не ограничивает круг потенциальных административных ответчиков лишь теми лицами, которые непосредственно разместили информацию в сети Интернет.

В этой связи для определения процессуального статуса Google LLC необходимо при наличии такой возможности установить, в результате каких именно и чьих действий спорный видеоролик был размещен на сервисе YouTube и зависит ли такое размещение от действий Google LLC.

В случае отсутствия оснований для привлечения Google LLC к участию в деле в качестве административного ответчика решение о признании запрещенной к распространению информации на сервисе YouTube в любом случае затрагивает права компании Google LLC как поставщика услуг сервиса YouTube и администратора доменного имени youtube.com, в связи с чем данная компания обоснованно привлечена к участию в деле. Вывод суда о том, что Google LLC не является надлежащим административным ответчиком и сам по себе не может исключать удовлетворение административного иска, поскольку положениями главы 27.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрена возможность удовлетворения административных исковых требований и в том случае, если административный ответчик по делу не установлен.

Независимо от наличия или отсутствия лица, привлеченного в качестве административного ответчика, решение по делу о признании информации запрещенной подлежит исполнению федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, который в силу прямого указания части 2 статьи 265.3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации привлекается к участию в деле в качестве заинтересованного лица.

С учетом изложенного отказ в удовлетворении административного иска прокурора на том основании, что Google LLC не является надлежащим ответчиком, не соответствует требованиям процессуального закона».

Таким образом, выглядит вполне закономерным, что, по большому счету, закон не ставит возможность вынесения судом решения о признании информации запрещенной в зависимости от того, установлен ли ответчик по делу. Это объясняется тем обстоятельством, что в большинстве случаев установить авторство или принадлежность кому-либо противоправного контента не представляется возможным. Исходя из сказанного, применительно к обозначенным вопросам обязательности или, напротив, факультативности правильного определения ответчика по административным делам о признании информации, размещенной в сети Интернет, запрещенной к распространению, можно сделать вывод о том, что целесообразным и даже необходимым для снятия существующих и потенциальных сложностей при установлении круга лиц, участвующих в деле и принятии судебных решений, является разъяснение Верховного Суда Российской Федерации по указанному поводу.

Еще одна проблема, на которую совершенно справедливо указывают в научной литературе, – это неопределенность относительно того, должен ли административный истец дополнительно пояснять в административном исковом заявлении, что им предпринимались меры по установлению лица, чьи действия послужили поводом для обращения в суд. В данном случае считаем возможным согласиться с мнением Е. А. Царегородцевой, согласно которому указание в административном исковом заявлении на невозможность установить административного ответчика, а также на предпринятые для этого меры будет способствовать процессуальной экономии, так как в соответствии с ч. 1 ст. 265.3 КАС РФ при подготовке административного дела к судебному разбирательству судья определяет круг лиц, участвующих в деле, права и законные интересы которых может затронуть судебное решение, и в случае выявления таких лиц привлекает их к участию в деле, извещает о времени и месте судебного заседания. Таким образом, можно избежать

дублирования действий, совершенных административным истцом и судом⁶.

Особенностью установления круга лиц, участвующих в деле, является также привлечение в качестве заинтересованного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи (на практике – его территориального управления). Вместе с тем достаточно распространены случаи указания в административных исковых заявлениях Роскомнадзора в качестве ответчика и удовлетворения судом таких административных исков⁷. Такая ситуация вполне объяснима, учитывая, что указанный орган некоторое время привлекался, согласно сложившейся практике⁸, в качестве номинального ответчика по данным делам (до включения главы 27.1 в содержание КАС РФ). Вместе с тем прошло уже значительное количество времени с тех пор, как КАС установил, что Роскомнадзор должен быть привлечен в качестве заинтересованного лица, а не ответчика, но прокуроры в административных исковых заявлениях по-прежнему указывают территориальные органы Роскомнадзора в качестве ответчиков, а суды (при том, довольно высоких инстанций) соглашались с ними, что вызывает по меньшей мере недоумение.

Привлечение Роскомнадзора в качестве заинтересованного лица объясняется тем, что указанный орган является техническим исполнителем, обеспечивающим ограничение доступа на территории Российской Федерации к интернет-ресурсам, распространяющим противоправный контент, поскольку осуществляет создание, формирование и ведение единого реестра доменных имен и (или) указателей страниц сайтов в сети Интернет, а также сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие запрещенную информацию.

Подытоживая рассмотрение вопросов определения круга лиц по административным делам о признании информации запрещенной к распространению, следует отметить, что, несмотря на то, что прошло уже несколько лет действия нового административного процессуального порядка разрешения таких дел, судебная практика до сих пор сталкивается с известными сложностями правильного определения по делу административного истца, административного ответчика, а также привлечения Роскомнадзора к участию в деле в правильном процессуальном статусе.

¹ См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за первое полугодие 2021 г. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5896>

² Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 11 ноября 2020 г. № 88а-7747/2020 по делу № 2а-2188/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 5 марта 2021 г. № 88а-2289/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Опалев Р. О.* Проблемы ограничения доступа к информации в сети Интернет // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 9. С. 50.

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

⁶ См.: *Царегородцева Е. А.* Возбуждение дела о признании информации запрещенной к распростра-

нению на территории Российской Федерации // Судья. 2020. № 10 (118). С. 28.

⁷ См, например: Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 12 марта 2020 г. № 88а-6294/2020 ; Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 29 июня 2021 г. № 88а-16543/2021 ; Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 июня 2020 г. № 88а-7766/2020 по делу № 2а-1488/2018 ; Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июня 2020 г. № 88а-11368/2020 ; Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 4 марта 2020 г. № 88а-4364/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 марта 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

Voronezh State University

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

УДК 347.734.01:342.9 (094.4)

Е. Н. Пастушенко*Саратовская государственная юридическая академия***Л. Н. Земцова***председатель суда общей юрисдикции (в отставке)*

**ВОПРОСЫ ОБЖАЛОВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ
ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДЕКСУ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

В статье рассматриваются особенности нормотворческой функции Центрального банка Российской Федерации, вносятся предложения об обеспечении согласованности положений Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации об обжаловании нормативных актов Банка России. Авторы акцентируют внимание на актуальности выявления природы информационных писем Банка России, в том числе в аспекте актов Банка России, содержащих разъяснение законодательства и обладающих нормативными свойствами.

К л ю ч е в ы е с л о в а: нормативные акты Банка России, акты Банка России, содержащие разъяснение законодательства и обладающие нормативными свойствами, обжалование в порядке административного судопроизводства.

**APPELLATE ISSUES AGAINST THE CENTRAL BANK
OF THE RUSSIAN FEDERATION REGULATIONS
UNDER THE ADMINISTRATIVE PROCEDURAL CODE
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article studies the Central Bank of the Russian Federation status as a rule-making body, introduces proposals to ensure certain provision constituency of the Federal Law "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" and the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation on appeals connected with the Bank of Russia regulations. The authors focus on the relevance of the Bank of Russia information letters nature also including the corresponding acts containing legislation clarification and possessing regulatory aspects.

Key words: regulatory acts of the Bank of Russia, the Bank of Russia acts containing legislation clarification and possessing regulatory aspects, appeals in administrative proceedings.

Законность реализации нормотворческой функции Центрального банка Российской Федерации (далее также – Банк России) является объектом судебного контроля Верховного Суда Российской Федерации согласно Кодексу административного судопроизводства Российской

Федерации. Это представляется актуальным с позиций правообеспечения формирования правосубъектности Центрального банка Российской Федерации, что подчеркивается Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Т. Э. Рождественская и А. Г. Гузнов, анализируя публично-правовой статус Банка России, справедливо отмечают, что «одним из основных государственно-властных полномочий Банка России является право издания правовых актов»¹. Важнейшее значе-

*Подготовка статьи осуществлена в рамках исследования при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) по научному проекту № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики», исполнителем которого выступает доктор юридических наук, профессор Е. Н. Пастушенко

ние нормативных актов Банка России выражается, по обоснованному мнению авторов, в том, что «они являются средством государственного регулирования банковской деятельности, оказывают регулятивное воздействие на денежно-кредитную и банковскую систему, финансы и экономику государства в целом»². Следует обратить внимание, что нормативные акты Банка России рассматриваются как источники банковского права, характеризующегося как комплексная отрасль законодательства, включающая в том числе нормы финансового права и административного права³.

Обращаясь к вопросам публично-правового статуса Банка России, следует заметить, что в п. 1 ст. 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при закреплении административных дел, подсудных Верховному Суду Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации назван обособленно от федеральных органов исполнительной власти и других субъектов, названных в данном пункте указанной статьи применительно к рассмотрению Верховным Судом Российской Федерации в качестве суда первой инстанции административных дел об оспаривании нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации.

Аналогично в п. 1.1 ст. 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Центральный банк Российской Федерации назван обособленно от федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов применительно к рассмотрению Верховным Судом Российской Федерации в качестве суда первой инстанции административных дел об оспаривании актов указанных субъектов, содержащих разъяснение законодательства и обладающих нормативными свойствами.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта Центрального банка Российской Федерации следует исследовать банковское законодательство применительно к требованиям п. 2 ч. 8 ст. 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в которых обращается внимание на необходимость выяснения, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; г) правила введения

нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу.

Обозначенные правила применительно к изданию Банком России нормативных актов изложены в ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее также – Закон о Банке России) и Положении Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» (далее также – Положение № 602-П)⁴.

Так, Банк России издает нормативные акты по вопросам, отнесенным к его компетенции Законом о Банке России и другими федеральными законами. Формами нормативных актов Банка России являются указания, положения и инструкции. Нормативные акты Банка России обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Важно подчеркнуть, что согласно Закону о Банке России правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно. Именно это законодательное полномочие реализовано Банком России при издании Положения № 602-П.

Нормативные акты Банка России вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, за исключением случаев, установленных Советом директоров Банка России, и за исключением нормативных актов, не подлежащих государственной регистрации.

Официальным опубликованием нормативного акта Банка России считается первая публикация его полного текста в официальном издании Банка России «Вестнике Банка России» или первое размещение (опубликование) на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (www.cbr.ru). Нормативные акты Банка России не имеют обратной силы.

Нормативные акты Банка России должны быть зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, т. е. в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Не подлежат государственной регистрации и вступают в силу в соответствии с предусмо-

тренными в них порядком нормативные акты Банка России, устанавливающие: изменение процентных ставок; размер обязательных резервных требований (нормативы обязательных резервов, коэффициент усреднения обязательных резервов); размеры обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп, а также для некредитных финансовых организаций в соответствии с Законом о Банке России и иными федеральными законами; прямые количественные ограничения; отраслевые стандарты бухгалтерского учета для Банка России, план счетов бухгалтерского учета для Банка России и порядок его применения; порядок обеспечения функционирования системы Банка России. В соответствии с порядком, установленным для федеральных органов исполнительной власти, также могут не подлежать регистрации иные нормативные акты Банка России.

В Законе о Банке России уточняется, что нормативные акты Банка России могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти. Думается, что данное положение Закона о Банке России нуждается в согласовании с нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в частности, п. 1 и 1.1 ст. 21, отмеченными ранее применительно к правосубъектности Банка России.

Правовые акты управления рассматриваются в теории административного права как формы управленческих действий⁵. Для Банка России также важно совершенствовать нормативные акты, учитывая их значение как формы реализации компетенции Банка России. Заслуживают внимания выводы о том, что «подзаконное нормативное правовое регулирование... приобретает статус самостоятельного инструмента упорядочения общественных отношений. Отсюда эффект автономизации административного нормотворчества»⁶. Это имеет значение и для правотворческой деятельности Банка России, поскольку все в большем количестве принимаемых в последнее время федеральных законах упоминаются нормативные акты Банка России, которые Банку России следует разработать и издать.

Помимо нормативных актов Банк России активно издает информационные письма, что особенно можно наблюдать в период пандемии,

которые возможно трактовать как разъяснения регулятора. В связи с этим не исключено возникновение ситуаций рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (п. 1.1 ст. 21, ст. 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Заслуживает внимания вывод о том, что «с течением времени непонимание природы подобных актов будет лишь нарастать: они обжалуются в порядке, предусмотренном для НПА, но, в отличие от НПА, не подлежат государственной регистрации, что избавляет их от проверки Минюстом России; отсутствует определенность в вопросе их официального опубликования... Теория не может дать ответ во многом потому, что к рассмотрению актов, обладающих нормативными свойствами, чаще обращаются в контексте гражданского или административного процесса, а не при исследовании материально-правовых вопросов административного права»⁷.

Таким образом, исследование вопросов обжалования нормативных актов Центрального банка Российской Федерации в Верховный Суд Российской Федерации в порядке Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации позволяет уточнить особенности публично-правового статуса Банка России, подчеркнуть специфику издания Банком России нормативных актов, обратить внимание на востребованность анализа природы информационных писем Банка России.

¹ Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право : учеб. для магистров. М. : Проспект, 2016. С. 78.

² Там же.

³ См.: Банковское право Российской Федерации : учеб. для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2021. С. 25.

⁴ Вестник Банка России. 2017. № 84.

⁵ См.: Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 336 (автор главы – Ю. Н. Стариков).

⁶ Домченко А. С. Юридическая сила правового акта : свойство официального документа или элемент дискурсивной координации? // Российский юридический журнал. 2021. № 2. С. 155.

⁷ Курдюмов М. Д. О значении писем Федеральной антимонопольной службы и Банка России в правовой системе России // Российский юридический журнал. 2021. № 2. С. 190.

Саратовская государственная юридическая академия

Пастушенко Е. Н., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой

e-mail: past_en@mail.ru

Земцова Л. Н., кандидат юридических наук, председатель суда общей юрисдикции (в отставке)

e-mail: past_en@mail.ru

Saratov State Law Academy

Pastushenko E. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Himicheva
e-mail: past_en@mail.ru

Zemtsova L. N., PhD of Law, Retired Chairman of the Court of General Jurisdiction

e-mail: past_en@mail.ru

ПЕРЕСМОТР СУДЕБНЫХ АКТОВ В ПОРЯДКЕ НАДЗОРА

УДК 342.9

Р. О. Опалев

Российский государственный университет правосудия

ПРОИЗВОДСТВО ПО ПЕРЕСМОТРУ СУДЕБНЫХ АКТОВ В ПОРЯДКЕ НАДЗОРА В ПРАВЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

В статье дается характеристика современного надзорного производства в праве административного судопроизводства Российской Федерации. Опровергается позиция зарубежных и некоторых отечественных специалистов о необходимости отказаться от данного правового института проверки вступивших в законную силу судебных актов по административным делам.

К л ю ч е в ы е с л о в а: надзорное производство, административное судопроизводство, административное дело.

SUPERVISORY REVIEW PROCEEDINGS IN LAW OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS

The article gives a description of modern supervisory review proceedings in law of administrative judicial proceedings of the Russian Federation. The point of view of foreign and some domestic experts on the need to abandon this legal institution of verification of judicial acts on administrative cases that have entered into legal force is refuted.

K e y w o r d s: supervisory review proceedings, administrative judicial proceedings, administrative case.

Одной из проблем современного права административного судопроизводства, заслуживающих, на наш взгляд, внимания при обсуждении эффективности судебной защиты прав граждан и организаций по административным делам, является проблема надзорного производства.

Представляется, что институт пересмотра судебных постановлений в порядке надзора является одним из достижений отечественной (советской) процессуально-правовой мысли¹, исключительным, но важным средством обеспечения законности, в том числе в сфере публичных правоотношений. Несмотря на предложения ряда зарубежных коллег о необходимости отказаться от данного института², он остается востребованным, поскольку на современном этапе развития общественных отношений и их правового регулирования существуют сложные с правовой точки зрения дела³, правильное разрешение которых в некоторых случаях требует прохождения дела через все существующие стадии пересмотра судебных актов⁴.

При этом стоит согласиться с тем, что в современной своем виде надзорное производство, к сожалению, утратило уникальные и ценные черты, заложенные в советский период развития процессуального права. Представляется, что это произошло в связи с чрезмерными стремлениями соответствовать европейским рекомендациям и стандартам в сфере правосудия. Такое соответствие, на наш взгляд, в целом давно достигнуто (см. об этом ниже). Желательно теперь, сохраняя достигнутый уровень, возродить в надзорном производстве некоторые исконно присущие ему особенности, которые делали и могли бы в дальнейшем сделать это производство более востребованным на практике. В данном плане не вызывают возражений, например, идеи о том, что судебный надзор должен осуществляться исключительно в интересах обеспечения законности в той или иной сфере общественных отношений, но не в целях защиты прав, свобод, законных интересов конкретных субъектов правоотношений⁵. Отдельного обсуждения, на наш взгляд, может заслуживать и вопрос об изменении (например, расширении) состава

суда надзорной инстанции, рассматривающего административные дела.

Звучащая же в адрес российской правовой системы критика о наличии в ней двух или трех, включая надзор, кассационных инстанций не видится безусловно убедительной. Само по себе наличие нескольких имеющих близкую правовую природу процедур пересмотра судебных актов не является, на наш взгляд, чем-то предосудительным или крайне нелогичным. Такая модель может быть обусловлена качеством решений судов нижестоящих инстанций, различием оснований для пересмотра, квалификацией судей, рассматривающих жалобы на разных уровнях судебной системы, и другими заслуживающими внимания причинами. Безусловно, детали регулирования и соотношение разных процедур пересмотра нуждаются в отдельном самостоятельном исследовании⁶. Отметим лишь, что Россия не является единственной страной, имеющей несколько одноименных процедур пересмотра судебных актов, следующих друг за другом. Широко известен, в частности, опыт Великобритании, в которой действуют несколько уровней апелляции (первая и вторая)⁷.

Поскольку судебный надзор в административном судопроизводстве выступает наиболее уникальной чертой отечественного административного судопроизводства, вызывающей наибольшую критику у западных и даже российских специалистов, полагаем необходимым подробнее остановиться на характеристике данного производства, чтобы опровергнуть утверждения о его несоответствии европейским стандартам осуществления правосудия.

Высказанная ранее Европейским судом по правам человека критика положений российского законодательства, регулирующих процедуру пересмотра судебных актов в порядке надзора, состояла, в частности, в следующем.

Отмена вышестоящим судом в порядке надзора по протесту прокурора или иного должностного лица судебного решения, которое вступило в силу и стало обязательным, может сделать права стороны процесса иллюзорными и нарушить принцип правовой определенности (см. постановление Большой Палаты Европейского суда по правам человека по делу «Брумареску против Румынии» (*Brumarescu v. Romania*), жалоба № 28342/95, ECHR 1999-VII, § 62, и постановление Европейского суда по правам человека по делу «Рябых против Российской Федерации» (*Ryabykh v. Russia*) от 24 июля 2003 г., жалоба № 52854/99, § 56–58). Более того, отмена судебного решения после того, как оно стало окончательным и не под-

лежащим обжалованию, представляет собой вмешательство в право выгодоприобретателя по судебному решению на уважение его собственности (см. постановление Европейского суда по правам человека по делу «Брумареску против Румынии», § 74, и постановление Европейского суда по правам человека по делу «Рябых против Российской Федерации», § 61)⁸.

Ранее существовавшая процедура предусматривала отмену вступившего в силу и обязательного судебного решения вышестоящим судом по протесту, принесенному представителем органа государственной власти, чье полномочие по принесению такого протеста не было ограничено каким-либо сроком, с тем чтобы судебное решение могло быть оспорено на протяжении неопределенного срока (см. постановления Европейского суда по правам человека по делу «Рябых против Российской Федерации» (*Ryabykh v. Russia*), жалоба № 52854/99, ECHR 2003-X, § 52, 54–56, по делу «ОАО «Росэлтранс» против Российской Федерации» (*Roseltrans v. Russia*) от 21 июля 2005 г., жалоба № 60974/00, § 27–28, и по делу «Волкова против Российской Федерации» (*Volkova v. Russia*) от 5 апреля 2005 г., жалоба № 48758/99, § 34–36). По мнению Европейского суда по правам человека, такая процедура была несовместима с принципом «правовой определенности» и правом заявителя на суд, гарантированными п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Европейский суд по правам человека особо подчеркивал в постановлениях по названным делам, что «старая» процедура пересмотра дел в порядке надзора использовалась с целью проведения повторного слушания по спору, который был урегулирован в судебном порядке (см. постановление Европейского суда по правам человека по делу Рябых, а также см., *mutatis mutandis*, постановление Европейского суда по правам человека по делу «Праведная против Российской Федерации» (*Pravednaya v. Russia*) от 18 ноября 2004 г., жалоба № 69529/01, § 25). Тем не менее сама возможность наличия двух мнений по одному вопросу не является основанием для повторного рассмотрения дела. Полномочие вышестоящего суда по отмене или внесению изменений во вступившее в законную силу и обязательное судебное решение должно реализовываться исключительно для исправления существенных ошибок.

Кроме того, отрицательно оценивалось Европейским судом по правам человека ранее действовавшее правовое регулирование надзорного производства, согласно которому полномочие председателя суда по отмене решений других

судей об отказе в передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции не ограничено какими-либо сроками (см. решение Европейского суда по правам человека по делу «Денисов против Российской Федерации» (Denisov v. Russia) от 6 мая 2004 г., жалоба № 33408/03); было не ясно, по каким основаниям председатель суда может принять решение об отмене определения судьи-докладчика⁹.

Следует дать подробный комментарий статьям КАС РФ, регулирующим производство в суде надзорной инстанции, чтобы показать, что действующее правовое регулирование не только избавлено от выявленных ранее недостатков, но и обладает достоинствами, выработанными отечественной правовой доктриной и судебной практикой на протяжении долгих лет существования и развития в нашей стране институтов проверки (пересмотра) вступивших в законную силу судебных актов.

Единственным судебным органом, обладающим правом пересмотра судебных актов в порядке надзора, выступает сегодня Президиум Верховного Суда Российской Федерации. Лицами, наделенными правом инициировать надзорное производство путем подачи надзорной жалобы, являются в настоящее время лица, участвующие в деле, а также иные лица, считающие, что их права, свободы и законные интересы нарушены вступившим в законную силу судебным актом.

Часть 2 ст. 332 КАС РФ содержит подробный перечень судебных актов, которые могут быть объектами надзорного пересмотра. Данный перечень свидетельствует о том, что судебный акт может быть обжалован в порядке надзора, если исчерпаны либо отсутствуют иные возможности его обжалования, что соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных постановлений как дополнительный способ обеспечения правосудности судебных постановлений предполагает возможность его использования только в случае, если заинтересованным лицом были исчерпаны все обычные (ординарные) способы обжалования судебного постановления до его вступления в законную силу¹⁰.

Согласно части 3 ст. 332 КАС РФ Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители имеют право на обращение с представлением о пересмотре судебных актов в порядке надзора, если в рассмотрении соответствующего дела участвовал прокурор.

Кроме того, надзорное представление может быть принесено в интересах лиц, не

привлеченных к участию в деле, если судебными актами разрешен вопрос об их правах или обязанностях. Необходимость принесения надзорного представления в защиту прав, свобод и законных интересов указанных лиц должна быть мотивирована применительно к требованиям ч. 1 ст. 39 КАС РФ.

Согласно ч. 3 ст. 333 КАС РФ пропущенный по уважительным причинам срок подачи надзорных жалобы, представления может быть восстановлен только в том случае, если *обстоятельства, послужившие причиной его пропуска, имели место* (выделено мной. – Р.О.) в период не позднее 12 месяцев со дня вступления обжалуемого судебного акта в законную силу или если заявление подано лицом, не участвовавшим в административном деле, о правах и обязанностях которого суд принял судебный акт, со дня, когда это лицо узнало или должно было узнать о нарушении его прав, свобод и законных интересов обжалуемым судебным актом.

Изложенное правило о восстановлении срока по своему буквальному содержанию отличается от того, что закреплено в настоящее время в ч. 5 ст. 308¹ АПК РФ. При определении момента окончания пресекающего срока, за пределами которого восстановление срока обращения в суд надзорной инстанции невозможно, юридическое значение имеет не момент подачи заявления о восстановлении срока, а момент отпадения обстоятельств, препятствовавших подаче надзорной жалобы. Так, если тяжелое заболевание гражданина прекратилось через 11 месяцев после вступления судебного акта в законную силу, а надзорная жалоба подается им через 12 месяцев и 3 дня после его вступления в законную силу, то согласно буквальному толкованию комментируемой нормы КАС РФ срок подачи жалобы может быть восстановлен. При этом, полагаем, что подача надзорной жалобы в любом случае должна состояться в разумный срок после отпадения обстоятельств, препятствовавших обращению в суд надзорной инстанции. Напротив, согласно буквальному смыслу ч. 5 ст. 308¹ АПК РФ лицо, не имевшее в течение всего пресекающего срока возможности обратиться в суд надзорной инстанции, теряет возможность подачи надзорной жалобы, что далеко не во всех случаях может быть признано справедливым, обеспечивающим эффективную защиту прав граждан и организаций.

Поскольку при разрешении вопросов о восстановлении срока подачи надзорных жалобы, представления объективно существуют элементы судебного усмотрения, у Председателя

Верховного Суда Российской Федерации, его заместителя сохранены традиционные для отечественного процессуального права механизмы контроля за реализацией усмотрения судьи. Председатель или его заместитель вправе не согласиться с определением судьи о восстановлении пропущенного срока подачи надзорных жалобы, представления или об отказе в его восстановлении и самостоятельно вынести определение об отказе в восстановлении пропущенного срока подачи надзорных жалобы, представления или о его восстановлении¹¹.

После первого этапа стадии пересмотра судебных актов в порядке надзора, заключающегося в проверке формальных требований, закрепленных в ст. 332–334 КАС РФ, которые касаются содержания надзорных жалоб, представлений, прилагаемых к ним документов, а также соблюдения срока и порядка их подачи, следует второй этап надзорного производства. На втором этапе надзорного производства судья Верховного Суда Российской Федерации изучает надзорные жалобу, представление по материалам, приложенным к жалобе, представлению, либо по материалам истребованного административного дела на предмет наличия оснований для их передачи на рассмотрение в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации. При этом судья ориентируется на основания для отмены или изменения судебных актов в порядке надзора, сформулированные в ст. 341 КАС РФ¹².

Высший судебный орган Российской Федерации способен осуществлять пересмотр вступивших в законную силу актов правосудия лишь в ограниченном числе случаев и в исключительном порядке. Поэтому вопрос о передаче надзорных жалобы, представления на рассмотрение в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации требует тщательной и очень большой аналитической проработки, направленной на изучение обстоятельств административного дела, судебной практики, складывающейся при разрешении аналогичных административных дел в стране в целом, толкование соответствующих норм международного права. Принимая во внимание эти особенности, КАС РФ предусматривает возможность продления срока рассмотрения надзорных жалобы, представления Председателем Верховного Суда Российской Федерации, его заместителем, но не более чем на два месяца.

Изучение надзорных жалобы, представления осуществляется без проведения судеб-

ного заседания, заслушивания мнений лиц, участвующих в деле. Вместе с тем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации при толковании аналогичных норм ГПК РФ, исходя из конституционного требования равенства в праве на судебную защиту и с учетом права не обращавшихся с надзорной жалобой (представлением) лиц правомерно полагать, что вступившее в законную силу судебное постановление действует, должно обеспечиваться обязательное извещение названных лиц об обжаловании судебного постановления и о передаче дела для рассмотрения в суд надзорной инстанции по существу¹³.

В рамках второго этапа надзорного производства судья Верховного Суда наделен полномочием истребовать административное дело из суда нижестоящего звена судебной системы, что влечет увеличение срока рассмотрения надзорных жалобы, представления (ч. 1 ст. 336 КАС РФ), а также дает судье право вынести определение о приостановлении исполнения судебного акта до окончания производства в суде надзорной инстанции при наличии просьбы об этом в надзорных жалобе, представлении или ином отдельном процессуальном документе (заявлении, ходатайстве). Соответствующая просьба должна быть мотивирована. В качестве мотивов может быть указано, например, на то, что исполнение судебного акта до окончания рассмотрения дела в суде надзорной инстанции нанесет вред интересам неопределенного круга лиц или иным публичным интересам, сделает невозможным либо крайне затруднительным восстановление прав лица, обратившегося с надзорной жалобой.

По результатам изучения надзорных жалобы, представления судья Верховного Суда Российской Федерации принимает процессуальное решение в форме определения, указанного в ст. 338 либо в ст. 339 КАС РФ.

Процессуальное законодательство не содержит и вряд ли может содержать лишь абсолютно определенные критерии для решения вопроса о передаче дела на рассмотрение в судебном заседании суда надзорной инстанции. Правовое регулирование оснований совершения соответствующих процессуальных действий осуществляется с использованием оценочных понятий (см. ст. 341 КАС РФ). Поскольку при разрешении указанного правового вопроса объективно существуют элементы судебного усмотрения, законодателем сохранены традиционные механизмы контроля за реализацией усмотрения судьи Верховного Суда Российской Федерации со стороны Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его

заместителя, которые вправе не согласиться с определением об отказе в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации и вынести определение о его отмене и передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации¹⁴.

Убеждены, что при этом сохраняет значение правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, высказанная в рамках толкования аналогичных норм ГПК РФ, согласно которой указанное полномочие Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителя может быть реализовано только при наличии соответствующего обращения лица, подававшего надзорную жалобу (представление). Такое обращение может рассматриваться как обжалование вынесенного судьей определения, являясь, по сути, отдельным этапом производства в суде надзорной инстанции, и допустимо только в пределах срока подачи надзорных жалобы, представления. Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации в случае обращения к ним заинтересованного лица принимают решение в такой же процедуре, в те же сроки и исходя из тех же оснований, которые предусмотрены для решения рассматривающим надзорную жалобу (представление) судьей вопросов об истребовании дела и о передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции, поскольку в противном случае имела бы место не урегулированная законом процессуальная деятельность¹⁵.

Как сказано Конституционным Судом Российской Федерации: «Само по себе введение предварительной процедуры рассмотрения надзорных жалоб (представлений), в рамках которой определяются правовые основания для дальнейшего движения дела (истребования дела, передачи его для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции) исходя из доводов, изложенных в жалобе (представлении), и содержания обжалуемых судебных постановлений (материалов истребованного дела), отвечает правовой природе и предназначению надзорного производства и не может расцениваться как не совместимое с правом каждого на судебную защиту и на справедливое судебное разбирательство, при том что при рассмотрении дела по существу судом надзорной инстанции в отношении сторон и

иных участвующих в нем лиц обеспечивается соблюдение основных процессуальных принципов и гарантий. Кроме того, <...> во всяком случае – как при решении вопроса о наличии или отсутствии оснований для истребования дела, так и при решении вопроса о наличии или отсутствии оснований для передачи дела в суд надзорной инстанции для рассмотрения по существу – необходимо вынесение мотивированного определения»¹⁶.

Как указано Конституционным Судом Российской Федерации, поскольку пересмотр судебных постановлений в порядке надзора выступает в качестве дополнительной гарантии реализации конституционного права на судебную защиту и обеспечения правосудности судебных решений, когда исчерпаны все средства защиты в судах общей юрисдикции первой и второй инстанций, основания такого пересмотра не должны открывать возможность надзорного производства лишь с целью исправления судебных ошибок, подлежащих устранению в обычных (ординарных) судебных процедурах проверки судебных постановлений, не вступивших в законную силу.

Отмена или изменение судебного постановления в порядке надзора допустимы лишь в случае, если в результате судебной ошибки, имевшей место в ходе предшествующего разбирательства и повлиявшей на исход дела, существенно нарушены права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы неограниченного числа лиц, иные защищаемые законом публичные интересы. Основанием для отмены или изменения судебного постановления нижестоящего суда не может быть единственно другая точка зрения суда надзорной инстанции на то, как должно было быть разрешено дело¹⁷.

Изложенная позиция Конституционного Суда Российской Федерации последовательно реализована в КАС РФ. Согласно данному Кодексу пересмотр вступивших в законную силу судебных актов по административным делам осуществляется лишь в случае, если исчерпаны либо отсутствуют иные возможности их обжалования. При этом основания для передачи надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации, вытекающие из положений ст. 341 КАС РФ, согласуются с основаниями, указанными Конституционным Судом Российской Федерации.

Предварительному выявлению данных оснований служит этап рассмотрения (изучения) надзорных жалоб, представлений судьей

Верховного Суда Российской Федерации – процедура допуска (фильтрации) надзорных жалоб (представлений) для рассмотрения в судебном заседании. Организацией и качеством работы на данном этапе надзорного производства определяется эффективность деятельности Президиума Верховного Суда Российской Федерации. Так, в случае, если в Президиум будут часто передаваться дела, в которых отсутствуют основания для отмены или изменения судебных актов в порядке надзора, высший судебный орган страны не сможет надлежащим образом выполнять свои функции по устранению фундаментальных ошибок судебной практики, оказывающих существенное влияние на интересы широкого круга лиц и решение стоящих перед российским правосудием задач¹⁸.

В ст. 340 КАС РФ последовательно и полно изложен апробированный многолетней судебной практикой применения гражданского процессуального законодательства порядок рассмотрения надзорных жалоб, представлений в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

Следует отметить, что по смыслу положений ст. 340 КАС РФ судом надзорной инстанции рассматриваются вопросы права. При этом проверяются и устанавливаются именно фундаментальные ошибки правоприменения. На данном этапе административного судопроизводства не осуществляется доказывание обстоятельств материально-правового характера (не проводятся судебная экспертиза, допрос свидетелей). Суд изучает лишь материалы административного дела и объяснения лиц, участвующих в нем, которые по общему правилу должны состоять из аргументов правового характера, а не утверждений о наличии или отсутствии материально-правовых фактов, устанавливаемых на стадии производства в суде первой инстанции либо на стадии производства в суде апелляционной инстанции.

Вместе с тем, с точки зрения автора, суд надзорной инстанции, выступая, как и суд кассационной инстанции, в качестве суда права, обладает полномочиями устанавливать процессуально-правовые факты (например, факты неподведомственности дела, отсутствия оснований для участия в нем), а также проверять соответствие выводов судов нижестоящих инстанций установленным ими обстоятельствам и имеющимся в деле доказательствам, поскольку проверяя данные аспекты обоснованности судебных актов, суды проверяют и законность судебных актов. Кроме того, видится, что Президиум Верховного Суда Российской

Федерации при необходимости не лишен права проверить правильность толкования нормы права с оценочным понятием применительно к обстоятельствам административного дела¹⁹.

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку проверка вступивших в законную силу судебных актов означает, по существу, возможность преодоления окончательности этих судебных актов, законодатель должен устанавливать такие институциональные и процедурные условия их пересмотра в порядке надзора, которые исключали бы возможность затягивания или необоснованного возобновления судебного разбирательства и тем самым обеспечивали бы справедливость судебного решения и вместе с тем – правовую определенность, включая признание законной силы судебных решений, их неопровержимости (*res judicata*), без чего недостижим баланс публично-правовых и частноправовых интересов.

Пересмотр в порядке надзора судебных актов, вступивших в законную силу, возможен лишь как дополнительная гарантия законности таких актов и предполагает установление особых оснований и процедур производства в данной стадии процесса, соответствующих ее правовой природе и предназначению. Акт суда, который уже вступил в законную силу, может быть изменен или отменен в порядке надзора лишь в исключительных случаях, когда в результате ошибки, допущенной в ходе предыдущего разбирательства и предопределившей исход дела, существенно нарушены права и законные интересы, защищаемые в судебном порядке, которые не могут быть восстановлены без устранения или изменения ошибочного судебного акта.

Отмена или изменение судебного постановления в порядке надзора допустимы лишь в случае, если в результате судебной ошибки, имевшей место в ходе предшествующего разбирательства и повлиявшей на исход дела, существенно нарушены права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы неограниченного числа лиц, иные защищаемые законом публичные интересы. Основанием для отмены или изменения судебного постановления нижестоящего суда не может быть единственно другая точка зрения суда надзорной инстанции на то, как должно было быть разрешено дело. Как неоднократно указывал Европейский Суд по правам человека в постановлениях, касающихся производства в порядке надзора по гражданским делам в Российской Федерации, принцип *res judicata* предполагает, что ни одна из сторон не

может требовать пересмотра окончательного и вступившего в законную силу постановления только в целях проведения повторного слушания и получения нового постановления; одна лишь возможность наличия двух точек зрения по одному и тому же вопросу не может являться основанием для пересмотра (п. 52 постановления от 24 июля 2003 г. по делу «Рябых против России»). Иной подход приводил бы к несоразмерному ограничению принципа правовой определенности.

Основания для отмены или изменения вступивших в законную силу судебных постановлений должны отвечать конституционно значимым целям и в соответствии с принципом соразмерности не нарушать баланса справедливости судебного решения и его стабильности²⁰.

Из текста ст. 341 КАС РФ видно, что изложенные правовые позиции последовательно реализованы в Кодексе. Основания для передачи надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации, сформулированные в ст. 341 КАС РФ, согласованы с указанными выше основаниями.

Прямо не указывалось Конституционным Судом Российской Федерации лишь основание, предусмотренное п. 3 ст. 341 КАС РФ, согласно которому обжалуемый в порядке надзора судебный акт подлежит отмене или изменению, если суд надзорной инстанции установит, что он нарушает единообразие в толковании и применении судами норм права.

При этом оценочное понятие единообразия в толковании и применении судами норм права имеет в российском праве длительную историю своего существования и развития, берущую начало еще с Устава гражданского судопроизводства 1864 г.²¹

Следует также отметить, что согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации нечеткость основания для отмены или изменения судебных актов в порядке надзора сама по себе не может расцениваться как недопустимое явление; предоставление суду надзорной инстанции определенной свободы усмотрения при решении вопроса о наличии или отсутствии оснований для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора – при условии единообразного толкования соответствующей нормы в процессе правоприменения – не противоречит принципу доступности правосудия и отвечает роли, месту и полномочиям суда как независимого органа правосудия²².

В настоящее время полномочия суда надзорной инстанции, реализуемые им по итогам рассмотрения надзорной жалобы, представления, по своему содержанию аналогичны полномочиям суда кассационной инстанции (см. ст. 329 КАС РФ).

Отличие заключается лишь в основаниях, дающих судам кассационной, надзорной инстанций право выйти за пределы доводов кассационных (надзорных) жалобы, представления. Согласно ч. 2 ст. 329 КАС РФ суд кассационной инстанции вправе выйти за пределы доводов кассационных жалобы, представления по административным делам, затрагивающим интересы неопределенного круга лиц, а также по делам, указанным в определенных главах 28-31¹ данного Кодекса, в которых затрагиваются интересы физического лица. Усмотрение Президиума Верховного Суда Российской Федерации при решении вопроса о возможности выйти за пределы доводов надзорных жалобы, представления носит более широкий характер. Президиум вправе реализовать такую возможность по любой категории административных дел в интересах законности²³.

Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации вступает в законную силу со дня его принятия, не может быть обжаловано, однако может быть пересмотрено данным судебным органом по новым или вновь открывшимся обстоятельствам²⁴.

Всё вышеизложенное позволяет, на наш взгляд, говорить о том, что предусмотренное КАС РФ надзорное производство соответствует европейским стандартам судебной защиты прав. В исключительных случаях такое производство может оказаться востребованным в целях эффективной судебной защиты прав конкретных лиц и защиты интересов общества в целом. Никакой необходимости в отказе от данного вида пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по административным делам в настоящее время не имеется.

В целом же в теории и практике административного судопроизводства остается значительное число вопросов, касающихся применения и развития положений законодательства, регулирующих проверку законности и обоснованности судебных актов по административным делам, требующих своего дальнейшего специального исследования и обсуждения.

1 См. об этом, например: *Комиссаров К. И.* Задачи судебного надзора в сфере гражданского судопроизводства // *Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса.* 2009. № 7. С. 427–547 ;

Малешин Д. Я. Культурологические особенности отечественного производства в суде надзорной инстанции // Юридический мир. 2011. № 1. С. 52–59; Пучинский В. К. Пересмотр судебных постановлений в порядке надзора в советском гражданском процессе. СПб., 2007. С. 21 ; и др.

² См., например: *Pudelka Jurg* (Hrsg.) *Verwaltungsprozess : Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung* = Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование. Berlin, 2014. С. 119.

³ См., например: Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2019 г. № 11-ПВ19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 1230 (автор соответствующего комментария – Р. О. Опалев).

⁵ См.: *Борисова Е. А.* Кассация по гражданским делам. М., 2020. С. 115 ; *Жуйков В. М.* Надзорное производство в гражданском процессе // Закон. 2021. № 7. С. 60.

⁶ См. об этом, например: *Никитин С. В., Пацация М. Ш.* Вторая кассация в арбитражном процессе : генезис, итоги процессуальной деятельности и перспективы единообразия судебной практики // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25. С. 434–460.

⁷ См. об этом, например: *Котельников А. Г.* Пересмотр судебных актов в странах общего права (на примере Англии и Британских Виргинских островов) // Закон. 2021. № 7. С. 158.

⁸ По вопросу приемлемости жалобы № 55609/00 «Роза Александровна Ситохова (Roza Aleksandrovna Sitokhova) против Российской Федерации» : решение Европейского суда по правам человека от 2 сентября 2004 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ По делу «Гавриленко (Gavrilenko) против Российской Федерации» (жалоба № 30674/03) : постановление Европейского суда по правам человека от 15 февраля 2007 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Далее – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. № 2-П.)

Российский государственный университет правосудия

Опалев Р. О., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства

e-mail: CivilRAP@yandex.ru

¹¹ См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства... С. 1230–1233.

¹² См.: Там же. С. 1239.

¹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. № 2-П.

¹⁴ См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства... С. 1239–1241.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. № 2-П.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

¹⁸ См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства... С. 1243–1244.

¹⁹ См. подробнее об этой проблематике: *Опалев Р. О.* Оценочные понятия в арбитражном и гражданском процессуальном праве. М. : ВолтерсКлувер, 2008. С. 155–157 и др. ; *Его же.* Переоценка обстоятельств и доказательств в практике арбитражных судов кассационной инстанции // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 5 ; *Его же.* Переоценка обстоятельств, доказательств и выводов арбитражными судами кассационной инстанции // Арбитражная практика. 2009. № 10 ; *Его же.* Переоценка обстоятельств и доказательств в практике арбитражных судов кассационной инстанции // Налоги. 2009. № 12 ; *Мартемьянов В. Б., Мурзин Д. В., Опалев Р. О., Петров Е. Ю., Хорошун Ю. Л.* Проблемы применения норм главы 25 Гражданского кодекса Российской Федерации «Ответственность за нарушение обязательств» // Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа. 2010. № 4. С. 44–46 ; *Опалев Р. О.* Вопросы судопроизводства в арбитражных судах : решения и аргументы, которыми можете воспользоваться и вы. С. 242–250 ; *Его же.* Полномочия арбитражных судов кассационной инстанции по проверке обоснованности судебных актов // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 10.

²⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. № 2-П.

²¹ См. об этом подробнее: *Ефимов А. Е.* Надзорное производство в арбитражном процессе. М., 2007. С. 153–173 ; *Кожемьяко А. С.* Кассационное производство в арбитражном суде : теория и практика. М., 2004. С. 14 и др. ; *Опалев Р. О.* Оценочные понятия в арбитражном и гражданском процессуальном праве. С. 126–128, 189 ; *Терехова Л. А.* Надзорное производство в гражданском процессе : проблемы развития и совершенствования. М., 2009. С. 122–126.

²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. № 2-П.

²³ См. доктринальные дискуссии по поводу понятия интересов законности: *Борисова Е. А.* Проверка судебных актов по гражданским делам. М. : Городец, 2005. С. 231–240.

²⁴ См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства... С. 1247–1252.

Russian State University of Justice

Opalev R. O., Candidate of Laws, Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Civil and Administrative Judicial Procedure

e-mail: CivilRAP@yandex.ru

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ В СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ

УДК 347.96

А. В. Белякова

*Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

ЗНАЧЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РЕАЛИЗАЦИИ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЙ СРОК

*Рассматривается значение профессиональной юридической помощи в гражданском судопроизводстве, анализируются последние изменения процессуального законодательства в данной области, а также предлагаются пути дальнейшего его совершенствования.
К л ю ч е в ы е с л о в а: разумный срок, судебный юрист, представительство в суде, профессиональная юридическая помощь, гражданское судопроизводство, судебное примирение, судопроизводство в разумный срок.*

THE IMPORTANCE OF PROFESSIONAL LEGAL ASSISTANCE IN THE IMPLEMENTATION OF THE PROTECTION OF THE RIGHT TO LEGAL PROCEEDINGS WITHIN A REASONABLE TIME

*The article considers the importance of professional legal assistance in civil proceedings, analyzes the latest changes in procedural legislation in this area, and suggests ways to further improve it.
K e y w o r d s: reasonable time, trial lawyer, representation in court, professional legal assistance, civil proceedings, judicial reconciliation, legal proceedings within a reasonable time.*

На основании ст. 48 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) каждому гарантируется право на получение, квалифицированное юридической помощи. При этом данная конституционная гарантия имеет взаимосвязь с правом на судебную защиту через концепцию доступности правосудия¹.

В связи с изменениями социально-экономических и общественных отношений, развитием информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) исследования о проблемах длительного судопроизводства в национальных судах необходимо более подробно рассмотреть с точки зрения развития профессиональной юридической помощи в гражданском и административном судопроизводстве.

Актуальность изучения данного вопроса обусловлена реформой процессуального законодательства в формировании института профессионального «судебного представительства»² и развитием «цифровых сервисов» в данной сфере.

Доктринальные подходы к «судебному представительству»

Институт судебного представительства имеет длительную историю. В частности, вопросам представительства уделялось внимание и в дореволюционной России, а именно в исследованиях А. Гордона: «Представительство имеет целью удовлетворять потребности жизни. Оно дает возможность отправлять посредством представителей свою юридическую деятельность таким лицам, которые сами не могут этого сделать вследствие каких либо естественных, юридических или нравственных причин (болезнь, отдаленность места деятельности, отсутствие дееспособности, неумение защищать свое дело на суде и пр.)»³.

В советский период развития доктрины гражданского процессуального права также отмечалось высокое значение судебного представительства⁴.

Например, Я. А. Розенберг в своих исследованиях, посвященных судебному представительству, предлагал следующее определение. «Судебное представительство – это процессуальное правоотношение, по которому одно правосубъектное лицо (представитель) выступает в суде или арбитраже от имени другого

(представляемого), совершает в его интересах процессуальные действия, оказывает правовую либо деловую помощь представляемому в защите права и охраняемых законом интересов, содействуя при этом осуществлению правосудия по гражданским делам или выполнению задач арбитража»⁵. Данное понятие отражает содержание современного института судебного представительства в широком смысле.

Существует и иная точка зрения: «Представительство в гражданском процессе – это процессуальная деятельность лица (представителя, поверенного), направленная на защиту субъективных прав и охраняемых законом интересов другого участвующего в деле лица (представляемого, доверителя), государственных и общественных интересов, а также на оказание содействия суду в установлении объективной истины по делу, постановлению законного и обоснованного решения»⁶.

Автор полагает, что данное определение является не совсем верным. Так как судебный представитель не является самостоятельной стороной в деле, а осуществляет «представление интересов доверителя (представляемого)», т. е. в силу имеющихся полномочий и на основании имеющихся знаний и навыков, в частности «юридических», осуществляет защиту интересов своего доверителя – истца, ответчика, третьего лица, заявляющего самостоятельные требования на предмет иска. При этом у судебного юриста отсутствует какой-либо личный интерес в отношении рассматриваемого дела. Основная задача судебного юриста заключается в предоставлении качественных профессиональных услуг, которые направлены на защиту прав, свобод и законных интересов своего доверителя.

Наиболее точное определение судебного представительства в гражданском судопроизводстве дает А. А. Добровольский, который определяет его как «ведение дела в суде одним лицом в защиту и в интересах другого»⁷.

Характеристика «судебного представительства» на современном этапе

Современные ученые понимают под судебным представительством «форму оказания правовой помощи одного лица другому лицу в форме совершения процессуальных действий представителем от имени и в интересах представляемого в рамках полученных полномочий в связи с рассмотрением и разрешением судом гражданского дела»⁸.

Нельзя не остановиться на различиях представительства в гражданском судопроизводстве от представительства в гражданском праве.

Представительство в гражданском праве – это «правоотношение, в силу которого одно лицо (представитель) в пределах имеющихся у него полномочий совершает от имени и в интересах другого лица (представляемого) сделки, юридические и иные значимые действия в отношениях с третьими лицами, приводящие к возникновению, изменению или прекращению прав и обязанностей для представляемого»⁹.

Представительство в гражданском праве и гражданском судопроизводстве имеют общие черты.

Во-первых, представитель действует в отношении и в интересах своего доверителя.

Во-вторых, у представителя не возникает каких-либо прав или обязанностей как в отношении предмета иска в рамках судопроизводства, так и при сопровождении сделок в гражданско-правовых отношениях.

В-третьих, деятельность представителя четко регламентирована либо доверенностью (договором оказания юридических услуг) и/или договором поручения, агентским договором или договором об оказании юридических услуг.

В-четвертых, автор придерживается точки зрения, что представитель не является самостоятельным участником ни процессуальных правоотношений, ни гражданско-правовых отношений. Иными словами, представитель выступает на стороне своего доверителя (поручителя) и с четко регламентированным объемом прав и обязанностей.

Например, представитель имеет право на сопровождение сделки купли-продажи объекта недвижимости, но при этом у него не возникает право собственности на данный объект недвижимости. Или судебный представитель имеет право на ведение дела в суде общей юрисдикции или арбитражном суде, но у него не возникает право на предмет иска.

Таким образом, автор поддерживает точку зрения ученых о том, что судебный представитель не имеет самостоятельного интереса в деле и поэтому не является субъектом процессуальных правоотношений¹⁰.

Актуальность изучения института судебных юристов возросла с момента принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) в 2015 г. До 2015 г. требование о высшем юридическом образовании судебных представителей в российском процессуальном законодательстве отсутствовало.

Требование о высшем юридическом образовании для судебных юристов было установлено в п. 1 ст. 55 КАС РФ. Данные новшества со-

временного национального законодательства ознаменовали новый этап формирования института профессиональной юридической помощи, а именно – судебных юристов.

Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹ было установлено данное правило и для судебных юристов, участвующих в гражданском и арбитражном процессе.

Соответствующие поправки были приняты в Гражданском процессуальном кодексе (далее – ГПК РФ) и Арбитражном процессуальном кодексе (далее – АПК РФ).

В частности, п. 2 ст. 49 ГПК РФ регламентировано, что «представителями в суде, за исключением дел, рассматриваемых мировыми судьями и районными судами, могут выступать адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности». Таким образом, в суде первой и второй инстанции, где таковыми являются чаще всего мировой или районный суд, подтверждения высшего юридического образования не требуется.

Для участия же в процессе в кассационных судах общей юрисдикции, апелляционных судах общей юрисдикции (за исключением районных судов), верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов необходимо будет подтвердить наличие высшего юридического образования или наличие ученой степени по юридической специальности посредством предоставления копии диплома о высшем юридическом образовании или копии диплома о присуждении ученой степени по юридической специальности, заверенных надлежащим образом.

АПК РФ в п. 3 ст. 59 содержит иную правовую конструкцию, регламентирующую основания для судебных представителей. Так, в арбитражном процессе: «представителями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций могут выступать в арбитражном суде адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности. Требования, предъявляемые к представителям, не распространяются на патентных поверенных по спорам, связанным с правовой охраной результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, арбитражных управляющих при исполнении возложенных

на них обязанностей в деле о банкротстве». Иными словами, исключений для судебных юристов первой инстанции об образовательном цензе в системе арбитражных судов законом не предусмотрено.

Следует отметить, что в процессуальном законе отсутствуют понятие профессиональной юридической помощи и понятие судебного юриста, а в правовой доктрине нет единой точки зрения относительно содержания данных терминов.

По мнению автора, судебный юрист (судебный представитель) – это лицо, обладающее специальными знаниями и навыками, а именно имеющее высшее юридическое образование (и/или ученую степень по юридической специальности), и уполномоченное одной из сторон дела на представление законных интересов в суде.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹², который является базовым нормативно-правовым актом, регулирующим рынок юридической помощи, устанавливается единственное требование к квалификации – наличие высшего юридического образования (ст. 8 указанного закона).

Безусловно, изменение процессуального законодательства в данной области позволит сократить круг лиц, оказывающих юридические услуги недобросовестным образом, но при этом наличие высшего юридического образования или ученой степени по юридической специальности не является гарантом оказания квалифицированной юридической помощи заинтересованным лицам. При этом в содержание профессиональной или квалифицированной юридической помощи также необходимо включать умения правильно дать оценку спору, определить предмет спора, метод защиты, основные виды доказательств.

Значение и перспективы развития института «судебного представительства»

Автор в ранее проводимых исследованиях¹³ отмечал, что причинами нарушения разумного срока судопроизводства и срока исполнения судебного акта в разумный срок является также неэффективность действий судебного юриста по делу и некачественно проведенная стадия подготовки дела к судебному разбирательству.

Нельзя не отметить, что на длительность судопроизводства существенным образом влияет квалификация судебного юриста.

Развитие судебного представительства в гражданском судопроизводстве имеет особое значение для реализации права на судебную

защиту в Российской Федерации вообще и права на судопроизводство в разумный срок в частности. Так, только объективный правовой анализ ситуации может позволить оценить перспективы результатов дела в суде.

Право на судопроизводство в разумный срок является многоаспектной категорией, выступает элементом права на судебную защиту (ст. 46 Конституции Российской Федерации¹⁴) и права на справедливое судебное разбирательство, регламентированное п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свободах¹⁵.

Введение данной правовой категории в национальное законодательство – следствие затяжного судопроизводства. Для преодоления нарушения разумных сроков судопроизводства необходимо устранить причины, приводящие к этому. Так, развитие института профессиональной юридической помощи может способствовать устранению ряда причин, приводящих к нарушению целей судопроизводства о своевременном рассмотрении и разрешении дела.

Например, существенным образом на продолжительность судебного разбирательства влияют эффективность проведенной досудебной подготовки дела, объективная оценка представленных доказательств другой стороной по делу и иные фактические обстоятельства, возникающие в процессе, которые должны быть учтены, проанализированы, а на основе этого должны быть сделаны объективные выводы о перспективе развития хода данного дела.

Судебный юрист должен объективно оценивать правовую ситуацию лица, обратившегося к ним за помощью, выбрать наиболее оптимальные средства правовой защиты, с целью сокращения сроков судебного разбирательства. В связи с этим судебный юрист должен правильно и эффективно провести подготовку материалов дела для подачи в суд, сформировать пакет доказательств, наиболее полно и корректно подготовить исковое заявление, определиться с необходимостью проведения судебной экспертизы или привлечением специалиста, критично ознакомиться с имеющимися доказательствами и при необходимости подготовить ходатайства об истребовании дополнительных доказательств судом. При этом задача судебного юриста заключается именно в «критическом анализе» существующей правовой ситуации.

На стадии подготовки дела к судебному разбирательству необходимо также определить способ защиты, а именно – имеет ли место проведение переговоров о досудебном урегулировании споров (кроме случаев обязатель-

ного досудебного примирения сторон). Либо целесообразно обращаться в суд за защитой нарушенных прав, свобод и законных интересов, так как очень часто участники процесса злоупотребляют процессуальными правами. Также часто недобросовестная сторона может воспользоваться временем, предоставленным для досудебного урегулирования спора, для сокрытия своего имущества, что впоследствии может привести к неисполнению судебного акта¹⁶.

Поэтому особое значение для правильного и своевременного рассмотрения дела в суде имеет правильно и полноценно проведенная стадия подготовки дела к судебному разбирательству. Сбор и оценка доказательств на данном этапе может существенно ускорить судопроизводство, а также, как следствие, снизить процент обращений за получением компенсации за нарушение разумных сроков судопроизводства.

Следует отметить, что от поведения судебного юриста в процессе напрямую зависит своевременность рассмотрения дела в судах общей юрисдикции и арбитражных судах Российской Федерации. Например, предоставление доказательств в установленные судом сроки, оказание содействия суду, систематическая явка в суд, а также заявление необходимых ходатайств по истребованию доказательств в момент подачи иска могут существенным образом сократить время рассмотрения дела.

Автор полагает, что вышеуказанные меры, проводимые судебным юристом, могут позволить соблюсти требования о разумном сроке судопроизводства, но это возможно только при наличии соответствующей квалификации, опыта, сформировавшегося правового мышления, добросовестности, уважения профессиональной этики юриста. Это прививается на этапе получения высшего юридического образования, а поэтому введенный образовательный ценз позволит сократить количество недобросовестных представителей.

На практике чаще всего складывается иная ситуация, так как у судебных юристов отсутствует мотивационная составляющая для быстрого рассмотрения дела в суде. Необходимо формировать в настоящее время «элитарность» юридической профессии: совершенствовать квалификационные требования, развивать современное юридическое образование с учетом тенденций развития общественных отношений, формировать правовую культуру и правосознание, в том числе и «судебное правосознание», прививать «внутреннюю профессиональную ответственность» на этапе обучения.

Наиболее ярким примером «злоупотребления профессиональными юридическими знаниями» служит ситуация, когда с помощью «агрессивной» и яркой рекламы навязывают юридические услуги, при этом либо не исполняют обязательства по предоставлению юридической помощи, либо пытаются «продать» дополнительные услуги.

Так, из материалов дела № 33-43239/2019¹⁷ заинтересованное лицо N обратилось в компанию, осуществляющую предоставление юридических услуг, так как возникла спорная ситуация в связи с заливом принадлежащей ему квартиры. Оплатив в полном объеме вознаграждение по договору оказания юридических услуг, N был вынужден впоследствии обратиться в суд о взыскании стоимости юридических услуг, так как судебные юристы подали иск о взыскании убытков, причиненных вследствие залива квартиры с пропуском срока исковой давности, что повлекло нарушение прав N, свобод и законных интересов. Следует обратить внимание, что такие примеры не являются единичными¹⁸.

В данном случае вопрос ставится не о профессионализме, опыте и квалификационных требованиях, а о профессиональной этике, репутации и категории, которая не подлежит правовому регулированию – внутреннему правосознанию, правовой культуре (или, если упростить это, – порядочности судебного юриста), так как доверитель, обращаясь за юридической помощью к судебному юристу, предполагает, что данное лицо обладает не только профессиональными знаниями и навыками в сфере юриспруденции, но и является порядочным человеком, заинтересованным в оказании качественных юридических услуг. То есть такие общечеловеческие качества, как добросовестность и порядочность в работе судебного юриста, презюмируются.

Предлагаемая в 2017 году Концепция регулирования рынка профессиональной юридической помощи¹⁹ (так называемая в юридической периодике «адвокатская монополия»²⁰) не решит данную проблему. Как уже было ранее отмечено, помимо профессиональной квалификации необходимо обладать и иными качествами, определяющими профессионализм судебного юриста. В научной периодике по данному вопросу развернулась серьезная дискуссия²¹. При этом и ведущие ученые-правоведы²² отмечают, что введение «образовательного ценза» не решит проблемы рынка юридических услуг.

Представляются интересными данные в отчете о результатах экспертно-аналитического

мероприятия «Анализ использования средств федерального бюджета, предусматриваемых на оплату труда адвокатов, участвующих в качестве защитника в уголовном процессе по назначению суда, в 2016–2018 годах и текущем периоде 2019 года» (далее – Отчет) опубликованные на официальном сайте Счетной палаты Российской Федерации²³. Исходя из данных Отчета за период с 2016 по 2019 г. в адвокатские палаты поступило 38 395 жалоб и обращений на действия (бездействия) адвокатов при исполнении профессиональных обязанностей, и только 8677 адвокатов были привлечены к дисциплинарной ответственности, а у 49 адвокатов был прекращен статус адвокатов. Таким образом, введение «адвокатской монополии» не решит проблему неквалифицированных судебных юристов.

Для квалифицированности или профессионализма юриста необходимо наличие не только диплома высшего учебного заведения – надо обладать правовым мышлением, а также иметь теоритические знания, умения и практические навыки и дорожить своей репутацией, что оттачивается и формируется в течение не только обучения, но и практической деятельности по специальности.

При этом переход на болонскую систему обучения в Российской Федерации также не способствует подготовке квалифицированных кадров²⁴. Так как система базового обучения по программе «бакалавр» предусматривается продолжительностью в 4 года, 6 месяцев из которых занимает преддипломная практика и подготовка выпускной квалификационной работы (диплома). Ранее обучение по базовой программе «специалитет» занимало 5 лет: 4,5 года – обучение по основной программе, 6 месяцев – преддипломная практика и подготовка выпускной квалификационной работы.

Предусмотренная магистратура, которая занимает 2 года обучения, может быть не доступна ряду студентов по многим причинам, одной из которых является ее отсутствие в ряде региональных вузов. Также во многих высших учебных заведениях отсутствует специализированная программа «Судебный юрист».

Нельзя не отметить, что в настоящее время преобладает форма внебюджетного обучения, так как количество бюджетных мест в вузах ограничено и с каждым годом уменьшается. В связи с этим материальный признак в получении квалифицированного высшего и послевузовского образования является немаловажным.

Для развития института профессиональной юридической помощи большое значение имеют

уровень высшего юридического образования и профессиональная культура юриста. Причем последняя составляет основу будущего правозащитника, поэтому ее необходимо прививать с момента поступления на юридический факультет²⁵.

Выпускники юридических факультетов и вузов должны обладать не только теоретическими знаниями, но и иметь правовое мышление и прикладные навыки, такие как: составление искового заявления, жалобы, претензии, договоры, – т. е. владеть навыками юридического письма и обладать умением правильно и грамотно излагать мысли в форме устной юридической речи. Это достигается путем получения качественного юридического образования в очной форме.

В связи с этим необходимо, как уже отмечалось выше, вернуть «элитарность» юридического образования, регламентировать понятие «профессиональная юридическая помощь» в законодательстве Российской Федерации, расширить перечень магистерских программ по направлению «Судебный юрист», «Корпоративный юрист» и другим узкопрофильным направлениям и увеличить количество высших учебных заведений, предлагающих образование по направлению «Специалитет».

Безусловно, рынок профессиональной юридической помощи требует совершенствования правового регулирования, но в первую очередь необходимо повысить уровень качества высшего юридического образования. Регламентировать понятийный аппарат данного правового института, выделить основные принципы работы судебного юриста. Следует уделять внимание на этапе подготовки студентов уровню профессиональной культуры будущих правозащитников, так как именно уровень квалификации и деловая репутация позволят достигнуть профессиональных успехов в будущем.

Другим немаловажным аспектом, требующим особого внимания, является развитие «цифровых сервисов» в области предоставления квалифицированной юридической помощи. По данному направлению в Российской Федерации осуществляется работа органов исполнительной власти. Так, на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2021 г. № 33440-р²⁶ ведется разработка планов мероприятий по оказанию «бесплатной юридической помощи с применением электронных сервисов».

Министерством юстиции Российской Федерации был разработан и размещен для общественного обсуждения проект постановления

Правительства Российской Федерации «О проведении эксперимента по оказанию бесплатной юридической помощи с применением электронных сервисов». Проектом данного нормативно-правового акта предлагается осуществлять эксперимент по оказанию бесплатной юридической помощи с применением электронных сервисов, в рамках которого Минюстом России будет создана информационная система «Правовая помощь» при участии федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Развитие подобного вида цифровых сервисов позволит повысить доступность правосудия. Но необходимо обеспечить для каждого заинтересованного лица доступ не только к информационным сервисам «Правовая помощь», но и непосредственно к информационным технологиям, посредством которых она будет оказана. При этом необходимо внедрять в дополнительные дисциплины по работе с данными сервисами на юридических факультетах и в вузах России, разрабатывать дополнительные программы профессиональной подготовки и переподготовки, так как работа с подобными цифровыми технологиями требует не только информационной грамотности, но и дополнительных знаний и навыков.

На основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что развитие и становление института профессиональной юридической помощи в Российской Федерации будет способствовать преодолению нарушений права на судопроизводство в разумный срок, как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах, и позволит развивать основы правового общества.

¹ См. более подробно: Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства / Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий, С. К. Загайнова [и др.] ; под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2021. 460 с. ; Жуйков В. М. Судебная реформа в России конца XX – начала XXI века // Вестник гражданского процесса. 2021. № 5. С. 191–221 ; Фокин Е. А. Доступность правосудия, качество закона и развитие арбитражного процессуального законодательства // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 120–129 ; Его же. Приказное производство в арбитражном процессе и доступность правосудия : проблемы взаимного влияния // Законы России : опыт, анализ, практика. 2017. № 9. С. 62–67 ; Багрянская П. Д. Реализация задач судопроизводства в арбитражных судах // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 144–156.

² На основании ст. 55 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) был установлен так называемый «образовательный ценз» для судебных юристов представителей

и актуализирован вопрос профессионального судебного представительства.

³ Гордон А. Представительство в гражданском праве. СПб. : Тип. Шредера, 1879. С. 15–16.

⁴ См. более подробно: Ильинская И. М., Лесницкая Л. Ф. Судебное представительство в гражданском процессе. М. : Юрид. лит., 1964.

⁵ Розенберг Я. А. Представительство по гражданским делам в суде и арбитраже. Рига : Зинатне, 1981. С. 40–41 ; *Его же*. Представительство в советском гражданском процессе : учеб. пособие. Рига, 1974. С. 130.

⁶ Штефан М. И., Дрижчаная Е. Г., Гусев Е. В. Представительство граждан в суде : учеб. пособие для студ. юрид. спец. вузов. Киев : Лыбидь, 1991. С. 231.

⁷ Добровольский А. А. Представительство в суде // Советский гражданский процесс / под ред. К. И. Комиссарова, В. М. Семенова. М. : Юрид. лит., 1978. С. 61.

⁸ Халатов С. А. Представительство в гражданском и арбитражном процессе. М. : Норма, 2002. С. 67.

⁹ Перепелкина Н. В., Кусков А. С. Эволюция и правовая сущность представительства в гражданском праве и процессе // Законы России : опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 92–97.

¹⁰ См.: Каллистратова Р. Ф. Институт «особого участия» государственных и общественных организаций в советском гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1954. С. 11 ; Матлин Л. Б. Судебное представительство по советскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955. С. 3–4 ; Куник Я. А. Основы трудового права и гражданского процесса. М., 1974. С. 211.

¹¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ (в ред. от 17.10.2019) // Российская газета. 2018. № 272.

¹² О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) // Российская газета. 2011. № 263.

¹³ Белякова А. В. Проблемы защиты права на судопроизводство в разумный срок в гражданском и арбитражном процессах в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.

¹⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г., поправки, внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ, вступили в силу 4 июля 2020 года (Указ Президента РФ от 03.07.2020 г. № 445). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

¹⁶ См. более подробно: Белякова А. В. Указ. соч.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

*Белякова А. В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра судебного права
e-mail: belyakova.av@gmail.com*

¹⁷ Апелляционное определение Московского городского суда от 30 сентября 2019 г. по делу № 33-43239/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Апелляционное определение Московского городского суда от 2 сентября 2019 г. по делу № 33-39051/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Апелляционное определение Московского городского суда от 14 июня 2019 г. по делу № 33-25677/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; и мн. др.

¹⁹ Проект Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи» по состоянию на 24 октября 2017 г. : подгот. Министерством юстиции Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См. более подробно: Романов А. А. Судебное представительство в гражданском процессе России и планируемая адвокатская монополия // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 9. С. 17–21 ; Воронцов А. А. Боязнь адвокатской монополии или ненамеренное нарушение права на квалифицированную юридическую помощь в уголовном процессе? // Адвокатская практика. 2018. № 5. С. 12–17 ; Бумагин А. Н. Адвокатская монополия и ответственность адвоката за злоупотребление процессуальными правами в свете реализации конституционных норм // Российская юстиция. 2018. № 1. С. 48–50.

²¹ Козлова Е. Б. Современные законодательные инициативы в сфере профессионального представительства в гражданском процессе в свете принципа беспрепятственного доступа к правосудию // Законы России : опыт, анализ, практика. 2018. № 8. С. 24–30 ; Фомина О. Ю. Профессиональное представительство : доводы за и против // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 2. С. 95–101 ; Бабкин А. И. «Процессуальная реформа» в условиях профессиональной и общественной экспертизы // Российский судья. 2018. № 3. С. 3–5 ; и мн. др.

²² Румак В. Так называемая оптимизация – это путь в никуда : [интервью с В. М. Жуйковым] // Закон. 2018. № 1. С. 6–17.

²³ URL: <http://www.ach.gov.ru/checks/9814>

²⁴ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 06.02.2020) // Российская газета. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²⁵ См. более подробно: Соколов Н. Я. Профессиональная культура юристов. Понятие. Сущность. Содержание : учеб. пособие. М. : Проспект, 2014.

²⁶ Об оказании бесплатной юридической помощи с применением электронных сервисов : распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2021 г. № 3340-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 49 (ч. II). Ст. 8350.

Institute of Legislation and Comparative Law Legal Studies under the Government Russian Federation

Belyakova A. V., Ph. D., Senior Researcher of the Center for Judicial Law

e-mail: belyakova.av@gmail.com

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

УДК 342.9

П. Н. Бирюков

Воронежский государственный университет

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СУД ШВЕЙЦАРИИ

Статья посвящена деятельности швейцарского Федерального административного суда (далее – ФАС). Рассматриваются структура ФАС и правила судопроизводства. Анализируется Федеральный закон «О Федеральном административном суде» и иные законы об административном судопроизводстве в Швейцарии. Выявляются особенности швейцарского административного судопроизводства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Швейцария, судебная система Швейцарии, Федеральный административный суд, административное судопроизводство.

FEDERAL ADMINISTRATIVE COURT OF SWITZERLAND

The article is devoted to the activities of the Swiss Federal Administrative Court (hereinafter – FAC). The structure of the FAC and the rules of procedure are considered. The Federal Law «On the Federal Administrative Court» and other laws on administrative proceedings in Switzerland is analyzed. The features of the Swiss administrative legal proceedings are revealed.

К е у w o r d s: Switzerland, judicial system of Switzerland, Federal Administrative Court, administrative proceedings.

В ходе судебной реформы в Швейцарии¹ были созданы три новых федеральных суда: Федеральный уголовный суд, Федеральный административный суд и Федеральный патентный суд.

Высшим судебным органом в Швейцарии является Федеральный верховный суд² (далее – ФВС). Он действует на основании Федерального закона (далее – ФЗ) «О Федеральном Суде»³. ФВС осуществляет надзор за деятельностью иных федеральных судов, включая ФАС. 15 июня 2018 г. Федеральный совет принял постановление о пересмотре Закона о Федеральном Верховном Суде⁴.

В отношении ФАС⁵ действуют специальный ФЗ «О Федеральном Административном суде»⁶ и иные законы. Согласно п. 1 ст. 1 закона ФАС является «всеобщим административным судом федерального правительства».

Законом о ФАС (п. 3 ст. 1) предусмотрен штат в 50–70 должностей судей. Федеральное собрание⁷ (парламент) определяет количество судей своим постановлением (в настоящее время их 72). Для рассмотрения чрезвычайных дел парламент может ввести дополнительные должности судей на срок не более двух лет.

ФАС независим в своей деятельности и подчиняется только закону. Надзор за ФАС осу-

ществляет ФВС; общий контроль осуществляет федеральный парламент (ст. 2 закона о ФАС).

Судьи не могут входить в состав федерального парламента, правительства или ФВС и не могут состоять в каких-либо иных трудовых отношениях с Конфедерацией. Они не могут заниматься какой-либо деятельностью, которая может нанести ущерб исполнению служебных обязанностей, независимости или репутации суда, или представлять третьи лица в суде на профессиональной основе. Они не могут выполнять никаких официальных функций от имени иностранного государства или принимать награды от иностранных властей. На иную работу судьям требуется разрешение ФАС.

Не могут одновременно быть членами ФАС: а) супруги, «зарегистрированные» и «долгосрочные партнеры»; б) родственники по прямой линии и до третьей степени включительно по боковой линии (ст. 8 закона о ФАС).

Срок полномочий судей составляет шесть лет. Судьи уходят в отставку в конце года, в котором они достигают возраста 68,5 лет.

Федеральный парламент может отстранить судью от должности до истечения срока его полномочий, если он (или она): а) умышленно или по грубой неосторожности нарушил служебные обязанности или б) навсегда потерял способность занимать должность.

Структура ФАС достаточно проста: Президиум Суда; Президентская конференция; Административная комиссия; Отделы; Генеральный секретариат⁸.

1. Президиум (das Präsidium). Федеральное собрание избирает Президиум Суда на два года, включая Президента. Последний возглавляет ФАС и Административную комиссию и представляет Суд во внешних отношениях.

2. Президентская конференция (Die Präsidentenkonferenz) состоит из президентов шести Отделов. Конференция: а) издает инструкции и руководства для судей; б) координирует судопроизводство внутри Суда; в) дает консультации по проектам нормативных документов ФАС.

3. В состав Административной комиссии (Die Verwaltungskommission) входят: Председатель ФАС; Вице-президент; три других судьи. Административная комиссия отвечает за: а) утверждение проекта бюджета и представляет его на рассмотрение парламента; б) издание внутренних документов о трудовых отношениях судей; в) назначение секретарей суда и закрепление их за Коллегиями; г) решение иных административных вопросов.

4. ФАС разделен на шесть отделов (Die Abteilung) – в зависимости от областей права. Так, Отдел I занимается вопросами инфраструктуры, окружающей среды, налогов, пенсий⁹ и человеческих ресурсов. Он также курирует федеральные оценочные комиссии (die Eidgenössischen Schätzungskommissionen¹⁰) и процедуры по ФЗ «О разведывательной службе»¹¹. К компетенции Отдела II отнесены вопросы экономики, образования и конкуренции. В сфере деятельности Отдела III находятся предпринимательская деятельность, социальное обеспечение и общественное здравоохранение. Отделы IV и V отвечают за вопросы, связанные с законом о предоставлении убежища¹². Департамент VI компетентен в области иммиграции¹³ и гражданства¹⁴.

Приложение к Регламенту ФАС¹⁵ подробно регламентирует распределение обязанностей внутри Отделов. При назначении учитываются профессиональные знания судей и их знание официальных языков Конфедерации. Руководители отделов избираются на два года.

Отделы, как правило, состоят из трех судей, но могут включать и пять судей «в интересах дальнейшего развития закона или единства судебной власти» (ст. 21 закона). Имеются, впрочем, и исключения. Так, согласно ст. 65 п. 1 ФЗ «Об иностранцах и интеграции»¹⁶ иностранец должен немедленно покинуть Швейцарию, если орган пограничного контроля в аэропор-

ту отказывает во въезде. Пограничный орган издает распоряжение о выдворении, которое в течение 48 часов может быть обжаловано в Госсекретариат по миграции (SEM¹⁷). Апелляция на решение SEM может быть подана в ФАС в течение 48 часов, который, в свою очередь, должен в течение 72 часов принять решение. В данном случае ФАС может действовать в виде «единоличного судьи» (ст. 23 закона о ФАС).

5. Генеральный секретариат (Das Generalsekretariat) состоит из шести отделов: финансов и услуг, кадров, коммуникаций, юридических служб и научных служб. Он обеспечивает инфраструктуру для работы суда и поддерживает отделы научными и административными услугами. Сотрудники (секретари суда) должны иметь юридическое образование. От двух до четырех закрепляются за одним из судей либо работают на нескольких судей. Они также участвуют в докладе дела и в процессе принятия решений с совещательным голосом. Под ответственность судьи они готовят отчеты и редактируют решения отдела (ст. 22 закона).

При использовании электронной инфраструктуры ФАС применяются положения ст. 57i–57q ФЗ «Об организации Правительства и Администрации 1997 г.»¹⁸ ФАС издает положения имплементационного характера. Так, на основе опыта удаленной работы во время пандемии существующие правила были пересмотрены; была издана Директива по мобильной работе в ФАС¹⁹.

Судопроизводство в ФАС регламентируется, главным образом, ФЗ «Об административном процессе»²⁰. Указанный закон применяется к процедуре рассмотрения административных дел как по первой инстанции, так и в порядке апелляции в ФВС²¹.

ФАС рассматривает споры по публичному праву в сфере деятельности федеральной администрации. Процесс в ФАС могут инициировать:

а) Федеральный совет²² (правительство Швейцарии), его департаменты, Федеральная канцелярия²³ и подчиненные службы, компании и другие учреждения федеральной администрации;

б) Федеральный парламент и федеральные суды по первой инстанции и в качестве апелляционных инстанций по ФЗ «О государственной службе»²⁴;

в) автономные федеральные учреждения или компании;

г) другие организации, не входящие в федеральную администрацию, когда они принимают решения во исполнение публично-правовых

задач, возложенных на них федеральным правительством.

Действие ФЗ «Об административном процессе» не распространяется на:

а) установленные процедуры функционирования органов власти;

б) порядок первоначального установления трудовых отношений федеральных служащих в первой инстанции, их продвижения, должностных инструкций федеральным служащим и порядок санкционирования их уголовного преследования;

в) административно-уголовное производство в первой инстанции и судебное преследование;

г) отправление военно-дисциплинарного судопроизводства;

д) вопросы социального обеспечения – в части применения ФЗ «Об Общей части права социального обеспечения»²⁵;

е) порядок таможенного оформления товаров и услуг;

ж) производство в первой инстанции по другим административным делам, если их характер требует немедленного исполнения вынесенного постановления.

Положения федеральных законов, более детально регулирующие порядок административного судопроизводства, применяются в части, не противоречащей положениям ФЗ «Об административном процессе» (ст. 4).

В ст. 5 ФЗ «Об административном процессе» указаны решения, которые могут быть оспорены в ФАС. В их числе:

1) приказы органов власти в отдельных случаях, основанные на федеральном публичном праве и касающиеся: а) возникновения, изменения или прекращения прав и обязанностей лиц; б) определения наличия, отсутствия либо объема прав и обязанностей лиц; в) отказа или невыполнения любого требования установить, изменить, отказать либо установить какое-либо право или обязательство;

2) приказы (ст. 41 п. 1а и б), временные приказы (ст. 45 и 46), решения по возражениям (ст. 30 п. 2б и ст. 74), апелляционные решения (ст. 61 закона).

Статья 33 закона о ФАС дополняет и конкретизирует ФЗ «Об административном процессе». В Суд могут быть обжалованы решения:

1) Федерального правительства и органов федерального парламента в сфере занятости федеральных служащих;

2) Федерального совета относительно:

а) отстранения от должности члена Совета Национального банка, Правления или заместителя,

б) увольнения члена Совета директоров Швейцарского органа по надзору за финансовым рынком или расторжения трудового договора директора в соответствии с ФЗ «Об управлении финансовым рынком» 2007 г.,

в) замораживания активов по ФЗ «О замораживании и возвращении незаконно приобретенных активов иностранных политически значимых лиц» 2015 г.²⁶,

г) увольнения члена Совета директоров некоторых федеральных учреждений (Федерального института метрологии, Федеральной службы по надзору в сфере аудита, Института сравнительного правоведения, Агентства по терапевтическим продуктам и др.),

д) решений Федерального уголовного суда и Федерального патентного суда в сфере приема на работу судей и персонала,

е) некоторых других федеральных структур и организаций.

В той мере, в какой это предусмотрено федеральным законом, ФАС разрешает разногласия в отношении административной и правовой помощи между федеральными органами власти, а также между федеральными и кантональными властями (ст. 36а ФЗ о ФАС).

Когда ФАС действует в качестве суда первой инстанции, процедура разбирательства основывается на ст. 3-73 и 79-85 ФЗ от 4 декабря 1947 г. «О федеральном гражданском процессе»²⁷.

Сторонами в процессе являются «лица, чьи права или обязанности затрагивает приказ, а также другие лица, организации или органы власти, которые имеют право на обжалование решения»²⁸.

Заявитель может обратиться с жалобой (die Beschwerde) на: а) нарушение федерального закона, в том числе превышение власти или злоупотребление полномочиями должностными лицами; б) неправильное или неполное определение юридически значимых фактов (ст. 49 ФЗ об административном процессе). Установлен срок подачи жалобы в ФАС: 30 дней с момента принятия решения. Жалоба на неправомерный отказ или задержку в принятии решения может быть подана в любое время.

Жалоба должна содержать информацию о заявителе, содержание претензии, ее обоснование с доказательствами и подпись заявителя либо его представителя. К жалобе прилагаются: копия оспариваемого решения и документы, привлекаемые в качестве доказательств, если они на руках у заявителя. Суд может предоставить истцу срок для исправления недостатков, если жалоба не соответствует требованиям закона или не обладает необходи-

мой ясностью либо жалоба явно неприемлема (ст. 52 закона).

Подача жалоба может приостанавливать действие оспариваемого акта, если суд примет соответствующее решение (ст. 55). Суд может принять другие меры предосторожности самостоятельно или по просьбе стороны, чтобы «сохранить существующее положение или временно защитить интересы, находящиеся под угрозой».

ФАС незамедлительно уведомляет стороны о жалобе, которая не является априори неприемлемой или необоснованной и устанавливает им срок для консультаций. Одновременно Суд запрашивает дополнительные материалы у органа, рассмотревшего спор «по первой инстанции».

Орган, чье решение обжалуется, может пересмотреть его до рассмотрения дела в ФАС. Он может вынести новое решение и незамедлительно уведомляет об этом ФАС. ФАС продолжает рассмотрение жалобы при условии, что она не утратила актуальности (ст. 58 ФЗ «Об административном процессе»).

ФАС может: а) отказать в удовлетворении жалобы; б) принять новое решение по делу; в) отменить обжалуемое решение и направить дело с обязательными для исполнения инструкциями.

Решение ФАС содержит изложение соответствующих фактов, мотивировку и формулу решения (резольтивную часть).

К пересмотру решений ФАС применяются ст. 121–128 ФЗ «О Федеральном Верховном Суде» 2005 г.

Ежегодно ФАС выносит примерно 6000 решений; они доступны в Интернете²⁹. Некоторые публикуются в СМИ, если представляют интерес для общественности.

Согласно докладу ФАС за 2021 г.³⁰ к 1 января 2022 г. Суд рассмотрел более 5526 дел с предыдущего года. К концу года было получено 5704 новых (предыдущий год – 6503) дел. Средняя продолжительность разбирательства составила 306 дней (ранее – 288). ФАС также привлекался Парламентом и Правительством для консультаций по 17 законопроектам и постановлениям.

В настоящее время ФАС активно продвигает проект «eТАФ»³¹. Его цель – «оцифровать» Суд к 2025 г. По сути, речь идет об оптимизации эффективности и результативности работы суда и упрощении доступа к правосудию. eТАФ обеспечивает правовую, техническую и организационную основу, чтобы сотрудники ФАС могли работать в цифровом формате, независимо от местоположения.

¹ См.: Justizreform in der Schweiz. URL: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/archiv/justizreform.html>; Bundesbeschluss über die Reform der Justiz. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1999/1_8633_7831_7454/de

² См.: Das Bundesgericht. URL: <https://www.bger.ch/index.html>

³ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/218/de>

⁴ Die Botschaft für eine entsprechende Revision des Bundesgerichtsgesetzes vom 15. Juni 2018. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/1655/de>

⁵ Das Bundesverwaltungsgericht. URL: <https://www.bvger.ch/bvger/de/home.html>

⁶ Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/352/de>

⁷ Die Bundesversammlung. URL: <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/politik-geschichte/politisches-system/bundesversammlung.html>

⁸ Das Bundesverwaltungsgericht. URL: https://www.bvger.ch/dam/bvger/de/dokumente/2019/09/Brosch%C3%BCre%20Bundesverwaltungsgericht%202019.pdf.download.pdf/web_BVGER_Broschuere_A5_DE.pdf

⁹ Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. URL: https://www.gesetze.ch/sr/831.40/831.40_027.html

¹⁰ Bundesgesetz über die Enteignung. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/47/689_701_723/de#a63

¹¹ Nachrichtendienstgesetz. URL: <https://www.nachrichtendienstgesetz.ch>

¹² Asylgesetz. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2005/1179/de>

¹³ Ausländerrecht. URL: <https://anwalt-migrationsrecht.ch>

¹⁴ Bürgerrecht. URL: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/buergerrecht.html>

¹⁵ Der Anhang des Geschäftsreglements für das Bundesverwaltungsgericht (VGR). URL: https://www.gesetze.ch/sr/173.320.1/173.320.1_013.html

¹⁶ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (kurz Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/de>

¹⁷ SEM: Staatssekretariat für Migration. URL: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home.html>

¹⁸ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997. URL: <https://www.gesetze.ch/inhs/inhs172.010.html>

¹⁹ Richtlinie für mobiles Arbeiten am Bundesverwaltungsgericht. URL: <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/rechtsprechung/oeffentliche-partieverhandlungen.html>

²⁰ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/737_757_755/de

²¹ См. подробнее: *Schindler B. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.) // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. Berlin und Heidelberg : Springer-Verlag,*

2019. S. 1131–1164; *Thurnherr D.* Die Verwaltungsrechtspflege im Spannungsfeld zwischen kantonaler Autonomie und Vereinheitlichung // *Basler Juristische Mitteilungen*. 2013. № 5. S. 217.

²² Der Bundesrat. URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start.html>

²³ Die Bundeskanzlei. URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start.html>

²⁴ Beamtengesetz vom 30. Juni 1927. URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/1927/19270025.html>

²⁵ Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000. URL: https://www.gesetze.ch/sr/830.1/830.1_000.htm

²⁶ Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015 über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen. URL: <https://www.gesetze.ch/sr/196.1/index.htm>

²⁷ Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess. URL: https://www.gesetze.ch/sr/273/273_001.htm

²⁸ См.: *Kölz A., Häner I., Bertschi M.* *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*. 3. Aufl., Zürich, 2013; *Rhinow R., Koller H.* *Öffentliches Prozessrecht: Grundlagen und Bundesrechtspflege*. Denise Brühl-Moser, 2014.

²⁹ Entscheiddatenbank BVGer. URL: <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/rechtsprechung/entscheidbank-bvger.html>

³⁰ Geschäftsbericht 2021 des Bundesverwaltungsgericht. URL: https://www.bvger.ch/dam/bvger/de/dokumente/2022/03/gb2021.pdf.download.pdf/BVGer_GB2021_DE_Web.pdf

³¹ Aufbruch in die digitale Zukunft. URL: https://www.bvger.ch/bvger/de/home/blog/alle-blogbeitraege/etaf_aufbruch-digital.html

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

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

