

РАЗДЕЛ VIII

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 30

ЗАКОННОСТЬ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

§ 1. Содержание и значение законности в сфере публичного управления

1.1. Законность: понятие, основное содержание, различные аспекты теоретического анализа

Постановка вопроса об определении понятия «законность» в самом общем виде приводит к ответу, что это «точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов, иных нормативных правовых актов всеми государственными органами, негосударственными организациями и гражданами»¹. При исследовании *теории законности* обращается внимание на несколько взаимосвязанных с нею проблем: 1) обеспечение *принципа законности*; необходимость соблюдения основных *требований законности*, вытекающих из обобщенных представлений об *идеи законности* в государственной и общественной жизни; 3) основанная на законности *публично-правовая деятельность*; 4) конкретизация *методов* государственной и иной публично-правовой деятельности всех субъектов права; 5) правовой *режим законности* как полноценная система взаимосвязанных признаков, элементов, полномочий, процедур, которые в их взаимодействии позволяют формировать надлежащий правовой порядок; 6) режим государственной и общественной жизни; 7) правомерное поведение человека и гражданина, установленные законодательством возможности для реализации правового статуса личности.

Самое обычное и одновременно простое понимание законности заключается в надлежащем *соблюдении* и *исполнении* субъектами правоотношений (государственными органами, организациями, гражданами) норм действующих законов (всего законодательства), т. е. строгость (обязательность), неуклонность (прямота), точность – обязательные и выразительные характе-

¹ Теория государства и права : учеб. для академ. бакалавриата / В. В. Лазарев, С. В. Липень. 5-е изд., испр. и доп. М. 2015. С. 374.

ристики процедуры соблюдения и исполнения законности². Такие характеристики, очевидно, исходят из сложившихся в теории права и публичного управления представлений. Например, всегда считалось, что «беспрекословность» и «неукоснительность» исполнения административных предписаний – основа публичного порядка и обеспечения законности³. Законность представляется учеными как «состояние общественно-политической жизни общества, которое выражается в уважении и господстве права и закона, проявляющихся в адекватном отношении к правовым требованиям, содержащимся в различных формах; к правам и свободам личности; добросовестном исполнении служебных обязанностей; в противодействии организованной преступности и правонарушениям, произволу в деятельности государственных органов и в обеспечении правопорядка в обществе»⁴. Несомненно, законность всегда связывается с «реализацией права»⁵.

Когда заходит речь о *законности*⁶, то с юридической точки зрения, в специальной литературе, практике государственной деятельности, отраслевом законодательстве затрагиваются следующие аспекты данного вопроса: «законность», «правозаконность»⁷, «законность как правомерность»⁸, «принцип законности»⁹, «состояние законности», «принципы законности» (структурные и функциональные)¹⁰, «структура законности»¹¹, «воплоще-

² См., например: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М. : Юрист, 1997. С. 511, 514; Власенко Н. А. Теория государства и права : науч.-практ. пособие. М. : Юриспруденция, 2009. С. 100.

³ См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 574.

⁴ Теория государства и права : учебник / колл. авторов ; под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 316.

⁵ Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 187–194.

⁶ О развитии научных представлений о понятии «законность», начиная с дореволюционных времен, см.: Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. СПб., 2008. С. 76–110. См. также: Витрук Н. В. Законность : понятие, защита и обеспечение // Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 513–534 ; Законность в Российской Федерации / А. Х. Казарина, В. П. Кашепов, В. П. Рябцев, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М., 2008 ; Кудрявцев В. Н. Законность : содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 4–12.

⁷ См.: Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права. М., 2016. С. 229. См. также: Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Рос. юстиция. 2016. № 4. С. 2–5.

⁸ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 316.

⁹ См.: Волленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 673–712.

¹⁰ См.: Там же. С. 674.

¹¹ См.: Там же. С. 638–639. О структурных элементах законности см. также: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 515.

ние законности»¹², «режим законности»¹³, «критерии (требования)¹⁴ законности», «гарантии законности»¹⁵, «обеспечение законности», «сфера обеспечения законности», «способы (средства, механизм, гарантии) обеспечения законности»¹⁶, «упрочение законности»¹⁷, «легитимность», «процессуальная законность»¹⁸.

В советский период законность называлась «социалистической» и была исследована учеными весьма детально, глубоко структурированно и содержательно¹⁹. В общетеоретической правовой литературе законность традиционно связывается с тематикой обеспечения «правопорядка»²⁰. В административно-правовой литературе законность анализируется также и во взаимосвязи с «дисциплиной в сфере управления»²¹. Можно согласиться с мнением, что «законность играет в системе понятий “право”, “законность”, “правопорядок” роль “проводника”, обеспечивающего перевод идеальных требований права в реальное, фактическое правомерное поведение субъектов права, составляющее содержание правопорядка»²². Следовательно, в администра-

¹² См.: Теория государства и права : учебник / колл. авторов ; под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 316.

¹³ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 318.

¹⁴ См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права. 2-е изд., доп. и испр. / под ред. проф. В. Г. Стрекозова. М., 2001. С. 346.

¹⁵ См.: Лазарев В. В. Законность : понятие, основные черты, гарантии // Лазарев В. В. Избранные труды : в 3 т. М., 2010. Т. I : Закон. Законность. Применение закона. С. 624–635.

¹⁶ См.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. С. 435–446.

¹⁷ См.: Рабинович П. М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львов, 1975.

¹⁸ См.: Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 713–720. См. также: Яшина И. А. Принцип законности в судебном процессе : конституционная интерпретация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

¹⁹ См., например: Байтин М. И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 296–301 ; Борисов В. В. Правовой порядок развитого социализма. Вопросы теории. Саратов, 1977. С. 318–365 ; Самощенко И. С. Охрана законности советским государством. Правоохранная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности. М., 1960 ; Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966.

²⁰ См.: Вопленко Н. Н. Законность и правовой порядок. Волгоград, 2006. См. также: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 315 ; Борисов Г. А. Теория государства и права : учебник. Белгород, 2008. С. 263–267 ; Рассказов Л. П. Теория государства и права : учеб. для вузов. 6-е изд. М., 2014. С. 437–442.

²¹ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Общая часть : учеб. для вузов. М., 2016. С. 458–480.

²² Гааг Л. В. Законность в системе правовых категорий : соотношение права, законности, правопорядка // Теоретические и практические проблемы правопонимания : материалы III Междунар. науч. конф., состоявшейся 22–24 апреля 2008 года в Российской академии правосудия / под ред. В. М. Сырых и М. А. Заниной. 2-е изд. М., 2010. С. 226.

тивном праве законность (и ее обеспечение) предназначена для создания режима *надлежащего порядка* (правопорядка) в системе публичного (государственного и муниципального) управления. Теория законности всегда связывалась исследователями с проблематикой обеспечения *дисциплины и юридической ответственности*²³.

Законность рассматривается как: 1) *конституционно-правовой принцип*²⁴, обеспечивающий юридические основы для формирования всех органов государственной власти и устанавливающий стандарты их практической деятельности; 2) важнейший *принцип права*; 3) сформированная модель *нормотворчества*, основанная на конституционно-правовых основах и механизме законотворческой деятельности; 4) юридический режим осуществления уполномоченными субъектами *правоприменения* во всех его формах на основе установленных законами требований, положений, норм, принципов, процедур, стадий; 5) *укрепление законности* – важнейшая задача всякой правоприменительной деятельности, осуществляемой в сфере правоотношений, а также фактор модернизации правовой системы и государственной деятельности.

Законность определяется как «принцип, метод, элемент демократического политического режима формирования и функционирования правового государства и гражданского общества, в основе которых лежат всеобщее равенство перед законом, точное соблюдение и исполнение законов всеми государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами»²⁵. По Н. Н. Вопленко, законность – это «реализованная в виде основных принципов и норм систем социальных и юридических требований правомерного поведения, обеспечивающая правильность и точность процессов правореализации»²⁶.

При всех интерпретациях и разнообразных подходах к определению законности важнейшим является указание на то, что она представляет собой *конституционно-правовую ценность*, конституционный принцип, конституционное требование, адресованное к законодателю, стремящемуся установить основные контуры, границы, содержание и структуры *правовой систе-*

²³ См.: *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. М., 1976.

²⁴ В числе *требований конституционной законности* ученые, как правило, указывают следующие: 1) требование соблюдать законы; 2) требование соответствия правам и свободам человека и гражданина законов, иных правовых актов, деятельности государства и местного самоуправления; 3) требование равенства граждан перед законом и судом; 4) требование иерархичности законодательства в соответствии с юридической силой составляющих его законов; 5) требование верховенства закона; 6) требование соблюдения установленного порядка принятия, изменения и отмены законов, иных нормативных правовых актов; 7) требование осуществление государством контроля над исполнением Конституции РФ и законов; 8) требование верховенства права. См.: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 319–328.

²⁵ *Байтин М. И.* Вопросы общей теории государства и права. С. 300–301. См. также: Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. М., 2005. С. 425.

²⁶ *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 652–712.

мы²⁷ страны, соответствующей высоким стандартам правового государства применительно как к организации правовой деятельности самого государства (государственных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих), так и к установлению эффективной юридической защиты прав, свобод, законных интересов²⁸ всех субъектов права.

С. С. Алексеев писал о трех элементах (гранях) законности, к которым относил: а) *общеобязательность права* («коль скоро есть право, значит, существует и законность, т. е. такой порядок, при котором участники общественных отношений должны строго соблюдать и исполнять нормы права»²⁹); б) *идея законности* («идея о целесообразности и необходимости ... реально правомерного поведения всех участников общественных отношений»³⁰); в) *конститутивный элемент* («именно потому, что право конституируется через “закон” ..., данный режим и именуется “законность”»³¹).

Элементами законности (как целостного социально-юридического явления) выступают:

– *нормативная основа*, заключающаяся в системе правовых норм (правовые законы, иные нормативные правовые акты), режим действия которых обеспечивает их соблюдение и исполнение. Таким образом, сама законность (режим законности) реально начинается с вступления в силу законодательных и иных нормативных правовых актов, определяющих соответствующие порядки, процедуры, правовые состояния, статусы и положения;

– *предмет* (т. е. сама необходимость, обязательность, полезность и публичная значимость жизнедеятельности общества, государства, личности), который заключается в правовых результатах публичной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, решениях, действиях (бездействии) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, правомерном поведении субъектов общественных отношений;

– *объект* – взаимосвязанные многочисленными отношениями граждане, общество, государство, в отношении которых действуют нормативные правовые предписания, определяющие права, свободы, обязанности, разрешения, запреты, ограничения, обязанности, возможности правореализации, государственный контроль, административный надзор³², процессуальные механизмы обеспечения эффективной юридической защиты;

²⁷ О правовой системе см.: *Синюков В. Н., Григорьев Ф. А.* Правовая система : вопросы правореализации : учеб. пособие. Саратов, 1995.

²⁸ Поскольку законные интересы являются «самостоятельными объектами правоохраны и юридической защиты», то режим законности, непременно, включает в свое содержание создание надлежащих правовых форм обеспечения и удовлетворения законных интересов, а для органов публичной власти – обязанность соблюдать и исполнять законы, устанавливающие законные интересы субъектов права. См.: *Субочев В. В.* Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 79.

²⁹ *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 188.

³⁰ Там же.

³¹ Там же.

³² О понятии административного надзора см., например: *Кармолицкий А. А.* К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 1. С. 52 ; *Мартынов А. В.* Административный надзор в России : теоретические

– субъекты – реальные участники правоотношений, создающие своими действиями, решениями, поведением, публично-правовой деятельностью правовой режим исполнения и соблюдения законодательства, правовых предписаний вообще. Субъектами законности являются все участники правоотношений (государство и иные публично-правовые образования, органы местного самоуправления, негосударственные организации, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, граждане).

Законность, как можно сделать вывод из обобщения всех ее элементов и иных характеристик, представляет собой *юридическое состояние правовых отношений, режим реализации которых соответствует сложившемуся в современном правовом государстве стандарту надлежащего исполнения и соблюдения их участниками правовых норм.*

1.2. Принципы и требования законности

В теории права различают принцип законности и требования законности. Установлено, что *принципами законности* являются основные идеи (начала), в которых ясно выражено содержание законности (они действуют во всех сферах общества и государства, пронизывают все виды деятельности субъектов права), а к *требованиям* относятся «сформулированные в концентрированном виде правовые предписания, соблюдение, исполнение которых делает явление (поведение, акт и т. п.) законным»³³ (требования законности связываются с конкретными субъектами общественных отношений и по отдельным областям и видам деятельности). Политико-юридические *требования законности*, по мнению С. С. Алексеева, выражают содержание законности, являются ее субстанцией³⁴.

Как материальное, так и процессуальное законодательство использует термин *принцип законности*. Например, принцип законности построения и функционирования системы государственной службы; принцип законности, предусмотренный ст. 3 УК РФ (Общая часть); принцип законности как основа деятельности арбитражных судов (ст. 6 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»); обеспечение законности при применении мер административного принуждения; законность при рассмотрении и разрешении административных дел. Вместе с тем ученые различают «принципы законности» и «требования законности». По их мнению, если *принципы законности* пронизывают все виды деятельности, осуществляемой любыми субъектами права, то *требования* концентрируются в отношении конкретных субъектов, реализующих отдельные виды деятельности³⁵.

основы построения. М., 2010. С. 13–27 ; *Его же*. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России. Н. Новгород – Саров, 2009. С. 88–102 ; *Зырянов С. М.* Административный надзор. М., 2010. С. 8–12.

³³ Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. М., 2005. С. 428.

³⁴ См.: *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 188, 190.

³⁵ См.: Теория государства и права : учеб. для академ. бакалавриата / В. В. Лазарев, С. В. Липень. 5-е изд., испр. и доп. М., 2015. С. 377.

Принципы законности представляют собой главнейшие, основополагающие *идеи*, в которых содержатся (закключаются) смысл, предназначение, необходимость исполнения, общеобязательность юридических норм, включенных в систему законодательства. Принципы законности позволяют в деталях и на должном содержательном уровне увидеть базовые требования, предъявляемые законодательством ко всем субъектам права, участвующим как в материальных, так и процессуальных правоотношениях.

Если говорить о законности как о *принципе*, то ученые, как правило, исследуют и раскрывают в деталях содержание «принципа законности»³⁶, т. е. законность в данном случае – это важнейший принцип обеспечения исполнения субъектами права установленных в законодательстве правил, норм, требований, процедур, иных положений и условий с целью: 1) обеспечения прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, 2) исполнения возложенных на них обязанностей, 3) реализации общего правового статуса различных субъектов, 4) осуществления уполномоченными органами публичной власти государственной и иной публично-правовой деятельности, 5) применения норм законов и иных нормативных правовых актов по исполнению требований процессуального права. Таким образом, законность как принцип представляется в единственном числе, например, «законность – основной принцип деятельности публичной администрации»³⁷. Обычно в теории права к принципам законности авторы относят: *верховенство закона, единство (всеобщность) законности, ее целесообразность и реальность*³⁸, *взаимосвязь законности и культуры общества и человека*³⁹.

Вместе с тем ученые предлагают рассматривать несколько видов принципов законности⁴⁰. Н.Н. Вопленко, говоря о *структурных принципах* законности, выделяет и исследует содержание следующих: 1) принцип правомерности; 2) принцип государственной обязательности; 3) принцип всеобщности; 4) принцип целесообразности; 5) принцип единства; 6) принцип верховенства закона; 7) принцип неотвратимости ответственности⁴¹. Кроме структурных принципов законности ученый анализирует также и *функциональные принципы законности*, которые характеризуются связью законности с: 1) с экономикой, 2) политикой. 3) демократией, 4) культурой, 5) нравственностью⁴².

³⁶ См.: Лазарев В. В. Законность : понятие, основные черты, гарантии. С. 628.

³⁷ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 387.

³⁸ См.: Теория государства и права / В. В. Лазарев, С. В. Липень. С. 377 ; Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. М., 2005. С. 428.

³⁹ См.: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права : курс лекций. С. 516.

⁴⁰ К принципам конституционной законности Ю. Е. Аврутин относит: 1) верховенство правового закона; 2) прерогатива субъективных прав перед государственными интересами; 3) единство законности; 4) государственное санкционирование установленных в законодательстве властных предписаний. См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 322–328.

⁴¹ Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 674–675.

⁴² См.: Там же. С. 695–708.

Принципы законности в системе административно-правового регулирования должны объективно отражать сущность осуществляемой органами публичного управления, их должностными лицами, государственными служащими деятельности, а также наиболее важные черты самого публичного управления. Они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в многочисленные административно-правовые институты (например, публичного служебного права или государственной службы, административных актов).

Принципы законности устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования публичного управления (главным образом, исполнительной власти, но не только), т. е. они отражают объективные связи, возникающие в системе управленческих отношений. Принципы законности обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, имеющих место в системе публичного управления. Отсутствие принципов законности может создавать в практике государственной деятельности основу для формирования произвольного управления, укоренения бюрократизма, неорганизованности, беззакония, принятия несправедливых управленческих решений и формирования атмосферы пренебрежения нравственными нормами.

В отдельных научных трудах *принципы* законности рассматриваются как *ее требования*. Например, В. В. Лазарев и С. В. Липень пишут: «В качестве основных требований (принципов) законности ... называются прежде всего всеобщность, единство законности, верховенство закона, недопустимость противопоставления законности, целесообразности и справедливости»⁴³.

В литературе обсуждаются *основные признаки* или *свойства* законности. Однако, если внимательно проанализировать перечень таковых, то они всегда совпадают с *требованиями*⁴⁴ законности. Например, к *основным признакам законности* по общему правилу относятся: всеобщность; неразрывная взаимосвязь с правом (действие «правовых законов»); общеобязательность действия режима законности; равенство всех перед законом, обязательность наступления негативных юридических последствия для субъектов, нарушающих (не исполняющих установленные правовые требования) режим законности.

По мнению Н. Н. Вопленко, к *основным признакам законности* относятся: а) создание законодательства (позитивного законодательства), действующего в установленном порядке; б) установление системы социальных и юридических требований правомерного поведения для всех субъектов правоотношений (идеология режима законности, государственные стандарты необходимости обеспечения законности; развитие «чувства»⁴⁵ законности,

⁴³ Теория государства и права : учеб. для академ. бакалавриата / В. В. Лазарев, С. В. Липень. 5-е изд., испр. и доп. М., 2015. С. 375.

⁴⁴ См., например: *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 190–191.

⁴⁵ См.: *Шершеневич Г. Ф.* О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. // Шершеневич Г. Ф. Избранное / вступ. слово, сост.: П. В. Крашенинников. М., 2016. С. 449–471.

формирование «атмосферы» полезности для государства и общества «законности», «атмосферы законности»); в) обеспечение государством правомерного поведения («государственная обязательность законности»); г) «режим юридической правильности процессов реализации правовых норм как показатель наличия законности и критерий оценки юридической практики» («результат законности»; достижение поставленных целей перед режимом законности)⁴⁶.

Очевидно, учитывая общность подходов к пониманию «признаков» и «требований» законности, целесообразно отдать приоритет требованиям законности, которые, конечно, детализуют и полно раскрывают содержание признаков законности.

С общетеоретической точки зрения к *требованиям законности* относятся:

– верховенство *права* в системе действия всех нормативных регуляторов и *верховенство закона* в системе всех иных правовых актов;

– всеобщность действия режима законности (универсальность действия принципа законности);

– надлежащие формы и методы правоприменительной деятельности; использование законных правовых процедур в механизме правореализации (правоприменении);

– эффективность применения правовых норм;

– единство законности как в толковании, так и в правоприменительной деятельности;

– обязанность для субъектов права соблюдения как норм *законов*, так и иных нормативных правовых актов, которые являются результатами нормотворческой деятельности уполномоченных органов публичной власти (например, административное нормотворчество); при этом нужно всегда делать акцент в большей мере, разумеется, на соблюдении и исполнении законов⁴⁷;

– гарантированность признания, надлежащей практической реализации и защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц;

– равенство всех субъектов права при использовании установленных для них прав, свобод, законных интересов, при исполнении правовых обязанностей, в процедурно-процессуальных отношениях;

– обеспечение надлежащей (эффективной) организации и функционирования органов публичной власти и их должностных лиц; действие законодательства об административных процедурах, устанавливающего порядок принятия административных актов и исключающего из управленческой практики негативного административного усмотрения;

– обеспечение приоритета закона (права) в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; исключение произвольного усмотрения должностного лица из процесса правоприменения;

⁴⁶ См.: *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. С. 639–640, 647. О всех основных составляющих законности как правовой категории см.: *Амирбеков К. И.* Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Рос. юстиция. 2016. № 4. С. 4.

⁴⁷ В. В. Лазарев пишет, что только совокупность законов «образует законодательство в строгом смысле этого слова. Законность требует исполнения законов»: *Лазарев В. В.* Законность: понятие, основные черты, гарантии. С. 627.

– формирование системы судов, осуществляющей судебный контроль как за *правовым качеством применяемого законодательства* (например, посредством конституционного и административного правосудия), так и принимаемыми различными субъектами публичной власти *правовыми актами* (постановлениями, приказами, судебными решениями и т. д.);

– гарантирование эффективной правовой защиты; развитие законодательства об административном судопроизводстве, предусматривающем судебные процедуры рассмотрения и разрешения административных дел (Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации);

– обеспечение дисциплины, порядка в деятельности органов публичной власти; создание потенциала, обеспечивающего противодействие правонарушениям и применение юридической ответственности; здесь же речь идет и о *неотвратимости ответственности (наказания)* за совершенное правонарушение;

– формирование надлежащей системы органов государственного (муниципального) контроля и надзора.

1.3. Правозаконность

Глубокий теоретический анализ законности привел ученых к необходимости исследования термина «правозаконность», т. е. они отстаивают подход, в соответствии с которым в правовом государстве «законность» должна иметь более точное наименование, именно – *правозаконность*⁴⁸. Поэтому именно правозаконность – *основа* и одновременно *правовой стандарт* жизнедеятельности государства и общества, когда приоритетными⁴⁹ признаются права и свободы человека и гражданина, их интересы, субъективные публичные права. Как видно, актуализация данной терминологии обусловлена развитием правовой государственности (правового государства), когда режим законности формируется современными стандартами обеспечения прав, свобод, законных интересов всех субъектов права, позитивными правовыми процедурами, обеспечивающими правомерные действия и решения органов публичной власти и их должностных лиц, ограничивающих произвол, излишний бюрократизм, административное и судебское усмотрение в деятельности органов публичной власти. Таким образом, как пишет Н. Н. Вопленко, нравственно-гуманистический потенциал понятия и функций законности обуславливает необходимость развития как теории «правозаконности», так и разработки понятия «*легитимная законность*»⁵⁰; правозаконность – это большой шаг «к полному и безусловному обеспечению прав

⁴⁸ См.: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 317 ; *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 193 ; *Сырых В. М.* Материалистическая философия публичного права. М., 2016. С. 223–230 ; *Галузин А. Ф.* Правовая безопасность и ее принципы. СПб., 2008. С. 92–104.

⁴⁹ О приоритете личности см., например: *Власенко Н. А.* Избранное. М., 2015. С. 490–500.

⁵⁰ См.: *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. С. 721.

личности», к реализации «принципа неотторжимости присущих человеку от рождения прав от самого человека»⁵¹.

Правозаконность есть основополагающий принцип, обеспечивающий исполнение и соблюдение всеми участниками правоотношений самого права (действующих правовых норм). Стандартным и общераспространенным в теории права теоретическим утверждением является, что «принцип законности» позволяет «связать» государство правом, а для этого необходимо создать стабильное законодательство⁵². Правозаконность, по мнению А. Ф. Галузина, «выражает не просто “общеобязательность закона”, а господство, верховенство закона, правление права, основанного на правах человека»⁵³. В. М. Сырых понимает под правозаконностью «требование к органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам, гражданам и их объединениям соблюдать Конституцию, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, законы, соответствующие Конституции и принципам объективного права, а также подзаконные нормативные правовые акты, принятые в соответствии с развитием действующих законов»⁵⁴.

А. Ф. Галузин пишет, что «правозаконность» не нужно рассматривать как альтернативу законности: «Это антипод произвола и свободного усмотрения в процессе правоприменения»⁵⁵. Законность включает в себя не только сами законы, законодательство и необходимость их соблюдения или надлежащего исполнения, но и само право, идеалы, правовые ценности и принципы, неотчуждаемые права гражданина⁵⁶. Здесь можно лишь добавить, что в литературе встречаются критические суждения относительно понимания «вершины законности» в виде «неукоснительного исполнения» законов и иных нормативных правовых актов⁵⁷. Вместе с новыми традициями в подходе к сущности государства, а именно как «*правового государства*», которое обязано ценить «неотчуждаемые право или натуральное право», появляется и новое отношение к законности, «которую снизили в ранге и не так вдохновляются ею, как справедливостью, легитимностью или верховенством права»⁵⁸. Наконец, уместна еще одна объемная цитата: «Если закон означает официальное признание масштаба свободы, то законность есть требование соблюдения такого масштаба, а режим законности – состояние общественных от-

⁵¹ Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Рос. юстиция. 2016. № 4. С. 3.

⁵² См.: Власенко Н. А. Теория государства и права : науч.-практ. пособие / М. ИЗИСП. М., 2009. С. 100.

⁵³ Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. С. 93.

⁵⁴ Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права. М., 2016. С. 229.

⁵⁵ Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. С. 98.

⁵⁶ Об эволюции представлений о правах человека в современных условиях см.: Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2008. С. 354–370.

⁵⁷ См.: Арановский К. В., Князев С. Д. Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений / под ред. Н. А. Сергеевой. М., 2016. С. 116.

⁵⁸ Там же. С. 116.

ношений, при котором этот равный и относительно справедливый масштаб свободы может быть реально использован субъектами права»⁵⁹.

Очевидно, что, говоря о правозаконности, следует вспомнить и «чувство» законности, о котором писал Г. Ф. Шершеневич. По его представлениям, «чувством законности называется побуждение соблюдать установленные законы, т. е. общие правила поведения, не сообразуясь с конкретными условиями их применения. ... Чувство законности – это не только согласное с законом поведение, это неудержимое, может быть, бессознательное стремление поступать согласно с законом, это потребность соблюдения закона. Возможность уклонения от привычного поведения предупреждается чисто психическим средством – тем неприятным ощущением, которое испытывает человек при нарушении вообще привычного поведения»⁶⁰.

Очевидно, совершение действий в соответствии с законом является важнейшей общей целью для гражданского общества и государства. Именно от «чувства законности», как полагал Г. Ф. Шершеневич, и зависит развитие государственной и общественной жизни. «Чувство законности стоит в прямой зависимости от общественной среды. ... Если человек живет в такой среде, где одно лицо соблюдает закон, а другое смеется над ним, где сегодня издается закон, чтобы завтра о нем уже забыли, – там не может развиться привычка поступать постоянно в согласии с законом, а следовательно, нет почвы для развития чувства законности. Принцип законности в управлении играет громадную, хотя и не исключительную, роль в деле воспитания граждан в чувстве законности»⁶¹.

Произнесенные Г. Ф. Шершеневичем более века тому назад слова весьма актуальны и для современной России. Именно установление *Порядка* в организации, формировании и осуществлении органами и должностными лицами всех ветвей государственной власти деятельности, возведение законности в самый важный принцип публично-правовой реальности, непрременное и постоянное желание общества и граждан следовать установленным правилам и нормам способны обеспечить результативное взаимодействие государства и гражданского общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Такой подход в понимании законности весьма важен для практики публичного управления, для профессионального служения государственными служащими, для формирования идеальной модели их должностного поведения. Практика государственного управления, несомненно, должна основываться как на принципе и режиме законности, так и на *чувстве законности*. Г. Ф. Шершеневич писал: «Законность управления развивает чувство законности в гражданах, а чувство законности укрепляет законность управления»⁶².

⁵⁹ Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 318.

⁶⁰ Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности. С. 454.

⁶¹ Там же. С. 456.

⁶² Там же.

1.4. Гарантии (обеспечение) законности

Гарантии законности (принципа законности) устанавливаются государством с целью обеспечения достижения юридического результата, установленного в законодательных нормах, во всех сферах государственной или общественной жизни (целей правового регулирования), а также осуществления уполномоченными органами и должностными лицами правоприменения точно и на надлежащем уровне в соответствии с установленными в законе требованиями. Гарантии законности – разнообразные правовые способы, средства, механизмы, инструменты, институты, позволяющие обеспечить реализацию установленных требований законности. Гарантии законности всегда зависят:

- от надлежащего развития экономики;
- степени развития правовой государственности;
- уровня сформированности и развития представлений о праве и «правлении права»;
- господствующей в стране правовой системы;
- системно организованного законодательства (законов и иных нормативных правовых актов);
- создания эффективной правовой защиты (защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций);
- развитости формальных правовых процедур осуществления всех видов государственной деятельности;
- правового качества организации и функционирования институтов государственного контроля и надзора;
- организационно-правовых форм органов публичной власти и качества публично-служебной профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих;
- достаточного уровня правосознания и понимания требований законности;
- модернизации правовой деятельности всех элементов государства;
- правовой культуры, обеспечивающей формирование правильного отношения населения к целям, содержанию и принципам законности.

Общая теория права содержит следующую классификацию гарантий законности: 1) общие (экономические, политические, нравственно-духовные); 2) юридические. Как отдельный вид гарантий законности рассматриваются *субъективные факторы*⁶³: научная доктрина, прогрессивные гуманистические идеи, деятельность политического руководства страны.

*Юридическими гарантиями*⁶⁴ законности, как правило, являются:

- правовые средства, способы, механизмы, разработанные для предупреждения правонарушений в государственной или общественной жизни;
- юридические механизмы, создаваемые для пресечения правонарушений;

⁶³ См.: *Перевалов В. Д.* Теория государства и права : учебник. М., 2009. С. 264–265.

⁶⁴ О гарантиях законности см. : *Теория государства и права : учебник / колл. авторов ; под ред. О. Ю. Рыбакова.* М., 2016. С. 320–324.

- привлечение лиц к юридической ответственности (применение мер различных видов юридической ответственности);
- меры обеспечения эффективной правовой защиты, ликвидации последствий неправомерного поведения субъектов, восстановительные процедуры и правовые порядки;
- процессуальные формы обеспечения законности, которые устанавливаются в процессуальном законодательстве (процессуальных кодексах).

Обеспечение законности осуществляется, как правило, в следующих трех правовых формах: 1) *правоустановление* (правотворческая деятельность, законотворчество, нормотворчество); 2) *правоприменение* (деятельность по применению правовых норм); 3) *правоохрана* (правоохранительная и правозащитная деятельность; обеспечение действия принципа правозаконности специально создаваемыми органами публичной власти, институтами государственного принуждения)⁶⁵.

Правотворчество. Органы публичной власти, осуществляющие правотворческую деятельность (разрабатывая законы и иные нормативные правовые акты), обязаны руководствоваться пределами предоставленной им *компетенции*, формальными *юридическими процедурами*, содержащимися в законодательстве, и не нарушать требований *правовой формы*. Итогом правотворческой деятельности становятся *правовые законы* и иные нормативные правовые акты (например, акты административного нормотворчества).

Правоприменение. Правоприменение, осуществляемое государственными и муниципальными органами, должно: а) основываться на установленных в законодательстве нормах, принципах, порядках, процедурах; б) в точном соответствии с закрепленными для органов правоприменения полномочиями; в) при обязательном соблюдении уполномоченными органами господствующих в правовом государстве порядков разрешения правовых споров (дел), основанных на демократических принципах процессуального права. Результатами правоприменения становятся *правоприменительные акты*, которые можно заинтересованным лицам обжаловать в установленном законом порядке.

Правоохрана или правозащита. В процессе осуществления органами публичной власти правоохранительной и правозащитной деятельности обеспечивается законность применяемых к субъектам мер государственного принуждения, восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, возмещения причиненного неправомерным поведением (действиями, решениями) ущерба, достижения целей эффективной правовой защиты законных интересов всех субъектов права. Традиционные требования законности обязательны для исполнения субъектам правоприменения при реализации правовых норм в правоохранительной или правозащитной сфере. Сформированные в этих областях реализации норм права *процессуаль-*

⁶⁵ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 337.

ные формы должны соответствовать правовым стандартам государственного принуждения⁶⁶.

1.5. Законность в сфере административных и иных публичных правоотношений

Ученые-административисты рассматривают законность в учебной литературе, как правило, в завершение всего материала по учебному курсу, когда необходимо дать информацию о режиме законности и способах его обеспечения⁶⁷. Актуальной проблемой является укрепление законности в области функционирования административно-правовых режимов, обеспечивающих как эффективную правовую защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, вступающих в отношения с публичной властью и их представителями, так и надлежащий уровень юридического качества осуществления органами публичной власти государственного управления⁶⁸.

В административном праве тема «законность» с самых ранних времен становления и развития являлась одной из главных⁶⁹. Авторы изучали проблемы взаимосвязи законности и «усмотрения»⁷⁰. Н.Н. Вопленко считает, что с содержательной точки зрения, законность может рассматриваться (в теории права и области отраслевых правовых наук) как 1) принцип права, 2) метод государственного руководства обществом, 3) политико-юридический режим⁷¹. Содержательное взаимодействие указанных элементов направлено на обеспечение надлежащего соблюдения и исполнения всеми субъектами правоотношений установленных в законодательстве правовых норм.

Административное право, как публично-правовая система, формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий.

Значимость административного права в правовой системе Российской Федерации состоит в установлении правовых средств и инструментов,

⁶⁶ О сущности, пределах и формах государственного принуждения см., например: Макарейко Н. В. Государственное принуждение : проблемы теории и практики реализации. М., 2015.

⁶⁷ См.: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 387–403.

⁶⁸ Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. С. 76–81.

⁶⁹ См.: Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1948.

⁷⁰ См.: Головки А. А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение (Некоторые проблемы теории и практики) // Гос. власть и местное самоуправление. 2005. № 3. С. 3–6 ; Его же. Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (Некоторые проблемы теории и практики) // Право и политика. 2006. № 3. С. 24–30.

⁷¹ См.: Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 657.

способствующих утверждению принципа и режима законности не только в сфере исполнительной власти, но и в области осуществления законотворчества (правотворчества) и судопроизводства. Во всех сферах административно-правового регулирования можно обнаружить воздействие на многочисленные элементы правовой системы со стороны административно-правовых институтов и норм. В будущем активность административно-правового регулирования будет, очевидно, возрастать; результатом станет укрепление порядка и режима законности в проведении необходимых мероприятий государственно-правового строительства.

Современная правовая государственность предъявляет к структуре административного права новые требования – оно должно содержать нормы, которые обеспечивали бы законность публичного управления. Административное право играет важнейшую роль в формировании и обеспечении правовой государственности в России, которая, в свою очередь, должна обеспечить режим законности и обоснованности *надлежащего публичного управления* в стране.

Режим законности (или действие принципа законности) должен распространяться во всех сферах и частях административного права:

- организация и функционирование государственного управления и исполнительной власти;
- использование методов административно-правового регулирования;
- создание и реализация административно-правовых норм и отношений;
- реализация административно-правового и административно-процессуального статуса субъектов административного права (участников административно-правовых отношений);
- формирование системы и структура государственного управления и государственных органов исполнительной власти, государственной службы);
- законность административных процедур (создание надлежащего порядка принятия административно-правовых актов и осуществления иных управленческих действий);
- обеспечение принципа законности в административном процессе, т. е. в сфере действия административно-процессуальных норм, при рассмотрении судами административных дел (разрешении административно-правовых споров);
- применение уполномоченными органами и должностными лицами административного правового принуждения, привлечение лиц к административной ответственности; законность в производстве по делам об административных правонарушениях;
- механизм, система и способы обеспечения законности в сфере публичного управления.

С идеей законности, доминирующей в сфере действия норм административного права, созвучны идеалы *надлежащего публичного управления* в условиях современного правового государства. Здесь большое значение для развития российского административного права имеет *Кодекс надлежащего*

государственного управления⁷², закрепляющий «принципы и нормы, которые должны соблюдаться органами государственного управления в их отношениях с частными лицами, для обеспечения надлежащего государственного управления». Среди основных принципов надлежащего государственного управления в этом Кодексе названы принципы: законности, равенства, беспристрастности, соразмерности, юридической определенности, осуществления действий в разумные сроки, участия в подготовке и осуществления административных решений, уважения частной жизни, прозрачности (транспарентности). 6 сентября 2001 г. Европейский Парламент, очевидно, уверенно полагая, что людям нужно всегда *хорошее* государственное управление, принял «Кодекс хорошего государственного управления» (или «Кодекс хорошей административной практики»)⁷³, который обеспечивает действие ст. 41 Хартии основных прав Европейского Союза, содержащей право на хорошее управление (чаще «хорошее управление» заменяется термином «надлежащее управление»).

Главной идеей модернизации административного права становится укрепление законности в сфере административных и иных публичных правоотношений. На практике это означает создание административно-правовых норм, институтов, подотраслей, гарантирующих: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему новой формы, соответствующей новым требованиям и установленным стандартам; соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами; законность публичного управления и ликвидация чрезмерного административного управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброго» государственного управления. Именно с этих позиций и необходимо рассматривать цели модернизации в сфере государственного управления и административного законодательства. Модернизация административного права должна проходить на основе принципа – «обеспечение права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление».

Исполнительная власть, как и другие ветви государственной власти, есть власть подзаконная, т. е. ее организация и функционирование должны основываться на нормах законов и других нормативных актов. Подзаконность исполнительной власти означает, что организация и деятельность публич-

⁷² Данный Кодекс является Приложением к Рекомендациям CM/Rec (2007)7 Комитета Министров государствам – членам о надлежащем государственном управлении принята Комитетом Министров 20 июня 2007 года на 999-bis заседании постоянных представителей министров. См. о принципе законности в контексте принципов надлежащей администрации в европейских странах: Пухтецкая А. А. Концептуальные подходы к обновлению системы принципов административного права Украины // Правоведение. 2013. № 5. С. 240.

⁷³ См.: Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis. Luxemburg, 2005. URL: <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=38537>.

ного управления регулируются правовыми нормами и проводятся в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений. Законность формирования, организации и деятельности исполнительных органов государственного управления (органов публично-го управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих).

Для сферы административно-правового регулирования Конституцией определены задачи, основы, масштаб и пределы первоначальной законодательной регламентации управленческих отношений. Сюда, например, относятся: формирование системы и структуры государственного управления; образование органов исполнительной власти; создание системы государственной службы; установление для судов нормоконтролирующих полномочий с целью защиты прав и свобод человека и гражданина; учреждение в системе судебной власти административного судопроизводства; построение институтов, гарантирующих законность публичного администрирования; закрепление положения о законотворческой деятельности в области административного и административно-процессуального законодательства как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов.

Законность (правомерность) (наряду с *обоснованностью*) осуществляемых управленческих действий (бездействия) и принимаемых уполномоченными должностными лицами решений (административных правовых актов) является важнейшим правовым режимом в сфере реализации функций публичного управления. Принцип законности действует как при осуществлении *компетенции* государственного управления или местного самоуправления, применении материального административного права, реализации функций государственного управления, так и при применении мер административного принуждения. Всякое административное действие (бездействие) либо принимаемое уполномоченным органом или должностным лицом решение не должно противоречить Конституции РФ, законам РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ, иным нормативным правовым актам. При этом административные органы обязаны действовать исключительно в пределах предоставленных законодательством полномочий и в нормативно установленном порядке. Обоснованность административных решений и действий означает, что административный орган обязан всесторонне и глубоко исследовать все обстоятельства, имеющие значение для правильного и законного разрешения дела. Так как одним из проявлений *императивного метода* при административно-правовой регламентации порядка осуществления государственного управления является возможность *управления по усмотрению*, то субъекты административного процесса (во всех видах административных производств) в каждой конкретной управленческой ситуации в случае недостаточности или неполноты механизма правового установления соответствующих отношений имеют возможность самостоятельного принятия решения по административному делу с учетом особенностей конкретной ситуации, целесообразности осуществления тех или иных управленческих действий, их эффективности, характера и степени воздействия на

соответствующих субъектов правоотношений. Следует отметить, что принимаемые в последнее время административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных полномочий, детально регламентируя административные процедуры, оставляют все меньше места для использования должностными лицами своего усмотрения при разрешении административного дела. В производстве по делам об административных правонарушениях как виде административно-процессуальной деятельности уполномоченные должностные лица, члены коллегиального органа, судьи, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях, для решения основных задач производства имеют возможность использования собственного усмотрения при осуществлении тех или иных процессуальных действий, а также для решения вопроса о применении административной ответственности к лицам, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях (например, применяемые меры при подготовке к рассмотрению дела, вынесение определений, избрание меры административной ответственности и ее размера).

Наиболее актуальными в современном административном праве рассматривается принцип законности в сфере принятия индивидуальных административных актов и реализации *административных процедур*. Законность относится к основным принципам административных процедур: это точное соблюдение участниками административного производства Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, законов субъектов Российской Федерации. Любое действие или решение административного органа должно соответствовать законам; административные органы должны действовать исключительно в пределах предоставленных им законодательством полномочий.

Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как соответствующие административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, т. е. они не будут выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов. Законность, объективность, прозрачность, антибюрократичность, простоту и эффективность применяемых административных процедур внешнего властного воздействия на субъекты права напрямую зависят от современных правовых стандартов внешних форм управления.

Поскольку правовые формы публичного управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия. *Правовая форма управления*, как правило, характеризуется следующими признаками: 1) установление в нормативном правовом акте; 2) наличие государственно-властной природы; 3) законность осуществления управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц; 4) исполнительно-распорядительная деятельность как главное содержание.

Невозможно не заметить главенствующей роли принципа законности в организации и функционировании системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности самих государственных служащих. *Служебное поведение* государственных служащих включает в себя правила и требования, которые подлежат нормативному правовому установлению с целью обеспечения эффективного осуществления государственными служащими профессиональной деятельности, а также содействия укреплению авторитета государственных органов, повышения уровня доверия к ним граждан и организаций. Основными принципами служебного поведения гражданских служащих являются: законность; надлежащий уровень исполнения должностных обязанностей; добросовестный подход к осуществлению государственных функций и предоставлению государственных услуг; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (основной смысл и содержание деятельности государственного органа); лояльность (исключение из практики своих публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности гражданского служащего); политическая нейтральность; соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения; соблюдение общих нравственных норм. Общие принципы профессиональной служебной этики и основные правила служебного поведения должностных лиц регламентируются соответствующими нормативными правовыми актами.

Принцип законности – важнейшее юридическое основание для применения государственного принуждения. Административное принуждение осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими и надзирающими органами, в задачи которых входят обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главными принципами «принуждающего» управления являются законность, обоснованность, гуманизм, уважение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Таким образом, законность важна при реализации установленных *административно-правовых режимов*, обеспечивающих установленный порядок осуществления управленческих действий и реализации административных процедур в области *общественного порядка и общественной безопасности*, применения мер административного принуждения, в том числе мер административной ответственности за совершенные субъектами административные правонарушения.

Наконец, законность провозглашается как важнейший принцип рассмотрения и разрешения административных дел в соответствии с положениями КАС РФ. Осуществляемый судами *нормоконтроль* является внешним контролем по отношению к правовым актам государственной администрации. Посредством использования нормоконтролирующей деятельности обеспечивается законность (правомерность) административных правовых актов. Формой нормоконтроля выступает судебное оспаривание правовых актов управления, в результате которого в необходимых случаях акты управления могут признаваться недействующими в соответствии с правилами, установленными в КАС РФ.

1.6. Способы обеспечения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений

К вопросу о гарантировании режима законности и способах обеспечения законности в административном и административном процессуальном праве целесообразно подходить с выяснения вопроса об отраслевых принципах законности, особенность которых основывается на специфике предмета и метода отраслевого правового регулирования. Н. Н. Вопленко к отраслевым принципам законности относит *компетенционные, процедурные и правообеспечительные*⁷⁴. По нашему мнению, они в полной мере характеризуют обеспечительную систему законности в сфере административного права.

Способы обеспечения законности: государственные (публично-правовые) (государственный контроль⁷⁵ и надзор, муниципальный контроль) и негосударственные (общественный контроль). Все эти способы имеют весьма емкие, с теоретико-юридической точки зрения, характеристики, процедурные или процессуальные формы, способы, порядки.

Современная система или модель способов обеспечения законности уходит своими корнями, как минимум, в дореволюционные (до 1997 г.) представления и теоретические конструкции. По А. И. Елистратову⁷⁶, способами обеспечения законности (в рамках защиты публичного права) являются:

1) разделение властей, обеспечивающее внешний контроль за осуществляемой специально созданными «административными учреждениями» управленческой деятельностью (взаимоконтроль); создание профессиональной публичной службы; специальная юридическая подготовка должностных лиц (с тем чтобы «предохранить государственное управление от таких нарушений закона, которые обязаны темноте и неосведомленности чиновника»⁷⁷); коллегиальность в системе государственного управления; развитие самоуправления; формирование правильной структуры «ведомства административных учреждений» (т. е. компетенции органов управления); точное определение полномочий должностных лиц; разработка процедуры принятия административных актов; введение в управленческую среду «известных» порядков, форм и процедур;

⁷⁴ См.: *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. С. 710–712.

⁷⁵ О контроле и надзоре см., например: *Зырянов С. М.* Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 27–33; *Ноздрачев А. Ф.* Контроль : правовые новеллы и нерешенные вопросы // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 18–28; *Олейник О. М.* Формирование правовой определенности стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // ЗАКОН. 2016. № 11. С. 133–142; *Туровская В. А.* О некоторых проблемах построения эффективной системы федеральных органов исполнительной власти по надзору и контролю // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 34–37.

⁷⁶ См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 569–577.

⁷⁷ Там же. С. 570.

2) институт административного надзора (государственный контроль и надзор); сюда же относился и прокурорский надзор;

3) «начало закономерного повиновения», т. е. обязательность подчинения всех субъектов административно-правовых отношений законным требованиям органов публичного управления и должностных лиц;

4) развитие института жалобы (обжалования, оспаривания) административных актов в государственном управлении); «чтобы добиться отмены незаконного распоряжения, можно приносить жалобы на подлежащее административное учреждение в восходящем порядке его иерархического подчинения, или в так называемом “инстанционном порядке”»⁷⁸.

В структуру защиты публичного права А. И. Елистратов включал также *административную юстицию*⁷⁹ и *ответственность должностных лиц* (судебная ответственность должностных лиц, которая могла быть «уголовной» или «гражданской» и отличалась от их дисциплинарной ответственности)⁸⁰. Административной юстицией он называл *судебное обжалование актов управления*⁸¹.

Если взглянуть на современную систему и структуру обеспечения законности в публичном управлении (в сфере административных и иных публичных правоотношений), то заметно серьезное сходство с действовавшими в начале XX в. в России порядками защиты публичного права. Понятно, что юридическое содержание обеспечения законности и правовые характеристики учрежденных порядков и процедур изменились.

В советском административном праве была создана «своя» система обеспечения законности в сфере государственного управления, базирующаяся на ранее созданных моделях гарантирования правопорядка в организации и деятельности органов государственного управления (правда, с известными дополнениями и изменениями). Принцип законности считался важнейшим принципом административного права. Уже в постсоветское время принцип законности в административном праве объяснялся через указание на необходимость соблюдения конституционно установленного *механизма правоприменения*, т. е. применение норм административного права должно основываться на соблюдении Конституции Российской Федерации и законов страны, а само административное законодательство (и соответственно адми-

⁷⁸ Там же. С. 575.

⁷⁹ В течение нескольких последних лет аргументировалась идея формирования в России полноценного административного судопроизводства, направленного на повышение эффективности правосудия. См., например: Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013 ; *Тихомиров Ю. А.* Государство : монография. М. : Норма : ИН-ФРА-М, 2013. С. 262–272.

⁸⁰ См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. С. 609–611. Сравнить: *Заболотских Е. М.* Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015; *Алексеев И. А.* Муниципально-правовая ответственность : проблемы теории и практики. М., 2016.

⁸¹ См.: Там же. С. 577.

нистративно-правовое регулирование) не должно противоречить конституционно-правовым нормам и законодательству. Принцип законности – важнейшее условие надлежащего функционирования органов исполнительной власти, которые осуществляют административное нормотворчество. Как и всегда, в содержание принципа законности включалось и обеспечение прав, свобод, законных интересов при взаимодействии гражданина и человека с органами публичной власти⁸².

При характеристике законности в области организации и функционирования органов исполнительной власти на первое место ставилось «строгое и неуклонное соблюдение исполнительными органами (должностными лицами) требований законодательства», следование ими «букве и духу закона»⁸³. Обязательным элементом системы административных правоотношений, в которых должна обеспечиваться законность, является также сфера взаимоотношений внутри организации самой исполнительной власти, то есть их взаимодействие подчинено принципу законности.

Ю. М. Козлов определял способы обеспечения законности как совокупность организационно-правовых средств, различных по юридической значимости и содержанию и направленных на предупреждение, обнаружение и устранение нарушений законности («отклонений от требований законности»), на восстановление нарушенных прав и законных интересов, привлечение виновных к ответственности⁸⁴.

Как и во все времена⁸⁵, в систему способов обеспечения законности включается деятельность соответствующих (и весьма многочисленных) государственных органов. В новейшей учебной литературе способами обеспечения законности считаются организационно-правовые меры, предпринимаемые как уполномоченными субъектами публичной власти, так и гражданами и организациями, целью которых является «выявление и своевременное устранение нарушений действующего законодательства в процессе функционирования административно-публичных органов и их должностных лиц»⁸⁶.

И в настоящее время все способы обеспечения законности связаны с *контролем* (государственным, муниципальным и общественным) и *государственным надзором*⁸⁷.

⁸² См.: Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М., 2005. С. 73–74.

⁸³ Там же. С. 533.

⁸⁴ См.: Там же. С. 535–536.

⁸⁵ См.: Там же. С. 537.

⁸⁶ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 388. См. также : Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Общая часть : учеб. для вузов. М., 2016. С. 460–480.

⁸⁷ О государственном контроле и надзоре см., например : Правовой механизм государственного контроля и надзора : особенности отраслевого регулирования / под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. М., 2013 ; Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2016 ; Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в дея-

§ 2. Соотношение контроля и надзора в системе государственного управления

Государственный контроль и государственный (административный) надзор рассматриваются в юридической литературе разного времени как традиционные способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении⁸⁸. По своей природе эти два вида деятельности носят смежный и взаимосвязанный характер, что обуславливает проблему точного разграничения контроля и надзора как в законодательстве, так и в теории административного права и государственного управления.

На вопрос о соотношении контроля и надзора современные ученые в области административного права отвечают по-разному.

Так, первая точка зрения связана с тем, что надзор – неотъемлемая часть контрольной деятельности, имеющая более узкий и специализированный характер (надзор – суженный контроль). Эта точка зрения наиболее распространена как в научной и учебной литературе советского времени, так и в современной литературе.

Противоположная позиция состоит в том, что именно контроль является составной частью или формой надзорной деятельности. Например, А. И. Елистратов указывал, что надзор применяется в формах отчетности, ревизии и постоянного контроля⁸⁹. Интересно, что И. Т. Тарасов в самых первых работах, посвященных полицейскому праву, контролем называет постоянное наблюдение органов управления во всех сферах их служебной деятельности, причем контроль этот может быть внешним или внутренним. Контрольная деятельность, именуемая надзорной, выражалась в следующих специфических действиях в отношении организационно неподчиненных субъектов (органов): 1) истребование от этих органов разного рода сведений; 2) дача обязательных для исполнения указаний; 3) возможность приостановления или отмены решений этих органов; 4) временное прекращение деятельности этих органов⁹⁰.

Согласно третьей точке зрения, государственный контроль осуществляется органами исполнительной власти, а надзор – это исключительная прерогатива органов прокуратуры. Такая трактовка не нашла своей поддержки ни в законодательстве, ни среди большинства ученых различных отраслей права.

По нашему мнению, государственный контроль и надзор – это *самостоятельные формы управленческой деятельности*, которые выражаются в закреплении за органами исполнительной власти (другими субъектами) соответствующих государственных функций по контролю и надзору. При

тельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2015.

⁸⁸ См.: Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 114 ; Елистратов А. И. Административное право : учебник. М., 1917. С. 253 ; Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве / науч. ред. А. В. Малько. М., 2005.

⁸⁹ См.: Елистратов А. И. Административное право : лекции. М., 1911. С. 52.

⁹⁰ См.: Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 114.

этом государственный орган может осуществлять как в отдельности каждую функцию, так и совместно эти две функции. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁹¹ среди четырех основных государственных функций федеральных органов исполнительной власти была выделена функция по контролю и надзору. Данный нормативно-правовой акт трактует эту функцию следующим образом: а) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; б) выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; в) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов⁹².

Кроме того, предусмотрены три вида федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Именно за федеральными службами закреплена функция по контролю и надзору.

В действующем законодательстве Российской Федерации используются разнообразные дефиниции: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, контроль (надзор), надзор (контроль). Подобная правовая неопределенность не позволяет органам исполнительной власти эффективно и правильно реализовывать государственные функции контроля и надзора.

Так, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁹³ используется совмещенное понятие «контроль (надзор)».

Таким образом, *соотношение государственного контроля и надзора* можно определить следующим образом.

Во-первых, функции контроля и надзора – это различные государственные функции органов исполнительной власти. Об этом свидетельствуют многочисленные нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления либо государственного контроля, либо государственного надзора.

Как правило, порядок осуществления государственного надзора регулируется соответствующим положением о соответствующем виде государственного надзора. Например, постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ»⁹⁴ утверждены

⁹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

⁹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

⁹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 24. Ст. 2999.

положения о федеральном государственном надзоре в области связи; о государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха; о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов; о федеральном государственном надзоре в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах; о государственном ветеринарном надзоре; о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре.

Во-вторых, государственный контроль и надзор являются различными формами государственно-управленческой деятельности, которые имеют собственное содержание и направленность. Государственный (административный) надзор – особая форма публичного управления, связанная с профилактикой, предупреждением и пресечением правонарушений, выявлением и ликвидацией угроз безопасности обществу и государству, защитой и охраной конституционных прав и свобод граждан, обеспечением законных интересов организаций. По своему характеру данная государственно-управленческая деятельность носит первоочередной, постоянный и систематический характер и состоит в тесной взаимосвязи с другими формами публичного управления (лицензирование, аккредитация, регистрация, разрешение).

Государственный контроль представляет собой общую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с проверкой исполнения ранее принятых решений, распоряжений и указаний, выданных предписаний, с целью повышения эффективности деятельности подконтрольных субъектов – государственных органов исполнительной власти, государственных организаций и их должностных лиц.

В-третьих, административный надзор, в отличие от государственного контроля, имеет своей целью практическое обеспечение реализации правовых норм для достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов. Из действующего законодательства Российской Федерации не вытекает, что административный надзор не может осуществляться в отношении подчиненных субъектов, когда как государственный контроль по сути дела осуществляется за подчиненными субъектами, либо за подконтрольными сферами управления.

Поэтому административный надзор в отличие от государственного контроля не может быть ограничен какими-либо параметрами на уровне властвующего субъекта. Осуществление административного надзора – это прямая обязанность государства, предусмотренная действующим законодательством Российской Федерации.

В-четвертых, отличительным признаком административного надзора от государственного контроля является наличие, как правило, у органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административно-надзорную деятельность, юрисдикционных полномочий.

В главе 23 КоАП РФ перечислены органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Большое количество органов исполнительной власти и их должностных лиц,

имеющих юрисдикционные полномочия, осуществляют функцию государственного (административного) надзора.

В-пятых, административный надзор, как и государственный контроль, носит принудительный характер. Если при осуществлении государственного контроля происходит вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта, то при реализации административного надзора – влияние на такую деятельность поднадзорного объекта. При этом вопрос о характере, допустимости и степени влияния на оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта всегда связан с видом меры административного принуждения, которая осуществляется в соответствии с предоставленными полномочиями административно-надзорного органа.

В качестве примера можно указать следующее. В настоящее время государственные органы исполнительной власти, осуществляющие административный надзор, также наделены широкими полномочиями, в числе которых беспрепятственная проверка поднадзорных предприятий; дача обязательных для руководителей предприятий предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о приостановке работ, ведущихся с нарушением правил и норм; приостановление и аннулирование лицензий; внесение обязательных представлений руководителям предприятий об освобождении от занимаемой должности должностных лиц, систематически нарушающих правила ведения работ. Постановления субъектов надзора обязательны для исполнения всеми адресатами.

На наш взгляд, речь идет только о влиянии на хозяйственную деятельность предприятий, организаций, учреждений. Так, органы, осуществляющие административный надзор, действуют в рамках установленных законом полномочий, которые не могут охватывать такие моменты хозяйственной деятельности, как заключение или расторжение гражданско-правового договора, ограничение права собственности и т. п.

Приостановление действия лицензии на промышленном предприятии, запрещение эксплуатации того или иного объекта собственности (например, установки по переработке нефти), безусловно, повлияет на исполнение гражданских обязательств, вытекающих, например, из договора поставки, а следовательно, предприятие может понести убытки. Но субъекты надзора не могут обязать заключить гражданско-правовой договор либо обязать предприятие расторгнуть его.

В-шестых, административный надзор в отличие от государственного контроля осуществляется в рамках специального административно-надзорного производства, включающего в себя ряд последовательно сменяющих друг друга стадий: возбуждение производства, рассмотрение дела (осуществление проверки), принятие решения, пересмотр принятых решений.

В-седьмых, основу процессуальной деятельности субъектов административного надзора и государственного контроля составляют различные административные процедуры осуществления соответствующей государственной функции контроля или надзора, зафиксированные в административных регламентах.

В-восьмых, административный надзор является важнейшим правовым средством практической реализации административно-правовых норм в современном публичном управлении.

При этом сама возможность нормативно-правового регулирования органами административного надзора не составляет отличительную особенность административно-надзорной деятельности. Такую возможность имеют и органы, осуществляющие государственный контроль, а также федеральные агентства, не являющиеся надзорными органами.

Вместе с тем принятие норм, правил, положений, стандартов, требований и т. д., обязательных для исполнения, имеют характер подзаконной деятельности, направленной на исполнение и соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов. При наличии возможности активного влияния на деятельность поднадзорных субъектов органы административного надзора фактически проводят исполнение нормативно-правовых актов различными субъектами государственного управления. Это может выражаться в даче обязательных для неподчиненных в организационном отношении органов указаний о способах и сроках устранения выявленных нарушений, приостановлении в случае обнаружения грубых нарушений работы отдельных агрегатов, цехов или даже закрытии целых предприятий, установлении систем внутреннего производственного контроля, аттестации работников организаций, даче разрешений на эксплуатацию производственных объектов и проведение работ и т. д.

В отличие от государственного контроля такое проведение исполнения нормативно-правовых актов осуществляется в отношении организационно неподчиненных субъектов государственного управления и только с целью обеспечения законности и безопасности в их деятельности.

В-девятых, административный надзор реализуется посредством специфических способов осуществления надзорной деятельности, таких как проведение проверок, наложение взысканий, выдача предписаний, временного запрета деятельности и т. п. Это позволяет отграничить административный надзор от государственного контроля.

Из-за этого функция государственного надзора, в отличие от функции государственного контроля, не подлежит аутсорсингу, т. е. не может быть передана для исполнения негосударственным образованиям, саморегулируемым организациям.

В-десятых, результатом административного надзора, в отличие от государственного контроля, должно быть улучшение деятельности поднадзорного объекта. Результатом административно-надзорных мероприятий не должно быть только привлечение лица к административной ответственности. Прежде всего, необходимо выявить угрозы и риски причинения вреда, условия, способствующие нарушению законодательства в будущем. В настоящее время государство рассматривает возможность перехода к риск-ориентированному надзору.

§ 3. Понятие, содержание и виды государственного контроля

Контроль (от франц. *controle* – «проверка») – процесс, обеспечивающий достижение системой поставленных целей и состоящий из трех основных элементов: 1) установление стандартов деятельности системы, подлежащих проверке; 2) сопоставление достигнутых результатов с ожидаемыми; 3) корректировка управленческих процессов, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов⁹⁵.

В классической теории социального управления контроль рассматривается как важнейшая функция управления. Под ним понимается система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т. д., – а также выявление допущенных отклонений от требований управленческих решений. Выявляя отклонения и их причины, контроль определяет пути корректировки деятельности объекта управления, способов воздействия на субъект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы.

Сущность государственного контроля заключается в наблюдении и проверке уполномоченных на то органов государства и их должностных лиц результатов деятельности подконтрольных объектов с целью установления отсутствия отклонения от заданных параметров и выполнения ими управленческих решений и получении об этом необходимой информации. Иными словами, контроль позволяет получить оперативную информацию, объективно отражающую положение дел на подконтрольных объектах, соответствие их деятельности интересам государства и общества, выявить недостатки в содержании принимаемых решений, в организации и деятельности всего подконтрольного объекта, и его сотрудников.

Контроль призван обеспечивать нормативно урегулированную деятельность путем анализа и проверки реализации законов и иных правовых актов и обоснованности совершаемых действий. К *объектам контроля* относятся анализ выполнения законов, указов и иных нормативных актов, соблюдение стандартов и других нормативно-технических правил, нормоконтроль, т. е. рассмотрение правомерности принятия правовых актов, изучение фактической ситуации и оценка совершенных действий. При этом контрольная деятельность имеет четко определенную цель – достижение управленческого результата. С этой точки зрения, субъектом управления должны быть определены параметры достижения управленческого результата и дана последующая оценка выполнения действий для достижения этого управленческого результата. Формы и методы оценки результатов могут быть различны. Они зависят от компетенции и полномочий контролирующих органов, горизонтальных и вертикальных связей между контрольным органом и контролируемым объектом. Применение методов контрольной деятельности носит разнообразный характер. Это могут быть наблюдение, мониторинг, проверка,

⁹⁵ См.: Бровкина Н. Д. Контроль и ревизия : учеб. пособие / под ред. М. В. Мельник. М., 2009. С. 7.

ревизия, учет, лицензирование, сертификация, регистрация, сертификация, аккредитация и т. п., результатом которых должно стать определение юридического факта соответствия подконтрольного объекта заданным параметрам (законам, правилам, процедурам, стандартам и т. п.).

К числу *отличительных признаков государственного контроля* можно отнести следующие его характерные особенности:

- 1) это деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц в пределах установленной компетенции;
- 2) наблюдение за функционированием подконтрольного объекта, находящегося в состоянии подчиненности по отношению к субъекту контрольной деятельности;
- 3) получение полной, достоверной информации о состоянии законности в подконтрольном объекте;
- 4) соотнесение деятельности подконтрольного объекта как с точки зрения законности, так и целесообразности;
- 5) принятие мер по предупреждению правонарушений и недопущению вредных последствий;
- 6) выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, их нейтрализация и устранение;
- 7) применение мер ответственности (дисциплинарной и материальной);
- 8) организация наиболее рационального (эффективного) режима функционирования подконтрольного объекта;
- 9) наличие права у контролирующего органа либо должностного лица отменять решения контролируемого субъекта;
- 10) возможность обращения в другие компетентные органы для привлечения виновных лиц к юридической ответственности.

Значение контроля в государственном управлении трудно переоценить:

- 1) посредством государственного контроля достигается эффективность государственного управления, улучшаются его качество и результаты;
- 2) государственный контроль служит важным способом обеспечения законности в государственном управлении, т. е. обеспечивает соблюдение правовых норм в деятельности органов государственной власти и их должностных лиц;
- 3) государственный контроль является важнейшей функцией органов исполнительной власти, направленной на достижение целей управления, решение задач, стоящих перед государством и обществом;
- 4) с помощью государственного контроля обеспечиваются безопасность государства, общества и отдельных граждан, их благосостояние и благополучие;
- 5) государственный контроль обеспечивает охрану конституционного строя, реализацию прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, способствует поддержанию экономической и финансовой стабильности в государстве;
- 6) государственный контроль выполняет важные задачи поддержания правопорядка и обеспечения общественной безопасности;

7) государственный контроль способствует выявлению, пресечению правонарушений в сфере государственного управления, привлечению виновных лиц к юридической ответственности;

8) государственный контроль носит превентивный и профилактический характер в наиболее проблемных и нестабильных областях государственного управления.

Содержание государственного контроля включает в себя наблюдение и проверку деятельности подконтрольных объектов с целью получения необходимой информации, которая позволяет выявить отклонения от заданных параметров, невыполнение поставленных задач и неэффективность работы. Полученная информация также может быть использована в целях выявления негативных либо позитивных тенденций в деятельности подконтрольных объектов и причин, порождающих эти тенденции, прогнозирования дальнейшей деятельности подконтрольных объектов. Информация, полученная при осуществлении контрольной деятельности, необходима также для обнаружения противоправных и нецелесообразных действий или затрат финансовых или иных ресурсов, выявления виновных и привлечения их к ответственности.

Существуют различные классификации государственного контроля. Например, М. С. Студеникина выделяет общий и специализированный контроль. *Общий контроль* ведется в отношении деятельности проверяемого объекта в целом и осуществляется обычно органами общей компетенции. *Специализированный контроль* проводится органами государственного управления в отношении либо определенного вида деятельности, либо определенного рода организаций. Исходя из организационной взаимосвязи контролирующего и подконтрольного объектов выделяются внутренний (внутриведомственный) и внешний (надведомственный) контроль. Внутренний контроль осуществляется в отношении органов одной системы, а внешний – в отношении организационно неподчиненных объектов⁹⁶.

По времени проведения государственный контроль, как правило, классифицируется на предварительный, текущий и последующий. Например, *предварительный контроль* осуществляется до предоставления субъекту права на осуществление определенного вида деятельности или на совершение определенного действия в сфере государственного управления (проверка, проводимая органом внутренних дел перед выдачей гражданину лицензии на приобретение оружия); *текущий контроль* осуществляется в процессе повседневной постоянной деятельности административных органов в пределах их компетенции (контроль органов внутренних дел за соблюдением гражданами правил хранения и ношения огнестрельного оружия); *последующий контроль* осуществляется после установления в деятельности подконтрольных субъектов нарушений действующего законодательства с целью проверки устранения этих нарушений (контроль за исполнением ранее выданных предписаний)⁹⁷.

⁹⁶ См.: Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 7–9

⁹⁷ См.: Административное право России : учебник / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киялханова. М., 2009. С. 492–493.

В действующем законодательстве РФ также имеются определения указанных выше видов государственного контроля. Например, в соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью, соответственно, Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений – контрольная деятельность Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся, соответственно, органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий контроль по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

В зависимости от вида информационного обеспечения контроля различают документальный контроль и фактический контроль. *Документальный контроль* – это проверка документов, предоставляемых подконтрольным субъектом. *Фактический контроль* предполагает проверку контролируемых объектов в натуре путем инвентаризации, осмотра материальных объектов, контрольных измерений и т.д.

В зависимости от субъектов, осуществляющих государственный контроль, в Российской Федерации можно выделить следующие виды государственного контроля: президентский контроль; контроль, осуществляемый представительными (законодательными) органами; контроль Счетной палаты; контроль, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; судебный контроль; контроль Уполномоченного по правам человека; контроль, осуществляемый избирательными комиссиями; контроль Банка России и др.

Исходя из государственного устройства Российской Федерации можно выделить федеральный государственный контроль и региональный государственный контроль, осуществляемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно законодательству Российской Федерации в определенных сферах государственного управления установлены следующие виды государственного контроля:

– в финансово-экономической сфере: 1) контроль за осуществлением иностранных инвестиций; 2) государственный контроль за экономической концентрацией; 3) государственный контроль в финансово-бюджетной сфере; 4) налоговый контроль; 5) валютный контроль; 6) таможенный контроль; 7) государственный портовый контроль; 8) контроль за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; 9) контроль на финансовых рынках; 10) государственный контроль за осуществлением клиринговой деятельности; 11) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов; 12) государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства; 13) лицензионный контроль; 14) экспортный контроль; 15) государственный контроль на территории особой экономической зоны; 16) государственный контроль в сферах естественных монополий; 17) государственный контроль в области регулируемых государством цен (тарифов) и др.;

– в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности: 1) контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; 2) пограничный, санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный, фитосанитарный и транспортный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации; 3) государственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны; 4) государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси; 5) государственный контроль за использованием и охраной земель; 6) государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых территорий федерального значения; 7) государственный контроль в области обращения и защиты информации; 8) государственный контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и др.

Следует отметить, что по причине отсутствия четкого разграничения контроля и надзора в действующем законодательстве Российской Федерации зачастую происходит подмена одного понятия другим при наименовании контрольной или надзорной деятельности.

§ 4. Президентский контроль

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

В рамках контрольных полномочий Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ; назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ; назначает судей других федеральных судов; назначает на должность и освобождает

бождает от должности прокуроров субъектов РФ; назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации; формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ; назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ; назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Президент РФ может отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ; вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент РФ формирует Администрацию Президента РФ. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 утверждено Положение об Администрации Президента РФ. Администрация Президента РФ является государственным органом, сформированным в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции РФ, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ. В состав администрации входят: Руководитель Администрации Президента РФ, два первых заместителя Руководителя Администрации, два заместителя Руководителя Администрации, заместитель Руководителя Администрации – пресс-секретарь Президента РФ, помощники Президента РФ, включая помощников Президента РФ – начальников управлений Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, советники Президента РФ, старшие референты, референты Президента РФ и иные должностные лица Администрации.

Администрация формируется в целях: обеспечения реализации Президентом РФ полномочий главы государства; осуществления контроля за исполнением решений Президента РФ; подготовки предложений Президенту РФ о мерах, направленных на охрану суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности; содействия Президенту РФ в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства; разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией; в иных целях, закрепленных Положением об Администрации Президента РФ.

Самостоятельным подразделением Администрации является Контрольное управление Президента РФ, действующее на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729.

Основными задачами Управления являются: контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ; контроль за реализацией общенациональных проектов; контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ; контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов Президента РФ; информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Основными функции Управления: организация и проведение проверок и иных мероприятий по контролю; рассмотрение докладов об исполнении поручений Президента РФ и подготовка предложений о снятии с контроля или продлении сроков исполнения этих поручений; осуществление контроля деятельности самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации Президента РФ; осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента РФ координации деятельности по вопросам контроля полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, а также осуществление методического руководства этой деятельностью; участие в предупреждении и устранении выявленных нарушений; участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ; изучение опыта работы контролирующих органов зарубежных стран.

Управление для осуществления своих задач и функций имеет право:

– создавать комиссии с привлечением в установленном порядке работников аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов;

– направлять работников Управления на заседания Правительства РФ, коллегий федеральных органов исполнительной власти, а также на совещания по вопросам контроля, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

– вносить в установленном порядке предложения Президенту РФ, в Правительство РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, а также о временном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей;

– вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;

– направлять в органы прокуратуры РФ, следственные органы Следственного комитета РФ, органы внутренних дел РФ, органы федеральной службы безопасности и иные государственные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях;

– привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе; и др.

Работники Управления при проведении проверок и иных мероприятий по контролю имеют право прохода во все здания, занимаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также организациями.

Работникам Управления гарантируется государственная защита в соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

В соответствии с п. «к» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ. Полномочные представители Президента РФ в федеральном округе действуют на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 .

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа: Центрального, Северо-Западного, Южного, Северо-Кавказского, Приволжского, Уральского, Сибирского, Дальневосточного, Крымского.

Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

Основные задачи полномочного представителя: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет ряд функций, в том числе: организует контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а

также за реализацией федеральных программ в федеральном округе; взаимодействует с Контрольным управлением Президента РФ и органами Прокуратуры РФ при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

В 2008 г. в целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих, в соответствии с Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» при Президенте РФ образован Совет по противодействию коррупции. Одна из основных задач Совета – контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Указом Президента РФ от 3 декабря 2013 г. № 878 утверждено Положение об Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. В соответствии с ним основными задачами Управления являются: участие в обеспечении реализации Президентом РФ его полномочий по проведению государственной политики в области противодействия коррупции; осуществление в пределах своей компетенции контроля за исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ), указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ по вопросам противодействия коррупции; обеспечение деятельности Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и президиума этого Совета, Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих Администрации Президента РФ и урегулированию конфликта интересов, а также в пределах своей компетенции – деятельности иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; и др.

Также действуют: Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 «О национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы», которым предписано руководителям федеральных государственных органов, руководствуясь Национальной стратегией противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 и Национальным планом противодействия коррупции, обеспечить контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных этими планами.

Указом Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» установлено, что руководители федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов и высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ несут персональную ответственность за своевременное и надлежащее исполнение поручений и указаний Президента РФ.

Поручения и указания Президента РФ даются в целях реализации его конституционных полномочий.

Контроль за исполнением поручений и указаний Президента РФ осуществляет Администрация Президента РФ в порядке, установленном Руководителем Администрации Президента РФ.

Руководитель Администрации Президента РФ или помощник Президента РФ – начальник Контрольного управления Президента РФ регулярно информирует Президента РФ о ходе исполнения его поручений и указаний и в случае несвоевременного или ненадлежащего исполнения поручений и указаний вносит предложение о привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

§ 5. Парламентский контроль

Конституция РФ наделяет палаты Федерального Собрания РФ – Парламента РФ контрольными полномочиями. Так, к ведению Совета Федерации относятся: утверждение указа Президента РФ о введении военного положения; утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ; отрешение Президента РФ от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и заместителей Генерального прокурора РФ.

Совет Федерации заслушивает доклады Генерального прокурора РФ и принимает по ним постановления. Например, постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 18 мая 2016 г. № 196-СФ «О докладе Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2015 год».

Рассмотрев обращение Президента РФ и исходя из интересов безопасности жизни граждан РФ, наших соотечественников и личного состава воинского контингента Вооруженных Сил РФ, дислоцирующегося в соответствии с международным договором на территории Украины (Автономная Республика Крым), в соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ Совет Федерации Федерального Собрания РФ принял постановление от 1 марта 2014 г. № 48-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Украины», в котором дал согласие Президенту РФ на использование Вооруженных Сил РФ на территории Украины до нормализации общественно-политической обстановки в этой стране.

Но в дальнейшем, 24 июня 2014 г. Президент РФ обратился к Совету Федерации с предложением отменить данное постановление, и было принято постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25 июня 2014 г. № 296-СФ «Об отмене Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 1 марта 2014 г. № 48-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Украины»».

К ведению Государственной Думы относятся: дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

В соответствии с Конституцией РФ Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета.

В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» к ведению Государственной Думы относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Впервые эта конституционная норма, заложившая в России новую политическую традицию, была применена в 2009 г., когда Председатель Правительства РФ вместе с отчетом представил и антикризисный план. Во втором отчете, состоявшемся 20 апреля 2010 г., речь шла о том, что сделано Правительством в период глобального экономического кризиса для стабилизации ситуации в финансовом секторе, поддержки реального сектора экономики, выполнения социальных обязательств государства. Третий отчет в 2011 г. был о посткризисном развитии страны. 11 апреля 2012 г. Председатель Правительства РФ В. В. Путин выступал в Государственной Думе уже и как избранный Президент РФ с отчетом о 4-летней работе.

Федеральным законом от 20 апреля 2015 г. № 87-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» предусмотрено, что Правительство РФ в срок, не превышающий 45 дней после завершения отчетного квартала, направляет в Государственную Думу и Совет Федерации отчет Правительства РФ, который должен содержать сведения: о принятых актах Правительства РФ, объемах и направлениях использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, реализации отраслевых программ (планов) импортозамещения, содействии развитию малого и среднего предпринимательства, оптимизации бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат, мерах по повышению устойчивости банковской системы, и др.

Государственная Дума принимает обращения к Председателю Правительства РФ в связи с различными обстоятельствами. Например: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 15 февраля 2013 г. «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания РФ

к Правительству Российской Федерации об устранении неправомерного начисления платежей за коммунальные услуги собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах для покрытия расходов на коммунальные услуги на общедомовые нужды».

Государственная Дума направляет заявления в органы государственной власти для принятия соответствующих мер. Так, 23 января 2013 г. принято заявление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О мерах по усилению защиты имущественных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований», которое направлено Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Генеральную прокуратуру РФ, Следственный комитет РФ.

С 29 декабря 2005 г., т. е. со дня официального опубликования, вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Данным законом регулируются общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания РФ деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства.

Целями парламентского расследования являются:

1) защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;

2) обеспечение палатами Федерального Собрания РФ контроля деятельности Правительства РФ, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

3) выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий.

Конституционные полномочия палат Федерального Собрания конкретизированы Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле». В соответствии с ним выделим основные цели парламентского контроля:

1) обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;

2) защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;

3) укрепление законности и правопорядка;

4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов РФ, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

5) противодействие коррупции;

6) изучение практики применения законодательства РФ, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства РФ и повышение эффективности его исполнения.

Парламентский контроль осуществляется в следующих формах:

1) рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ;

2) проведение палатами Федерального Собрания РФ, комитетами палат Федерального Собрания РФ, Счетной палатой РФ мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;

3) заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой;

4) рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним;

5) заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ о деятельности Центрального банка РФ при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

6) осуществление в отношении Центрального банка РФ парламентского контроля в иных формах в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

7) направление палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов; например, постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 17 декабря 2014 г. № 631-СФ «О парламентском запросе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации руководителю Федеральной антимонопольной службы И. Ю. Артемьеву по вопросу проверки наличия ценового сговора производителей масличных культур и оптовых организаций в Российской Федерации»;

8) направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы;

9) заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания РФ информации членов Правительства РФ, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов РФ, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа», а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ; например, заслушав информацию Первого заместителя Председателя Правительства РФ И. И. Шувалова Совет Федерации принял постановление от 16 апреля 2014 г. № 122-СФ «О роли Российской Федерации в евразийском интеграционном процессе: перспективы развития и углубления экономической ин-

теграции»; заслушав информацию Министра внутренних дел РФ Совет Федерации принял постановление от 15 апреля 2015 г. № 139-СФ «О мерах по противодействию экстремизму и обеспечению общественной безопасности»; заслушав информацию руководителя Федеральной таможенной службы Совет Федерации принял постановление от 15 апреля 2015 г. № 140-СФ «О задачах Федеральной таможенной службы в условиях функционирования Евразийского экономического союза»;

10) заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, иных должностных лиц;

11) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ, заместителя Председателя Счетной палаты РФ, аудиторов Счетной палаты РФ;

12) осуществление палатами Федерального Собрания РФ взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;

13) осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в РФ;

14) заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению;

15) направление представителей палат Федерального Собрания РФ в организации, создаваемые в России на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций;

16) приглашение членов Правительства РФ и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ;

17) проведение парламентских слушаний;

18) проведение парламентских исследований.

Палаты Федерального Собрания РФ в порядке, определяемом регламентами палат, осуществляют контроль за обеспечением соблюдения Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, а также за полнотой регулирования соответствующих правоотношений в целях выявления соответствующих пробелов.

Правительство РФ ежеквартально не позднее чем через 30 дней со дня окончания квартала направляет в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

По результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля палаты Федерального Собрания РФ в пределах своих пол-

номочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, вправе:

1) поручить комитету или комиссии палаты Федерального Собрания РФ разработать соответствующий проект федерального закона для внесения его в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;

2) предложить государственному органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства РФ, а также по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений;

3) рассмотреть вопрос о доверии Правительству РФ;

4) освободить от должности в установленном федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания РФ порядке лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты;

5) обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности;

6) обратиться в органы прокуратуры РФ или Следственный комитет РФ.

Государственный орган, орган местного самоуправления, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть предложения палаты Федерального Собрания РФ по результатам осуществления парламентского контроля и в месячный срок или в срок, установленный палатой Федерального Собрания РФ, уведомить палату Федерального Собрания РФ о результатах рассмотрения предложений.

Контрольные полномочия парламентов республик, законодательных органов других субъектов РФ закреплены в конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

§ 6. Контроль органов исполнительной власти

Повышение эффективности государственного контроля как одного из важнейших элементов государственного управления, обеспечивающего законность, дисциплину в деятельности органов государственной власти, является основной целью российской административной реформы.

Контроль органов исполнительной власти осуществляется через законодательно закрепленные полномочия этих органов, их должностных лиц, основанные на началах организационной или ведомственной подчиненности (так как вышестоящий орган контролирует нижестоящий).

Контроль органов исполнительной власти в настоящее время представляет собой один из самых нестабильных, несовершенных правовых институтов административного права, так как постоянно меняются административно-правовые нормы, регулирующие контрольно-надзорные отношения. Законодатель вносит изменения, касающиеся замены термина «контроль»

и «надзор», дополнения «контроль» («надзор»), таким образом, отождествляя данные понятия, о названии и полномочиях компетентных органов и т. д.

Так, Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁹⁸ изменил ст. 21 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»⁹⁹, установив, что государственный контроль (надзор) в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти при осуществлении в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, государственного надзора в сфере рекламы, а также таможенного контроля.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁰⁰ закрепляет следующее понятие государственного контроля (надзора) – деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных законодательством РФ и ее субъектов посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресече-

⁹⁸ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ (ред. от 13.07.2015 № 243-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 42. Ст. 5615 ; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4369.

⁹⁹ Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака : федер. закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ (ред. от 30.12.2015 № 456-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 721 ; 2016. № 18. Ст. 2491.

¹⁰⁰ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016 № 127-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 ; 2016. № 18. Ст. 2503.

нию и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

В указанном федеральном законе закреплены следующие виды государственного контроля (надзора):

- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, за исключением государственного контроля за экономической концентрацией;
- лицензионный контроль;
- экспортный контроль;
- государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций;
- федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;
- федеральный государственный надзор в области связи;
- федеральный государственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны;
- государственный надзор в сфере рекламы;
- федеральный государственный транспортный надзор (в области гражданской авиации, железнодорожного транспорта, торгового мореплавания, внутреннего водного транспорта и автомобильного транспорта);
- федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности;
- федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии;
- государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности;
- федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности;
- федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений;
- федеральный государственный пожарный надзор;
- государственный строительный надзор;
- государственный контроль (надзор) на территории особой экономической зоны;
- государственный контроль (надзор) в сферах естественных монополий;
- государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);

- государственный надзор в области организации и проведения азартных игр;
- федеральный государственный надзор за проведением лотерей;
- федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций;
- региональный государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси;
- региональный государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль;
- государственный контроль (надзор) в сфере образования;
- региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также за деятельностью жилищно-строительных кооперативов, связанной со строительством многоквартирных домов;
- федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц;
- государственный экологический надзор;
- государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль;
- государственный контроль (надзор) в свободной экономической зоне;
- федеральный государственный пробирный надзор;
- федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств;
- государственный контроль (надзор) в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;
- федеральный государственный надзор за деятельностью религиозных организаций.

При этом установлено, что при осуществлении указанных видов государственного контроля (надзора) особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами.

Отдельно отмечается, что положения рассматриваемого федерального закона № 294-ФЗ, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются также при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора): контроль за осуществлением иностранных инвестиций; контроль за экономической концентрацией; контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере; налоговый контроль; валютный контроль; таможенный контроль; государственный портовый контроль; контроль за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; контроль на финансовых рынках; банковский надзор; страховой надзор; надзор в национальной платежной системе; государственный контроль за осуществлением клиринговой деятельности; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных

правовых актов Российской Федерации о размещении заказов; контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; пограничный, санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный и транспортный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации; контроль за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов; государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; контроль за деятельностью организаторов распространения информации в сети Интернет, связанной с хранением информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети Интернет и информации об этих пользователях; контроль за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет; контроль и надзор за обработкой персональных данных; государственный контроль при ввозе в Российскую Федерацию из государств, не входящих в Евразийский экономический союз, и вывозе из Российской Федерации в государства, не входящие в Евразийский экономический союз, драгоценных металлов, драгоценных камней и сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы.

Таким образом, государственный контроль в сфере реализации исполнительной власти носит многоплановый характер и распространяется на широкий круг общественных отношений.

Ориентация государственного управления на достижение поставленных задач в сфере модернизации российской экономики вызывает необходимость совершенствования системы органов, осуществляющих государственный контроль, который классифицируется на внешний и внутренний. Внешний контроль проводится органами законодательной (представительной) власти, в то время как внутренний контроль реализуется органами исполнительной власти и подразделяется на следующие виды: общий, ведомственный и надведомственный.

Всесторонний общий контроль включает в себя президентский и правительственный контроль (контроль высших органов государственной власти). При осуществлении президентского контроля важная роль отводится Администрации Президента РФ¹⁰¹, в частности Контрольному управлению Пре-

¹⁰¹ Об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 (в ред. Указа Президента РФ от 31.12.2014 г. № 837) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188 ; 2015. № 11. Ст. 1585 ; Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. Указа Президента РФ от 31.12.2014 г. № 837) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395 ; 2015. № 11. Ст. 1585.

зидента РФ как самостоятельному структурному подразделению вышеуказанного органа власти¹⁰².

Основной задачей Администрации Президента РФ является осуществление контроля за исполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и их должностными лицами федеральных законов (особенно в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина), указов и других решений Президента РФ. На основе проверок подготавливается информация о предупреждении выявленных нарушений. Формулируются предложения Президенту РФ по реализации государственной политики в сфере борьбы с коррупцией в органах государственной власти и местного самоуправления, в области обеспечения прав и свобод граждан.

Организация контроля за исполнением федеральных законов, федеральных программ, решений Президента РФ, решений постановлений Правительства РФ возлагается и на полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах¹⁰³, которые при организации проверок исполнения в федеральном округе взаимодействуют с Контрольным управлением Президента РФ и другими правоохранительными органами. Полномочный представитель вправе вносить Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Полномочные представители Президента РФ и их аппарат управления в федеральных округах входят в структуру Администрации Президента РФ, причем деятельность полномочных представителей координируется непосредственно Руководителем Администрации Президента РФ.

Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»¹⁰⁴ и Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁰⁵ предоставляет Правительству РФ полномочия:

¹⁰² Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 (в ред. Указа Президента РФ от 25.07.2014 г. № 529) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 24. Ст. 2395 ; 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4286.

¹⁰³ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. Указа Президента РФ от 20.10.2015 г. № 521) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112 ; 2015. № 43. Ст. 5946.

¹⁰⁴ О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015 г. № 6-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712 ; 2015. № 51 (ч. I). Ст. 7228.

¹⁰⁵ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 мая 2004 г. № 314 (в ред. от 12.05.2016 № 224) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945 ; 2016. № 20. Ст. 2820 ; Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (в ред. от 04.04.2016 г. № 151) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20.

1) руководить и контролировать работу федеральных министерств, служб и агентств, находящихся в ведении Правительства РФ;

2) утверждать положения о них, включая предельную штатную численность и фонд оплаты труда работников;

3) отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов;

4) утверждать порядок назначения на должность руководителей и членов коллегиальных органов управления федеральных служб и агентств.

В отношении органов исполнительной власти субъектов РФ Правительство РФ в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ; вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральному законодательству. Изменения от 4 июля 2003 г., внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰⁶, определили возможность Правительства РФ вводить временную финансовую администрацию при неисполнении субъектом РФ бюджетных обязательств. Эти мероприятия заключаются в разработке и утверждении нового бюджета субъекта РФ на текущий год, утверждении отчета о его исполнении, а также разработке бюджета субъекта РФ на новый финансовый год.

Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» введен институт внутриведомственного внутриотраслевого контроля, проводимого федеральными министерствами. Сущность внутриведомственного контроля заключается в проверке исполнения и соблюдения нормативных правовых актов, а также собственных решений подчиненными органами государственной власти и предприятиями. В процессе подобного контроля применяются меры дисциплинарного воздействия и иные меры, предусмотренные законом, да и сам контроль направлен на организационно подчиненные объекты.

В настоящее время он приобрел черты внутриведомственного межотраслевого контроля. Это связано с тем, что министерства комплексно объединяют федеральные службы и агентства, работающие в различных отраслях управления, поэтому министерства вынуждены контролировать межотраслевую деятельность подчиненных структур. Например, Министерство образования и науки РФ осуществляет координацию и контроль за деятельностью находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере образова-

Ст. 2290 ; 2016. № 15. Ст. 2069 ; О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 05.04.2016 г. № 157) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754 ; 2016. № 15. Ст. 2072.

¹⁰⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. 02.06.2016 № 159-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 ; Рос. газета. 2016. 6 июня.

ния и науки и Федерального агентства по делам молодежи¹⁰⁷; Министерство сельского хозяйства РФ контролирует деятельность подведомственных ему органов власти: Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федерального агентства по рыболовству¹⁰⁸.

Федеральные министерства осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Министерству предоставлено право координировать и контролировать находящиеся в его ведении службы и агентства. На основании решения Правительства РФ или Президента РФ федеральные министерства вправе: давать поручения федеральным агентствам и службам и контролировать их исполнение; утверждать ежегодные планы и показатели деятельности федеральных служб и агентств и отчеты об их исполнении; назначать и освобождать от должности заместителей руководителей федеральных служб, агентств и руководителей их территориальных органов, за исключением федеральных органов, подведомственных Президенту РФ.

Отсутствие организационной подчиненности между субъектами и объектами является основной характеристикой надведомственного контроля, осуществляемого федеральными службами, реализующими, в частности, надзорные функции и подведомственными Президенту РФ (Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу).

Следует отметить, что Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»¹⁰⁹ была образована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, сфере оборота оружия, сфере частной охранной деятельности и сфере вневедомственной охраны. К основным задачам указанной федеральной службы, находящейся в непосредственном подчинении Президенту РФ, отнесены следующие:

- участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;
- участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контр-террористической операции;

¹⁰⁷ Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 337 (ред. от 13.02.2016 г. № 100) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 21. Ст. 2603 ; 2016. № 8. Ст. 1121.

¹⁰⁸ О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (ред. от 25.12.2015 г. № 1435) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25. Ст. 2983 ; 2016. № 2 (ч. I). Ст. 325.

¹⁰⁹ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2072.

- участие в борьбе с экстремизмом;
- участие в территориальной обороне Российской Федерации;
- охрана важных государственных объектов и специальных грузов в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации; оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и сфере частной охранной деятельности, а также осуществление вневедомственной охраны.

Таким образом, несмотря на то что указанный федеральный орган исполнительной власти носит наименование федеральной службы, фактически он наделен административно-правовым статусом силового министерства. Вместе с тем к числу его полномочий отнесено также осуществление контроль-надзорной деятельности в таких сферах, как оборот оружия и частная охранная деятельность.

Под функцией контроля и надзора в административном праве понимаются следующие действия:

- 1) контроль и надзор за выполнением органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами Конституции РФ и других нормативных правовых актов;
- 2) выдача лицензий на совершение определенных видов деятельности;
- 3) регистрация актов, документов, прав и объектов;
- 4) издание индивидуальных правовых актов. Указанную функцию реализуют федеральные службы, например Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральная служба по финансовому мониторингу. В частности, Федеральная служба по финансовому мониторингу выполняет контролирующие функции за исполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма; выявляет сделки, доходы по которым получены незаконными способами; направляет имеющуюся информацию о подобных операциях в правоохранительные органы¹¹⁰.

Основные функции по осуществлению контроля и надзора в сфере здравоохранения возложены на образованную в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), которая находится в ведении Министерства здравоохранения РФ¹¹¹. Согласно соответствующему Положению,

¹¹⁰ Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу») : указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (ред. от 08.03.2016 № 103) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 25. Ст. 3314 ; 2016. № 11. Ст. 1522.

¹¹¹ См.: Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (ред. от 24.02.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3526 ; 2016. № 9. Ст. 1268.

закрепившему административно-правовой статус указанного федерального органа исполнительной власти, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323¹¹², к основным контрольно-надзорным функциям рассматриваемой федеральной службы отнесены следующие:

- государственный контроль за обращением медицинских изделий;
- государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности;
- федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств (в отношении лекарственных средств для медицинского применения).

Кроме того, помимо перечисленных основных функций, Росздравнадзор обладает и иными, обеспечительными, способствующими выполнению вышеперечисленных, контрольно-надзорными функциями, а именно:

- контроль за реализацией региональных программ модернизации здравоохранения субъектов РФ и мероприятий по модернизации оказывающих медицинскую помощь государственных учреждений, а также реализующих мероприятия по внедрению информационных систем в здравоохранение;
- контроль за достоверностью первичных статистических данных, предоставляемых медицинскими организациями и осуществляющими медицинскую деятельность индивидуальными предпринимателями;
- контроль и надзор за полнотой и качеством выполнения органами государственной власти субъектов РФ переданного им полномочия Российской Федерации по осуществлению ежегодной денежной выплаты лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России»;
- контроль за деятельностью оказывающих психиатрическую помощь медицинских организаций, а также стационарных учреждений социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами (в части оказания психиатрической помощи);
- контроль за использованием наркотических средств и психотропных веществ, хранящихся в аптечках первой помощи на морских и воздушных судах международного сообщения и поездах международных линий.

Важным видом государственного контроля является финансовый контроль, главными целями которого выступают:

- обеспечение законности и правопорядка;
- охрана собственности;
- увеличение доходных поступлений в бюджет;
- эффективное использование денежных средств из бюджета;
- предупреждение, обнаружение нарушений правовых норм и др.

Формы финансового контроля – это сочетание определенных действий, выражающих существование его содержания и направленных на достижение конкретных целей финансового контроля.

¹¹² См.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 (ред. от 25.12.2015 г.) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2900 ; 2016. № 2 (часть I). Ст. 32.

Методы финансового контроля включают совокупность приемов, способов, средств, механизмов его осуществления при помощи:

- ревизий (плановых и внеплановых; сплошных, выборочных и комбинированных; документальных и фактических; комплексных и тематических);
- проверок (т. е. контроля по отдельным вопросам финансовой деятельности на основе отчетной документации и расходных документов);
- обследования (изучения отдельных аспектов функционирования предприятий с целью определения их финансового состояния и возможных направлений развития);
- надзора (контроля над осуществлением финансовых операций с целью приведения их в соответствие с нормами действующего законодательства);
- анализа финансового состояния (оценки результатов финансовой деятельности хозяйствующего субъекта);
- наблюдения (мониторинга, т. е. постоянного контроля за использованием финансовых ресурсов субъекта контроля и его финансовым состоянием).

Субъектами государственного финансового контроля выступают организации, осуществляющие финансовый контроль. Эти организации подразделяются на основе вида контроля (внешний, внутренний) и уровней управления (федеральный, региональный, местный). В первом случае субъект внешнего контроля – Счетная палата РФ, а субъект внутреннего контроля – Минфин России и контрольно-ревизионные органы министерств и ведомств. По уровням управления высший орган государственного финансового контроля – это Счетная палата РФ, на региональном уровне – контрольно-счетные органы субъектов РФ, на муниципальном (местном) – подразделения финансового контроля.

Среди видов финансового контроля выделяются:

- а) по времени проведения – предварительный, текущий, последующий;
- б) по содержанию – бюджетный (парламентский контроль, Счетная палата РФ, Федеральное казначейство Министерства финансов РФ, правоохранительные органы); налоговый (Министерство финансов РФ, правоохранительные органы); банковский (Центральный банк РФ, аудит, правоохранительные органы); таможенный (таможенные органы, правоохранительные органы); валютный (органы валютного контроля, агенты валютного контроля);
- в) в зависимости от органов, осуществляющих контроль, – государственный (общегосударственный и ведомственный); муниципальный; внутрифирменный (внутрихозяйственный); аудиторский;
- г) в зависимости от волеизъявления субъектов, участвующих в проведении контроля: обязательный, проводимый в силу требований закона или по решению компетентных органов государства; инициативный, осуществляемый по инициативе хозяйствующих субъектов;
- д) по правовому статусу субъектов – государственный (на федеральном и региональном уровнях); муниципальный; общественный; аудиторский;
- е) в зависимости от субъектов, осуществляющих государственный финансовый контроль, – контроль законодательных (представительных) органов государственной власти; контроль Президента РФ; контроль органов общей компетенции в системе исполнительной государственной власти; контроль

финансово-кредитных органов; внутренний (внутриведомственный и внутрихозяйственный); аудиторский; общественный и т. д.

К основным органам, осуществляющим финансовый контроль РФ в соответствии с установленным законодательством РФ разграничением функций и полномочий, относятся: Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, в том числе органы представительной (законодательной), а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

В свете формирования гражданского общества в России особая роль отводится институту общественного контроля.

Со 2 августа 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹¹³, установивший правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Согласно ст. 4 данного закона под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Законодателем определены цели и задачи общественного контроля. Так, к целям общественного контроля относятся:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты

¹¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Задачами общественного контроля являются:

- 1) формирование и развитие гражданского правосознания;
- 2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;
- 3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;
- 4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- 5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- 6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Следует отметить, что перечень форм общественного контроля не является исчерпывающим. Так, согласно ст. 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, иных формах, не противоречащих данному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. При этом отмечается, что общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах. Представляется, что нечеткость многих норм закона, низкий уровень правовой культуры населения, высокий уровень коррупции в Российской Федерации и ряд других негативных факторов не позволят в ближайшее время получить их достойную реализацию на практике.

§ 7. Судебный контроль

7.1. Общие положения нормоконтрольной деятельности, осуществляемой судами посредством конституционного, административного, гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах

Режим законности в сфере организации и функционирования исполнительных органов государственной власти (публичного управления), должностных лиц, государственных и муниципальных служащих обеспечивается *судебным контролем* или правосудием, осуществляемым соответствующими судами.

Основное содержание судебного контроля в сфере публичного управления заключается как в *нормоконтроле*, так и в обеспечении законности принимаемых органами публичной власти и их должностными лицами административных актов (индивидуальных управленческих решений). Таким образом, граждане РФ, уполномоченные или иные заинтересованные лица могут оспорить в судах нормативные и ненормативные (индивидуальные) правовые акты. Обеспечению законности осуществления государственного управления и местного самоуправления способствует деятельность Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных и военных судов. Следует отметить, что в соответствии со ст. 23 ГПК РФ мировые судьи не вправе рассматривать дела об оспаривании *нормативных* и *ненормативных* (например, дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичного управления и должностных лиц) правовых актов, как не отнесенные законом к их подсудности.

Нормоконтрольная деятельность осуществляется судами посредством:

1) *конституционного судопроизводства* (ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которой Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов и иных нормативных правовых актов или, например, по запросам судов проверяет *конституционность* закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле);

2) *административного судопроизводства* (ч. 2 ст. 1 КАС РФ закрепляет, что суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают административные дела, например: об оспаривании *нормативных правовых актов* полностью или в части; об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами);

3) *судопроизводства в арбитражных судах* (ст. 29 АПК РФ, в соответствии с которой экономические споры и иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, подлежат рассмотрению арбитражными судами в порядке *административного судопроизводства*. Здесь речь идет об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами в случаях, когда рассмотрение таких дел отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (п. 4 ст. 34 АПК РФ)).

Каждый процессуальный кодекс содержит норму, в соответствии с которой устанавливается подведомственность и подсудность споров (дел) соответствующим судам. Например, ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что Конституционный Суд РФ при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Согласно ст. 17 КАС РФ определяет, что судам общей юрисдикции (в том числе и мировым судам)

подведомственны соответствующие административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и арбитражных судов. Пункт 5 ст. 208 КАС РФ определяет, что административные иски о признании нормативных правовых актов недействующими в предусмотренном КАС РФ порядке не подлежат рассмотрению в суде, если проверка конституционности этих правовых актов в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами отнесена к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 46) устанавливает право граждан обжаловать в суд решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если они нарушают права и свободы граждан. Право гражданина обращаться в суд за защитой своих прав и свобод является важнейшим фактором укрепления гарантий прав граждан в области действия органов публичного управления. Роль судебной власти при рассмотрении споров, связанных с актами публичного управления, в перспективе будет неизменно возрастать, так как судебный порядок рассмотрения споров имеет ряд неоспоримых достоинств перед административным порядком рассмотрения спора: суд – это специальный государственный орган, осуществляющий контроль за законностью и обоснованностью решений; он независим ни от одной ветви власти и имеет конституционные гарантии такой независимости; у него нет какой-либо заинтересованности в результате рассмотрения спора; он имеет надлежащую процессуальную форму рассмотрения спора; принципы судебного рассмотрения демократичны; гражданин и сам орган управления имеют равные процессуальные права и обязанности.

При разграничении юрисдикции или объема компетенции между судами общей юрисдикции, а также между ними и другими судами (например, арбитражными судами) решающее значение имеет следующее:

а) установленная федеральными законами *компетенция* судов по рассмотрению и разрешению дел (компетенция Конституционного Суда РФ, арбитражных судов, судов общей юрисдикции); например, ч. 2 ст. 4 ФКЗ «О судах общей юрисдикции Российской Федерации» от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ определяет, что суды общей юрисдикции рассматривают все административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством РФ рассматриваются другими судами;

б) вид или характер спора (дела), возникшего в сфере административных и иных публичных правоотношений, например:

- *конституционность* оспариваемой нормы законодательства;
- дела о защите нарушенных или оспариваемых *прав, свобод и законных интересов* граждан, прав и законных интересов организаций;
- *экономические споры*, вытекающие из порядка и результатов осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности;

в) вид нормативного правового акта, поскольку нормативные акты могут отличаться друг от друга по различным основаниям, например по субъектам принятия этих актов, пределам их действия, предмету правового регулирования.

В судах общей юрисдикции оспариваются нормативные правовые акты, которые были приняты государственными органами и должностными лицами как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ (например, споры об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части либо актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами). Общими судами рассматриваются также другие административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением *судебного контроля* за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных *публичных полномочий*.

7.2. Проверка конституционности нормативных правовых актов Конституционным Судом Российской Федерации

В сферу юрисдикции Конституционного Суда РФ входит проверка соответствия Конституции РФ: федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ; не вступивших в силу международных договоров РФ. Проверка конституционности указанных нормативных актов осуществляется по запросам соответствующих субъектов: Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

К компетенции судов общей юрисдикции не относится проверка соответствия указанных нормативных актов Конституции РФ (речь идет о федеральных законах, нормативных актах Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституциях республик, уставах, а также законах и иных нормативных актах субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ). В соответствии со ст. 21 КАС РФ Верховному Суду РФ подведомственны для рассмотрения как суда первой инстанции административные дела, например: об оспаривании *нормативных* правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ и иных государственных органов и государственных

корпораций; об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; об оспаривании *ненормативных* правовых актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, иных государственных органов.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ лишь в случае обращения в этот Суд строго определенных в законе субъектов, если заявитель считает указанные нормативные акты не подлежащими действию из-за их неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ.

Отвечающее установленным требованиям *обращение* в форме запроса, ходатайства или жалобы представляет собой повод к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ. Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является *обнаружившаяся неопределенность* в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ нормативный акт.

Решение Конституционного Суда РФ окончательно и не подлежит обжалованию; оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Государственный орган или должностное лицо, которые приняли признанный решением Конституционного Суда РФ не соответствующим Конституции РФ нормативный акт полностью или в части, должны рассмотреть вопрос о необходимости принятия нового нормативного акта, содержащего, в частности, положения об отмене нормативного акта либо о внесении изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанные неконституционными в отдельной его части. Такие же действия должны совершить государственный орган или должностное лицо в случае необходимости *устранения пробела в правовом регулировании*, если нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ.

Запрещается применение или осуществление (реализация) иным способом нормативного акта или отдельных его положений, признанных постановлением Конституционного Суда РФ не соответствующими Конституции РФ, с момента вступления в силу постановления Конституционного Суда РФ, которым нормативный акт или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции РФ, либо постановления Конституционного Суда РФ о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ в проведенном (сделанном) Конституционным Судом Российской Федерации *истолковании*. Такой же запрет применения действует и в отношении нормативного акта или его отдельных положений в истолковании, расходящемся со сделанным Конституционным Судом РФ в этом постановлении истолкованием.

Суды общей юрисдикции, арбитражные суды при рассмотрении дел после вступления в силу постановления Конституционного Суда РФ (включая дела, производство по которым возбуждено до вступления в силу этого постановления) не имеют права:

- а) руководствоваться нормативным актом или отдельными его положениями, признанными этим постановлением Конституционного Суда РФ не соответствующими Конституции РФ;
- б) применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, которое расходится со сделанным Конституционным Судом РФ в этом постановлении истолкованием.

Решения судов и иных органов, которые основаны на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда РФ неконституционными, не должны исполняться и подлежат пересмотру в установленных федеральным законом случаях. Государственные органы и должностные лица обязаны осуществлять деятельность по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией РФ в связи с решением Конституционного Суда РФ, т. е. такая деятельность должна проводиться в случаях, когда решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо из постановления Конституционного Суда РФ о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ в сделанном этим Судом истолковании вытекает необходимость устранения пробела или противоречий в правовом регулировании (ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Правительство РФ, Президент РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обязаны осуществлять нормотворческую деятельность, обусловленную: 1) признанием решением Конституционного Суда РФ нормативного акта не соответствующим Конституции РФ полностью или частично; 2) необходимостью устранения вытекающего из решения Конституционного Суда РФ пробела в правовом регулировании.

Оспаривание нормативных правовых актов, проверка конституционности которых относится законом к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, определяет в основном и решение вопросов о *подведомственности* судам общей юрисдикции дел об оспаривании нормативных правовых актов в порядке, установленном гл. 21 КАС РФ. Суды общей юрисдикции вправе рассматривать дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, противоречащих закону. *Основанием* для рассмотрения судами общей юрисдикции дел об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, находящихся ниже уровня федерального закона, является их противоречие иному нормативному правовому акту (кроме Конституции РФ), которое имеет *большую* юридическую силу.

Важным видом судебного контроля за законностью правовых актов и эффективной формой защиты конституций (или уставов) субъектов РФ является деятельность конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. Несмотря на то что права субъектов РФ на создание конституционных (уставных) судов в соответствующих субъектах РФ законодательно установлены, процесс их формирования как в прошлые годы, так и в настоящее время идет чрезвычайно медленно. По состоянию на август 2017 г. конституционные (уставные) суды созданы и функционируют в 17 субъектах РФ. В мае 2014 г. в Государственную Думу направлен проект федерального закона «О Конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации». Однако в апреле 2015 г. этот законопроект был отклонен Государственной Думой.

При наличии в субъекте РФ конституционного (уставного) суда субъекта РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, поскольку рассмотрение этих дел отнесено ч. 1 ст. 27 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Если субъект РФ не создал такого суда, то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется судами общей юрисдикции.

7.3. Оспаривание нормативных правовых актов полностью или в части в судах общей юрисдикции

Вопрос оспаривания нормативных правовых актов (полностью или в части) и выявления их юридической состоятельности является частью более общего вопроса о порядке разрешения административно-правовых споров как одного из видов юридических конфликтов. Сама процедура оспаривания нормативного правового акта по установленным в КАС РФ правилам не влечет автоматического признания оспариваемого акта недействительным. Это, по сути, способ, направленный на выяснение соответствия акта требованиям и положениям законов и иных нормативных правовых актов, на выявление юридической силы и нормативной обоснованности. При удовлетворении административного искового заявления (т. е. при принятии судом решения о признании оспариваемого акта полностью или в части *не действующим*) оспариваемый акт утрачивает юридическую силу.

Особое значение в современной судебной практике имеют дела об оспаривании нормативных правовых актов по мотиву несоответствия (полностью или в части) их закону. Особенностью данной категории дел является то, что объектом судебного обжалования (оспаривания) выступает нормативный правовой акт. При этом судебная защита по таким делам затрагивает публичные интересы неопределенного круга лиц, так как сам нормативный акт распространяет свое действие на неограниченный круг лиц. Посред-

ством рассмотрения таких дел суд общей юрисдикции осуществляет судебный контроль за соответствием оспариваемых нормативных актов другому нормативному акту, который имеет большую юридическую силу и значимость в иерархии нормативных актов.

Характер рассматриваемого спора (дела), а также процедура его рассмотрения определяют выявление нормативной природы оспариваемого акта управления. Суд сначала определяет «нормативность» оспариваемого акта управления и соответствующие признаки, так как это имеет важнейшее значение для разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, которые содержат разъяснения законодательства и обладают нормативными свойствами, устанавливается в гл. 21 КАС РФ. По общему правилу в судах общей юрисдикции (по правилам КАС РФ) рассматриваются все дела об оспаривании нормативных правовых актов и признании их недействующими, кроме тех, проверка законности которых отнесена законодательством к компетенции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов РФ.

К административным делам данной категории, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся множество дел, в результате рассмотрения которых разрешаются различные виды административных и иных публичных споров, например: дела о признании противоречащими федеральным законам нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых актов федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Виды нормативных правовых актов, которые могут быть проверены судами общей юрисдикции на предмет их соответствия закону, устанавливаются в многочисленных законодательных и иных нормативных правовых актах. Верховный Суд РФ согласно п. 4 ст. 2 ФКЗ от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» может рассмотреть в качестве суда первой инстанции *административные дела*, например:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального банка РФ, ЦИК РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

2) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, *содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами*;

3) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации ФС РФ, Государственной Думы ФС РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

4) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

5) об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации;

6) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд РФ предусмотрено федеральным законом;

7) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи;

8) о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территории двух и более субъектов РФ;

9) о прекращении деятельности средства массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории двух и более субъектов РФ;

10) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) ЦИК РФ и расформировании ЦИК РФ;

11) об отмене регистрации кандидата на должность Президента РФ;

12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов.

В соответствии с п. 2 ст. 4 ФКЗ от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» суды общей юрисдикции рассматривают все административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с российским законодательством должны рассматриваться другими судами.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа (в составе которых создается *судебная коллегия по административным судам* соглас-

но п. 2 ст. 24 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации») рассматривают дела в качестве суда *первой, апелляционной, кассационной* инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в соответствии с установленной федеральными законами подсудностью.

В соответствии со ст. 7 ФКЗ от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» военным судам подсудны административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. *Судебная коллегия по делам военнослужащих* Верховного Суда РФ рассматривает в первой инстанции:

а) дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

б) дела об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации;

в) дела по заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным окружным (флотским) военным судам (п. 3 ст. 9 ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»).

Окружной (флотский) военный суд рассматривает в первой инстанции административные дела, связанные с государственной тайной, дела по административным исковым заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным гарнизонным военным судам. Гарнизонный военный суд в пределах, установленных ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», рассматривает в первой инстанции не отнесенные федеральным конституционным законом и (или) федеральным законом к подсудности Судебной коллегии по делам военнослужащих или окружного (флотского) военного суда административные дела.

Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», если орган государственной власти субъекта РФ полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции РФ, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающим разграничение предметов ведения и полномочий между федераль-

ными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции РФ, соответствии нормативного правового акта федерального органа государственной власти Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий разрешается *соответствующим судом*.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет, что противоречия закона, иного нормативного правового акта либо иного ненормативного правового акта законодательного органа субъекта РФ, а также исполнительного органа государственной власти субъекта РФ устанавливаются соответствующим судом, под которым, как правило, понимается суд общей юрисдикции одного уровня с органом, издавшим обжалуемый правовой акт.

В течение всего срока действия нормативного правового акта заинтересованные лица могут подать в суд административное исковое заявление о признании данного акта *недействующим*.

С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части в суд вправе обратиться:

- а) лица, в отношении которых данный акт был применен;
- б) лица, являющиеся субъектами отношений, которые регламентируются оспариваемым нормативным правовым актом в случае, когда эти лица полагают, что оспариваемым актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы;
- в) общественные объединения (если право обращения в суд с административным иском в конкретных случаях предусмотрено федеральным законом);
- г) прокурор в пределах своей компетенции. В установленных п. 4 ст. 208 КАС РФ случаях правом на обращение в суд с административным исковым заявлением может Президент и Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти и высшее должностное лицо субъекта РФ, орган местного самоуправления, глава муниципального образования.

По административному иску об оспаривании нормативного правового акта судом может быть принята лишь один вид *мер предварительной правовой защиты* – запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца. Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора. Если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено не на основании административного искового заявления прокурора, то прокурор, вступивший в судебный процесс, дает заключение по этому административному делу. Запрещено утверждать соглашение о *примирении сторон* по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Суд, рассмотрев административное дело об оспаривании нормативного правового акта, может принять одно из решений:

1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Если суд признает нормативный правовой акт не действующим полностью или в части, то данный акт или его отдельные положения не должны применяться (реализовываться на практике) с даты, которая указана судом. Решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Административные дела об оспаривании актов, которые содержат разъяснения законодательства и обладают нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в соответствии с правилами, установленными г. 21 КАС РФ. При этом при рассмотрении данных административных дел необходимо учитывать особенностями, определенные ст. 217.1 КАС РФ. После рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд может:

1) удовлетворить заявленные требования полностью или в части и признать этот акт не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной даты, которую определит суд; такое решение принимается, когда оспариваемый акт: а) полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений; б) устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение;

2) отказать в удовлетворении заявленных требований; такое решение суд принимает в случае, когда оспариваемый акт: а) полностью или в части не обладает нормативными свойствами; б) соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Возможность суда проверять нормативные акты и его право признавать некоторые из них (или конкретные положения) недействующими позволяет сделать и более общий теоретический вывод о том, что судебная практика всё более становится *источником права*. Судебное решение, принятое в результате рассмотрения дела о соответствии закону какого-либо нормативного правового акта, становится также нормотворческим, так как оно формирует новые права и обязанности субъектов права, устанавливает недействительность, а следовательно, и неминуемую отмену определенных законодательных положений (правил поведения).

Судьи судов общей юрисдикции должны иметь единые требования и рекомендации для обеспечения правильного и единообразного применения законодательства при производстве по административным делам об оспа-

ривании нормативных правовых актов. Поэтому еще до принятия в 2015 г. КАС РФ и с целью устренения из судебной практики рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов неопределенностей и противоречий 29 ноября 2007 г. было принято постановление Пленума Верховного Суда РФ № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (в редакции постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 13 и 9 февраля 2012 г. № 3).

7.4. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов публичной власти, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих

Суды общей юрисдикции рассматривают все административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами.

Районный суд рассматривает все административные дела в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа в соответствии с установленной федеральными законами подсудностью рассматривают дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

Районными судами рассматриваются все дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и принятых ими административных актов (ст. 19 КАС РФ), не отнесенные ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» к подсудности Верховного Суда РФ (дела, подсудные Верховному Суду РФ устанавливаются п. 4 ст. 2 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»), не отнесенные ст. 20 КАС РФ к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, а также не отнесенные п. 3 ст. 9 ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» к подсудности военных судов (ст. 18 КАС РФ).

К *должностным лицам*, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены в соответствии с установленными в гл. 22 КАС РФ правилами, относятся лица, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающие от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие

(бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» относит к федеральным *государственным служащим* граждан, осуществляющих на основании служебного контракта профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы (федеральной государственной гражданской службы, военной службы, государственной службы иных видов) и получающих вознаграждение за счет средств федерального бюджета. Государственными гражданскими служащими субъекта РФ являются граждане, осуществляющие на основании служебного контракта профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ и получающие вознаграждение за счет средств бюджета субъекта РФ.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

В органах государственной власти и органах местного самоуправления, как правило, учреждаются должности, не относящиеся к должностям, соответственно, государственной и муниципальной службы. Следовательно, решения, действия (бездействие) лиц, занимающих такие должности, не подлежат судебному оспариванию по правилам, установленным в гл. 22 КАС РФ.

Для оспаривания решения, действия (бездействия) органа, организации или лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, гражданин, организация, иные лица могут направить соответствующее заявление в так называемом *административном порядке*, т. е. обратиться за защитой: а) в вышестоящие в порядке подчиненности орган или организацию, к вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу; б) использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

Однако указанные субъекты права могут обратиться с соответствующим административным иском заявлением и непосредственно в суд общей юрисдикции.

Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего устанавливается в гл. 22 КАС РФ. Если проверка законности решений, действий (бездействия) органов, организаций или лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, определена *иным судебным порядком*, то административные иски заявления о признании незаконными таких ре-

шений или действий (бездействия) не подлежат рассмотрению в порядке, установленном гл. 22 КАС РФ.

Субъектами обращения в суд с административным исковым заявлением по таким административным делам могут выступать: а) граждане; б) организации; в) иные лица, г) общественные объединения (в случае, если это предусмотрено федеральным законом).

Основаниями для подачи административного искового заявления в суд в таких случаях считаются: а) нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, организаций или иных лиц; б) наличие спора относительно их прав, свобод и законных интересов; в) создание препятствий к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов; г) незаконное возложение на них каких-либо обязанностей.

В случаях, определенных в КАС РФ, с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, в суд могут обратиться органы государственной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, иные органы, организации и лица, а также прокурор (в пределах своей компетенции). Подача административного искового заявления в таких случаях обусловлена уверенностью указанных субъектов в том, что оспариваемые решения, действия (бездействие): а) не соответствуют нормативному правовому акту; б) нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций и иных лиц; в) создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов; г) а также если на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Предъявление административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и иных должностных лиц невозможно в тех случаях, когда в федеральном законе указано на необходимость обязательного соблюдения *досудебного порядка* разрешения административных споров, т. е. обратиться в суд в таких случаях возможно лишь после соблюдения этого порядка.

По данной категории административных дел суд в порядке, предусмотренном гл. 7 КАС РФ, может принять решение о приостановлении действия оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или о приостановлении совершения в отношении административного истца оспариваемого действия.

Дела об оспаривании правовых актов, имеющих ненормативный характер, в зависимости от субъектного состава участников и характера правоотношений разрешаются судами общей юрисдикции (в порядке административного судопроизводства по правилам КАС РФ) или арбитражными судами (в порядке административного судопроизводства по правилам АПК РФ).

Для подачи административных исковых заявлений об оспаривании административных актов органов публичной власти и их должностных лиц действуют правила подсудности, установленные в гл. 2 КАС РФ.

Как правило, административное исковое заявление может быть подано в суд в течение *трех месяцев* со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов. По некоторым категориям административных дел в КАС РФ установлены и иные сроки подачи административного искового заявления об оспаривании административных актов (например, десять дней).

Статья 220 КАС РФ устанавливает перечень требований к административному исковому заявлению о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями (например, сведения о правах, свободах и законных интересах административного истца, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием); нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым подлежит проверить оспариваемое решение, действие (бездействие); требование о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями).

При рассмотрении данной категории административных дел судом проверяется *законность* оспариваемого решения, действия (бездействия). Здесь важным является подход в проверке законности; проверка осуществляется: а) в той части, которая оспаривается; б) в отношении лица, являющегося административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. Проверяя законность административных актов, суд не связан основаниями и доводами, которые содержатся в самом административном исковом заявлении о признании незаконными этих актов; суд выясняет в полном объеме и иные обстоятельства, необходимость изучения которых указана в ч. 9 и 10 ст. 226 КАС РФ (например, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца; соблюдены ли сроки обращения в суд; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия); порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок нормативно определен; основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания конкретизированы в нормативных правовых актах).

Суд, рассмотрев по существу административное дело об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, может принять одно из следующих решений:

1) *об удовлетворении* полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) *незаконными*; такое решение основывается на признании их судом: а) не соответствующими нормативным правовым актам и б) нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца; как следствие такого решения

по делу, суд возлагает на административного ответчика обязанность устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

7.5. Административное судопроизводство в арбитражных судах (оспаривание нормативных правовых актов в Суде по интеллектуальным правам; оспаривание ненормативных правовых актов в арбитражном суде)

Анализируя нормы АПК РФ по распределению подведомственности дел арбитражным судам, можно констатировать наличие нескольких важнейших положений, относящихся к административному судопроизводству.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ распределил *подведомственность* дел арбитражному суду в соответствии со ст. 27–33. Хотя термины «арбитражное судопроизводство», «правосудие в арбитражных судах» или «судопроизводство в арбитражных судах» не указываются в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, АПК РФ дает весьма детальное представление о сущности этих категорий. Статья 1 АПК РФ относит к судопроизводству в арбитражных судах осуществляемое арбитражными судами в Российской Федерации правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности путем разрешения экономических споров и рассмотрение иных дел, отнесенных к их компетенции названным Кодексом и другими федеральными законами, по правилам, установленным законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

Важно отметить, что с целью обеспечения судебного контроля над публичным управлением АПК РФ устанавливает такие задачи судопроизводства в арбитражных судах, как: 1) защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере; 2) укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Конституция РФ, федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», АПК РФ и принимаемые в соответствии с ними другие федеральные законы определяют *порядок судопроизводства* в арбитражных судах.

Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. В соответствии с ч. 2 ст. 27 АПК РФ арбитраж-

ные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием:

- 1) организаций, являющихся юридическими лицами;
- 2) граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, который приобретен в установленном законом порядке;
- 3) Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- 4) государственных органов, органов местного самоуправления;
- 5) иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Федеральные законы могут отнести к подведомственности арбитражных судов и иные дела.

В структуру подведомственности арбитражных судов входят рассматриваемые ими в *порядке административного судопроизводства* возникающие из *административных и иных публичных правоотношений* экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности. Таким образом, АПК РФ связывает термин «административное судопроизводство» с рассмотрением арбитражными судами различных по своему предмету экономических споров и иных дел, возникающих из административных и других публичных правоотношений.

Административное судопроизводство является *формой разрешения* возникающих из административных и иных публичных правоотношений экономических споров и других дел, связанных с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности.

Законодатель в ст. 29 АПК РФ устанавливает подведомственность арбитражным судам *экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений*.

Согласно ст. 29 АПК РФ арбитражным судам подведомственны дела:

а) об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если АПК РФ относит рассмотрение таких дел к компетенции Суда по интеллектуальным правам; Суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанций – ст. 26.1 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (глава 23 АПК РФ);

б) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, если АПК РФ относит рассмотрение таких дел к компетенции Суда по интеллектуальным правам (ст. 195.1 АПК РФ);

в) об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, на-

деленных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (гл. 24 АПК РФ);)

г) об административных правонарушениях, если федеральным законом (КоАП РФ) их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (гл. 25 АПК РФ; п. 3 ст. 23.1 КоАП РФ);

д) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания (гл. 26 АПК РФ);

е) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (подп. 5 п. 1 ст. 29 АПК РФ).

Таким образом, административное судопроизводство в арбитражном суде – это производство в арбитражном суде по оспариванию: 1) *нормативных* правовых актов (в случае, если производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов возбуждается на основании заявлений заинтересованных лиц, обратившихся в Суд по интеллектуальным правам с требованием о признании такого оспариваемого акта недействующим); 2) актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (компетенция Суда по интеллектуальным правам); 3) *ненормативных* правовых актов (административных актов), решений и действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц. Кроме этого, как уже было отмечено, арбитражные суды рассматривают также в порядке административного судопроизводства *дела об административных правонарушениях*. Следует отметить, что до принятия в 2015 г. КАС РФ единственным важнейшим кодифицированным процессуальным актом в России являлся АПК РФ, который вслед за Конституцией РФ использовал понятия «административное судопроизводство» или «порядок административного судопроизводства».

Раздел III АПК РФ «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» устанавливает особенности как направления в арбитражный суд заявления по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, так и порядок их рассмотрения. При этом в качестве одной из важнейших характеристик административного судопроизводства является возложение обязанности доказывания обстоятельств, которые послужили основанием для принятия оспариваемого акта, законности оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц на органы и лиц, принявших оспариваемый акт (решение) или совершивших оспариваемые действия (бездействие).

Таким образом, в соответствии с АПК РФ, когда речь идет о судебном оспаривании правовых актов (нормативных и ненормативных) и об оспаривании решений и действий (бездействия) должностных лиц и органов, осуществля-

ющих публичные полномочия, устанавливается следующий порядок разрешения таких споров: 1) дела об оспаривании нормативных правовых актов и дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматривает только Суд по интеллектуальным правам (гл. 23 АПК); 2) арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (гл. 24 АПК РФ).

В гл. 23 АПК РФ установлены основные процессуальные положения рассмотрения Судом по интеллектуальным правам дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Возбуждение производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов происходит на основании заявлений заинтересованных лиц, которые обратились с требованием о признании такого оспариваемого акта *недействующим*. В Суд по интеллектуальным правам с заявлениями о признании недействующими нормативных правовых актов, могут обратиться граждане, организации и иные лица в случае, если они полагают, что такой оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы. Правом обращения в Суд по интеллектуальным правам имеют также *прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы*.

В соответствии с п. 4 ст. 34 АПК РФ Суд по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции рассматривает следующие дела:

а) дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии;

б) дела об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере правоотношений, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

в) дела по спорам о предоставлении или прекращении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий (за исключением объектов авторских и смежных прав, топологий интегральных микросхем), в том числе: 1) об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) федерального органа по интеллектуальной собственности, федерального органа исполнительной власти по селекционным достижениям и их должностных лиц, а также органов, уполномоченных Правительством РФ рассматривать заявки на выдачу патента на секретные изобретения; 2) об оспаривании решений федерально-

го антимонопольного органа о признании недобросовестной конкуренцией действий, связанных с приобретением исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, товаров, работ, услуг и предприятий; 3) об установлении патентообладателя; 4) о признании недействительными патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец или селекционное достижение, решение о предоставлении правовой охраны товарному знаку, наименованию места происхождения товара и о предоставлении исключительного права на такое наименование, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их признания недействительными; 5) о досрочном прекращении правовой охраны товарного знака вследствие его неиспользования.

Глава 23 АПК РФ («Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов по интеллектуальным правам») устанавливает: порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов Судом по интеллектуальным правам; перечень лиц, имеющих право на обращение в Суд по интеллектуальным правам; требования к заявлению о признании нормативного правового акта недействующим; процедура судебного разбирательства и принятие решения суда по делу; опубликование решения суда. Рассмотрение дела об оспаривании нормативного правового акта производится коллегиальным составом судей в срок, который не должен превышать трех месяцев со дня поступления заявления в суд. Важной особенностью является возможность признания Судом по интеллектуальным спорам обязательной явки в судебное заседание представителей государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, принявших оспариваемый нормативный правовой акт; суд может вызвать их в судебное заседание для дачи объяснений.

Рассматривая в судебном заседании дело, суду необходимо: 1) проверить оспариваемый акт (или его отдельное положение); 2) установить соответствие оспариваемого акта федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, который имеет большую юридическую силу; 3) выяснить надлежащие полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт; 4) установить обстоятельства, которые явились основанием для принятия оспариваемого акта. Принципиальным моментом судебного разбирательства является возложение на орган или должностное лицо, принявших оспариваемый акт, обязанности доказывания соответствия оспариваемого нормативного правового акта нормам федерального законодательства, наличия у органа или должностного лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельства, послужившего основанием для его принятия.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов Суд по интеллектуальным правам в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения; 2) устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу; 3) определяет полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт (ч. 4 ст. 194 АПК РФ).

Суд по интеллектуальным правам по результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта вправе принять одно из решений:

- а) о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;
- б) о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими полностью или в части.

Решение Суда по интеллектуальным спорам по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия. Следовательно, нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом недействующими, не должны применяться с момента вступления в законную силу решения суда; при этом они должны приводиться органом или лицом, принявшими оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим боольшую юридическую силу.

По результатам рассмотрения дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, Суд по интеллектуальным правам может принять одно из следующих решений:

- а) о признании оспариваемого акта полностью или в части не обладающим нормативными свойствами и соответствующим разъясняемым им нормативным положениям;
- б) о признании оспариваемого акта полностью или в части не соответствующим разъясняемым им нормативным положениям, устанавливающим не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, и о признании этого акта не действующим полностью или в части.

Рассмотрение *дел об оспаривании ненормативных* правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц осуществляется *арбитражным судом* по предусмотренным АПК РФ общим правилам искового производства с особенностями, которые установлены в гл. 24 АПК РФ. Возбуждение производства по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц основывается на заявлении заинтересованного лица, которое обратилось в арбитражный суд. В заявлении содержится требование о признании (1) *недействительными* ненормативных правовых актов или (2) о признании *незаконными* решений и действий (бездействия) указанных органов и лиц.

В арбитражный суд с заявлением о признании *недействительными* ненормативных правовых актов, *незаконными* решений и действий (бездей-

ствия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц вправе обратиться граждане, организации, иные лица, прокурор, а также органы, осуществляющие публичные полномочия, если они полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. Такие заявления рассматриваются в *арбитражном суде* в случае, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом не отнесено к компетенции других судов.

Важно, чтобы заявление о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными соответствовало в полном объеме требованиям, перечисленным в ст. 199 АПК РФ. Заявитель может обратиться в арбитражный суд с ходатайством о приостановке действия оспариваемого акта или решения.

При рассмотрении таких дел арбитражный суд: 1) осуществляет *проверку* оспариваемого акта (или его отдельных положений); 2) устанавливает их *соответствие закону* или иному нормативному правовому акту; 3) определяет наличие *полномочий* у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие); 4) устанавливает, *нарушают ли* оспариваемый акт, решение и действие (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта *недействительным*, решений и действий (бездействия) *незаконными*. Со дня принятия решения арбитражного суда о признании недействительным ненормативного правового акта полностью или в части указанный акт (или его отдельные положения) не подлежат применению. Если в результате судебного разбирательства арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц *соответствуют* закону или иному нормативному правовому акту и *не нарушают* прав и законных интересов заявителя, суд принимает *решение об отказе в удовлетворении* заявленного требования.

В отдельных случаях в федеральных законах закреплена норма, содержащая ссылку на так называемое «соответствующее процессуальное зако-

нодательство», определяющее судебный порядок обжалования нормативных правовых актов административных органов. Например, п. 4 ст. 138 Налогового кодекса РФ определяет, что обжалование организациями и физическими лицами в судебном порядке актов (в том числе нормативных) налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц производится в порядке, предусмотренном соответствующим процессуальным законодательством Российской Федерации. Пункт 6 ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» закрепляет за антимонопольным органом полномочие по обращению в суд с заявлениями о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации. В арбитражный суд антимонопольный орган может обратиться с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с исками, заявлениями о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, ненормативных актов указанных государственных и муниципальных органов.

Статья 23.1. КоАП РФ устанавливает подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях, рассматриваемых судами. В соответствии с установленной подведомственностью дела об административных правонарушениях могут рассматриваться судьями судов общей юрисдикции, арбитражных судов, гарнизонных военных судов, мировыми судьями. Районный суд может рассматривать дела об административных правонарушениях в случаях, которые определены КоАП РФ. Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП и совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Военные суды рассматривают также дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы.

Глава 25 АПК РФ содержит правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. Причем законодатель предусмотрел два вида такого административного судопроизводства: 1) порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенных федеральным законом к подведомственности арбитражных судов (ст. 202–206 АПК РФ); 2) порядок рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (ст. 207–211 АПК РФ).

В порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности включаются: основания возбуждения производства; подача заявления о привлечении к административной ответственности; требования к заявлению; судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности; решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности. Такие же элементы определяются в АПК РФ и для порядка рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Таким образом, в соответствии с терминологией АПК РФ, процедура привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности и рассмотрение таких дел арбитражными судами о привлечении к административной ответственности называется «административным судопроизводством». Однако природа административно-деликтных правоотношений, возникающих при применении арбитражными судами административных наказаний, и их правовое значение существенно отличаются от юридической природы и характеристики дел, возникающих из публичных правоотношений и связанных с оспариванием нормативных правовых актов, обжалованием решений и действий (бездействия) органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, совершившие административные правонарушения, *привлекаются* к административной ответственности в связи с осуществлением ими предпринимательской или иной экономической деятельности. Дела о привлечении их к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенные КоАП РФ к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, которые определены в гл. 25 АПК РФ. На основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях и требующих привлечь к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, возбуждается производство о привлечении указанных лиц к административной ответственности. Судья арбитражного суда единолично рассматривает в судебном заседании дела о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность. Арбитражный суд принимает решение по делу о привлечении к административной ответственности по правилам, установленным в гл. 20 АПК РФ.

В качестве характеристики *активной роли* арбитражного суда в судебном заседании АПК РФ устанавливает его право истребовать от административного органа, составившего протокол об административном правонарушении, доказательства, которые необходимы для рассмотрения дела и принятия решения (п. 5 ст. 205 АПК РФ).

Результатами рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности являются следующие решения арбитражного суда: 1) о привлечении к административной ответственности; 2) об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Производство по делам *об оспаривании решений административных органов* о привлечении лица к административной ответственности возбуждается на основании заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, а также на основании заявлений потерпевших. Арбитражный суд принимает решение о *признании незаконным и об отмене оспариваемого решения* административного органа о привлечении лица к административной ответственности либо *об изменении решения* в случае, если в судебном заседании будет установлено, что: а) не соответствует закону оспариваемое решение о привлечении лица к административной ответственности или порядок его принятия; б) отсутствуют основания для привлечения лица к административной ответственности или основания для применения конкретной меры административной ответственности; в) оспариваемое решение принято административным органом или должностным лицом с превышением их полномочий¹¹⁴. Арбитражный суд, рассмотрев заявление об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности, может установить законность и обоснованность решения административного органа о привлечении к административной ответственности. В этом случае судом принимается решение *об отказе в удовлетворении требования заявителя*.

§ 8. Прокурорский надзор

Для обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в Российской Федерации действует система органов прокуратуры. Прокуратура Российской Федерации осуществляет от имени государства надзор за исполнением законов, действующих на ее территории, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹¹⁵). Отсюда *прокурорский надзор – это особый вид государственной деятельности, осуществляемый Генеральным прокурором и подчиненными ему прокуро-*

¹¹⁴ О превышении должностных полномочий см. также: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

¹¹⁵ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ (с изм. и доп. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49. Ст. 4472 ; 2015. № 52. Ст. 7537 (далее по тексту данного параграфа – федеральный закон о прокуратуре).

рами, направленный на обеспечение точного и единообразного исполнения законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, судебными приставами, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Кроме прокуратуры, государственный надзор и ведомственный контроль за исполнением отдельных видов законов осуществляют иные органы государственного управления и контроля. Однако прокурорский надзор отличается от иных видов надзора и контроля следующими признаками:

1) прокурорский надзор обеспечивает исполнение всех законов, действующих на территории Российской Федерации, тогда как иные виды надзора и контроля обеспечивают исполнение законов, регулирующих конкретные виды деятельности, а в отдельных случаях также и подзаконных нормативных актов;

2) прокурор использует в своей деятельности полномочия, позволяющие установить нарушения законов и путем внесения актов прокурорского реагирования требовать от соответствующих органов или должностных лиц их устранения. Должностные лица и органы, осуществляющие иные виды надзора и контроля, не только устанавливают нарушения, но и устраняют их;

3) прокурор при выявлении нарушений закона может ставить перед соответствующими органами вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц. Органы надзора и контроля в соответствии с положениями гл. 23 Кодекса об административных правонарушениях РФ¹¹⁶ наделены полномочиями по привлечению таких лиц к административной ответственности.

Применительно к отношениям, которые урегулированы нормами административного права, можно выделить такие *основные участки деятельности прокуратуры*, как: надзор за исполнением законов органами исполнительной власти и органами местного самоуправления; надзор за исполнением законов органами государственного управления и органами контроля; надзор за исполнением федеральных законов государственными гражданскими и муниципальными служащими; возбуждение и расследование административных дел (административное преследование); участие прокурора в рассмотрении дел об административном производстве.

¹¹⁶ Кодекс об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. на 23.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 ; 2016. № 26 (Ч. 1). Ст. 3882.

Первые три участка деятельности являются составной частью двух отраслей прокурорского надзора: надзора за исполнением законов (ст. 21 федерального закона о прокуратуре) и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 26 федерального закона о прокуратуре). Эти две отрасли, имея единый объект надзора и очень сходные полномочия, отличаются друг от друга предметом надзора, а также пределами надзорных полномочий.

Так, предмет надзора за исполнением законов – это деятельность федеральных министерств, государственных комитетов, служб и иных федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций по соблюдению Конституции РФ и исполнению законов, действующих на территории Российской Федерации, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. В Конституции РФ¹¹⁷ содержатся нормы прямого действия, поэтому неуклонное их соблюдение составляет фундамент законности в Российской Федерации. К актам, надзор за исполнением которых осуществляет прокуратура РФ, относятся также международные договоры Российской Федерации и акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права, которые согласно ст. 15 Конституции РФ являются составной частью российской правовой системы. Что касается законов, то прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов, кодексов, основ законодательства, конституций (уставов) субъектов РФ, законов субъектов РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹⁸ прокуроры осуществляют также надзор за исполнением уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Принимая во внимание, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), можно отметить, что издаваемые ими нормативные акты, хотя и регулируют важные направления деятельности муниципальных образований, но к законам отнесены быть не могут. Они – подзаконные нормативные акты. И если государство желает, чтобы методами прокурорского надзора обеспечивалось исполнение уставов муниципальных образований и муниципальных нормативно-правовых актов, то следу-

¹¹⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 21.07.2014) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹¹⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп. от 23.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2016. № 26 (Ч. 1). Ст. 3866.

ет расширить предмет надзора, включив в ч. 1 ст. 1 федерального закона о прокуратуре положение о том, что прокуратура РФ осуществляет надзор как за исполнением законов, так и уставов муниципальных образований и муниципальных нормативных правовых актов. Кроме того, органы местного самоуправления наделены полномочиями принимать правовые акты, которые носят не нормативный, а частный правоприменительный характер (например: постановление о предоставлении Петровой И. С. земельного участка под строительство парикмахерской). Такие правоприменительные акты сами являются предметом надзора прокуратуры, так как прокуратура обеспечивает соответствие их законам (п. 2 ч. 1 ст. 21 федерального закона о прокуратуре).

Предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – это деятельность (действие, бездействие, решения) по соблюдению прав и свобод человека и гражданина этими же органами. Нарушение прав и свобод человека и гражданина, как правило, связано с нарушением требований законов либо несоблюдением положений Конституции РФ, тогда как не всякое нарушение закона влечет за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина. Отсюда можно сделать вывод, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является составной частью надзора за исполнением законов. Поэтому далее, если иное не оговорено в тексте данного параграфа, мы будем вести речь о единых пределах, методиках надзора, актах прокурорского реагирования применительно к анализируемым участкам деятельности.

Пределы надзорных полномочий прокурора, помимо предмета, объектов и самих полномочий, определяются запретом подменять иные государственные органы, и, относительно надзора за исполнением законов, проверки должны проводиться на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Что касается запрета подменять иные государственные органы, здесь следует уточнить, что этот запрет распространяется на направление актов прокурорского реагирования в поднадзорные органы. Вместе с тем прокурор не лишен права обращаться в суд за защитой прав и свобод человека и гражданина, интересов общества, государства, муниципальных образований (ч. 3 ст. 22 и ч. 4 ст. 27 федерального закона о прокуратуре).

Требует уточнения и второе ограничение полномочий прокурора. Несмотря на то что федеральный закон о прокуратуре связывает проведение проверки исполнения законов наличием информации о нарушениях законов (ч. 2 ст. 21), Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в п. 3 требует «надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, осуществлять независимо от поступле-

ния информации о нарушениях законности»¹¹⁹. Обеспечение же надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина таким ограничением не обременено.

И, наконец, третье ограничение полномочий связано с требованием законодателя при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина не вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность. Думается, что данное ограничение не имеет под собой реальной основы. Дело в том, что оперативно-хозяйственная деятельность не регламентируется законом и осуществляется организациями на свой страх и риск. А раз так, то данное ограничение не является действующим.

Субъекты надзорной деятельности. В зависимости от места прокуратуры в системе органов прокуратуры следует различать компетенцию в области надзора за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина следующим образом: надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, федеральными органами контроля и их должностными лицами осуществляет Генеральная прокуратура; надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, территориальными федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами контроля и их должностными лицами – прокуратуры субъектов Российской Федерации; надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, районными (городскими) территориальными органами исполнительной власти, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций – районные (городские) прокуратуры.

Прокурорский надзор за законностью правовых актов. Федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций в пределах компетенции, предоставленной им законодательством Российской Федерации, наделены полномочиями по изданию правовых актов. В теории права выделяют нормативные правовые акты и ненормативные (правоприемительные, акты индивидуального характера) правовые акты.

Нормативные правовые акты согласно п. 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О прак-

¹¹⁹ Законность. 2007. № 12. С. 34–39; 2012. № 4. С. 37–41 (с изм. и доп. от 9.02.2012 г. № 39, от 10.02.2012 г. № 46).

тике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹²⁰ характеризуются следующими признаками: а) издаются в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; б) содержат правовые нормы (правила поведения) обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. В соответствии с п. 10 данного постановления в отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого правового акта свидетельствуют утвержденные данным актом приложения. К нормативным правовым актам относятся и законы субъектов РФ: они принимаются законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации и отвечают всем признакам нормативного правового акта. Однако в данном случае в компетенцию прокурора не входит обеспечение соответствия одного закона, обладающего меньшей юридической силой (закона субъекта), другому, обладающему высшей юридической силой (федеральному закону). Думается, что решение такого вопроса должно относиться к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и (или) конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднозначно пытается решить этот вопрос. Так, в постановлении 11 апреля 2000 г. № 6-П он допускает обращение прокурора в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону и право суда рассмотреть этот вопрос¹²¹, тогда как в постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П сказано, что дела об оспаривании конституций (уставов) субъектов Российской Федерации суды общей юрисдикции рассматривать не вправе¹²². В связи с этим хотелось бы еще раз подчеркнуть, что предметом прокурорского надзора является правоприменительная деятельность поднадзорных органов, а не законотворческая.

К ненормативным правовым актам следует относить акты, устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретных лиц, т. е. акты применения права: например, постановление по делу о привлече-

¹²⁰ Рос. газета. 2007. 8 дек. (с изм. и доп. от 10.06.2010 г. № 13, 09.02.2012 г. № 3).

¹²¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 16. Ст. 1774.

¹²² По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

нии лица к административной ответственности; постановление о предоставлении земельного участка под строительство жилого дома и т. д.

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что прокуратура обеспечивает надзор за соответствием законам как нормативных правовых актов, так и правоприменительных правовых актов, издаваемых поднадзорными прокуратуре органами. Определение вида правового акта необходимо для использования методик прокурорского надзора.

Так, для обеспечения надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления Генеральный прокурор Российской Федерации требует:

1) активно участвовать прокурорским работникам в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан, для чего: своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов; составлять заключения, содержащие правовой анализ этих проектов; участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам; в случае отклонения замечаний на проекты нормативных правовых актов направлять информацию высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, главе муниципального образования для использования ими права отклонить принятые представительными органами нормативные правовые акты;

2) проводить проверки соответствия законам принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления нормативных правовых актов, для чего: организовывать изучение нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты; результаты изучения отражать в подписанном руководителем прокуратуры заключении о соответствии нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и законам; в случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса о приведении нормативного правового акта в соответствие с законом – обращаться с заявлением в суд о признании нормативного правового акта противоречащему закону; в течение месяца с момента изменения федерального законодательства проводить сверки действующих нормативных правовых актов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, о чем составлять соответствующие акты о наличии или отсутствии нормативных правовых актов, вступивших в противоречие с федеральным законодательством; для установления соответствия или несоответствия нормативного правового акта Конституции РФ и законам использовать на регулярной основе данные федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, обеспечивать деловое

сотрудничество с территориальными органами Минюста России, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации, контролирующими органами, общественными организациями, средствами массовой информации¹²³.

Немаловажную роль в обеспечении принятия соответствующих законам нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, иными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления, их должностными лицами играет антикоррупционная экспертиза¹²⁴. Одним из субъектов такой экспертизы является Генеральный прокурор РФ¹²⁵.

В научной литературе распространена позиция, согласно которой цель антикоррупционной экспертизы – это выявление коррупциогенных факторов и их последующее устранение в правовых актах и их проектах¹²⁶. Но кроме этого, О. В. Казаченкова к данной цели относит еще и «включение в положения таких актов антикоррупционных норм в превентивных целях, в том числе внесение предложений о необходимости отмены нормативного правового акта, внесение в него изменений, доработки либо отклонения проекта нормативного правового акта»¹²⁷.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится с применением Методики, определенной Правительством РФ (ст. 3 федерального закона об антикоррупционной экспертизе).

Методика – это совокупность приемов, методов, система правил выполнения какой-либо работы, исследования¹²⁸. Следовательно, к компетенции Правительства РФ (при буквальном толковании) отнесено определение совокупности приемов и методов проведения антикоррупционной экспертизы.

Рассмотрим методику проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и принятых правовых актов органов государственной власти субъектов РФ.

¹²³ См.: Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 // Законность. 2007. № 11. С. 23–27.

¹²⁴ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. (с изм. и доп. от 21.10.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609; 2013. № 48. Ст. 6278.

¹²⁵ См.: Сухаренко А. Общество против коррупции // ЭЖ-Юрист. 2013. № 20. С. 21.

¹²⁶ См.: Семенова Е. И. Антикоррупционная экспертиза как полиотраслевой вид юридически значимой деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 33.

¹²⁷ Казаченкова О. В. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 29–38.

¹²⁸ См.: Кудрявцев В. Л. Антикоррупционная экспертиза : вопросы теории и методики производства // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. М., 2010. С. 89.

Прокуратура проводит антикоррупционную экспертизу согласно Методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96¹²⁹.

Так, в Методике выделено два вида коррупциогенных факторов:

– устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

– содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

К первому виду коррупциогенных факторов относятся:

– широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти (их должностных лиц);

– определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

– выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц);

– чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

– принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

– заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

– отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

– отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага)¹³⁰.

Ко второму виду коррупциогенных факторов можно отнести:

– наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

¹²⁹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (с изм. и доп. от 27.11.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084 ; 2013. № 13. Ст. 1575.

¹³⁰ См.: *Филатов С. В.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) // *Законность.* 2013. № 2. С. 33.

– злоупотребление правом заявителя органами государственной власти (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

– юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера¹³¹.

Выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы отражаются в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта и в заключении должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

Заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательно рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом.

Для обеспечения надзора за исполнением законов при издании ненормативных правовых актов следует пользоваться несколько иной методикой. Прокурор чисто физически не может обеспечить постоянный надзор за соответствием законам таких правовых актов. Поэтому надзор за исполнением законов он должен осуществлять при наличии информации о правонарушении (ч. 2 ст. 21 федерального закона о прокуратуре)¹³², а надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – как при наличии такой информации, так и по собственной инициативе либо по указанию вышестоящего прокурора.

Получив жалобу либо указание, прокурор в установленный Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹³³ срок должен провести проверку соответствия правового акта закону. Для этого он вправе: при предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещение поднадзорных органов; иметь доступ к их документам и материалам; требовать представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; пользоваться услугами специалиста для выяснения возникших вопросов; требо-

¹³¹ См.: Каплунов В. Н. Превентивная сторона надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. 2013. № 7. С. 45.

¹³² В соответствии с п. 6 приказа Генерального прокурора № 195 проверки исполнения законов проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т. п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь – для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

¹³³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. (с изм. и доп. от 03.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060 ; 2015. № 45. Ст. 6206.

вать проведения проверок, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушений законов.

Если в ходе проведения проверки будет выявлено нарушение закона при издании ненормативного правового акта, то, как правило, в соответствии со ст. 23 федерального закона о прокуратуре прокурор или его заместитель приносят протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу с требованием отменить этот акт в целом или в части, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Для обеспечения надлежащего прокурорского надзора за соответствием законам правовых актов следует учитывать следующие обстоятельства.

1. Проверку о соответствии изданного правового акта закону должна осуществлять прокуратура соответствующего уровня (если правовой акт издан федеральным ведомством, то – Генеральная прокуратура РФ; если муниципальным образованием, то – районная прокуратура; и т. д.).

2. Саму проверку по поручению руководителя прокуратуры может проводить любой оперативный работник (старший помощник, помощник прокурора), тогда как акт реагирования должен приноситься руководителем соответствующей прокуратуры – прокурором либо его заместителем (ч. 1 ст. 23 федерального закона о прокуратуре).

3. Если надзирающий прокурор считает необходимым направить протест в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу, то он должен обратиться с ходатайством (представлением) к вышестоящему прокурору о необходимости внесения такого протеста.

4. В соответствии с п. 3 ст. 22 и п. 1 ст. 23 федерального закона о прокуратуре принесение протеста и обращение с заявлением в суд об оспаривании правового акта рассматриваются в качестве альтернативных форм реагирования прокурора на нарушения закона. Прокурор, осуществляющий надзор, сам решает, какой из этих способов следует использовать в данной конкретной ситуации. Законодатель не предусматривает соблюдения какой-либо последовательности в использовании этих актов реагирования. На отсутствие необходимости досудебного урегулирования вопроса при оспаривании правового акта обращается внимание в п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48.

При обращении в суд по вопросу оспаривания правового акта прокурор должен четко определить вид правового акта, подлежащего оспариванию (нормативный или ненормативный); какому виду судов (конституционному, арбитражному или суду общей юрисдикции) подведомственно данное дело, и какому конкретно суду.

В суд общей юрисдикции прокурор вправе обратиться в соответствии с ч. 3 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ¹³⁴ в пределах своей

¹³⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп. от 02.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2016. № 23. Ст. 3293.

компетенции с заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части. Административное исковое заявление подается прокурором соответствующего уровня в суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, издавших акт (мировым судьям дела данной категории не подсудны). Требования к административному исковому заявлению об оспаривании нормативного правового акта и о признании нормативного правового акта недействующим закреплены ст. 209 КАС РФ. Заявление должно соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 125 КАС РФ, и содержать наименование суда, в который подается административное исковое заявление; наименование административного истца (ч. 4 ст. 39 КАС РФ), наименование административного ответчика; наименование органа или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, его наименование и дату принятия, источник и дату его опубликования; сведения о том, какие права нарушены ..., и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования и др. К заявлению прилагается копия оспариваемого нормативного правового акта.

В соответствии с ч. 4 ст. 213 КАС РФ «административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора. В случае если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено на основании административного искового заявления прокурора, он не дает заключения по этому административному делу. Если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено не на основании административного искового заявления прокурора, прокурор, вступивший в судебный процесс, дает заключение по этому административному делу».

Если суд признает нормативный правовой акт противоречащим закону, то он считается недействующим полностью или частично. Для снятия данного вопроса с контроля по вступлении решения суда в законную силу прокурор должен убедиться в том, чтобы в месте опубликования оспоренного акта было опубликовано и судебное решение о признании данного акта недействующим, а также об отмене всех других актов, основанных на нем (ч. 4 ст. 215, ст. 216 КАС РФ).

Кроме того, прокурор вправе обратиться с административным иском заявлением о признании акта, обладающего нормативными свойствами, недействующим. Порядок рассмотрения таких административных дел регламентируется ст. 217.1 КАС РФ.

Ненормативные правовые акты – решения, действия (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, – оспариваются соответствующими прокурорами в суды общей юрисдикции соответствующего уровня в порядке ст. 23 федерального закона о прокуратуре и ч. 4 ст. 218 КАС РФ в соответствии с правилами гл. 22 КАС РФ. Согласно ч. 1 ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд об оспаривании

нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ и ее субъектов, а также органов местного самоуправления, если в них затрагиваются права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности¹³⁵.

Порядок рассмотрения арбитражным судом дел об оспаривании нормативных правовых актов регулируется гл. 23 АПК РФ. В ч. 2 ст. 192 АПК РФ закреплено право прокурора обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании акта недействующим, если он полагает, что такой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Данное положение АПК РФ в части возможности обращения прокурора в суд при обнаружении противоречия одного нормативного правового акта иному, имеющему большую юридическую силу, противоречит назначению прокуратуры в нашем государстве, так как в соответствии с ч. 2 ст. 1 федерального закона о прокуратуре прокурор обеспечивает соответствие правовых актов законам, а не одних правовых актов другим.

Дела о признании нормативного правового акта недействующим относятся к возникающим из административных и иных публичных отношений. Вместе с тем согласно ч. 1 ст. 193 АПК РФ заявление прокурора должно соответствовать в том числе требованиям ч. 1, п. 1–2 и 10 ч. 2, ч. 3 ст. 125 АПК РФ, а именно: подаваться в письменной форме; подписываться уполномоченным прокурором; содержать наименование суда, в который подается заявление; указывать местонахождение ответчика; иметь перечень прилагаемых документов. Копии заявления и прилагаемые документы должны быть направлены ответчику заказным письмом с уведомлением. А в самом заявлении должны быть указаны: наименование органа или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт; название, дата принятия, номер, источник опубликования и иные данные об оспариваемом акте; права и законные интересы, которые, по мнению прокурора, нарушаются оспариваемым актом; название закона и его положений, на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый акт; требование о признании оспариваемого акта недействующим полностью или в части; перечень прилагаемых документов. Как и при обращении в суд общей юрисдикции, подача заявления в арбитражный суд не приостанавливает действия оспариваемого нормативного правового акта.

В соответствии с ч. 5 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе вступить в рассматриваемое по заявлению других лиц дело данной категории, и в этом случае ему предоставляются процессуальные права и обязанности лица, участвующего в деле.

Если для приведения нормативного правового акта в соответствие с требованиями закона требуется не их отмена, а серьезная доработка, возмож-

¹³⁵ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. (с изм. и доп. от 23.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012 ; 2016. № 10. Ст. 1321.

но использование представления об устранении нарушения закона, так как это позволяет в месячный срок внести соответствующие изменения. Представление используется прокурорами и тогда, когда есть необходимость привлечения виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности. Так, в соответствии с п. 2.6 приказа Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» прокурорам предписано при выявлении причин и условий, способствующих нарушениям законодательства в сфере регионального и муниципального нормотворчества, использовать представление, в котором в обязательном порядке ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц аппаратов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Кроме того, здесь важно еще раз подчеркнуть, что прокуратура не должна осуществлять надзор за исполнением требований муниципальных нормативных актов, в том числе и Уставов муниципальных образований, так как они носят подзаконный характер. Прокуратура же осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов.

Надзор за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе. Данный вид прокурорской деятельности является одним из направлений надзора за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Государственная служба включает в себя три вида службы: гражданскую, военную и правоохранительную. Причем гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), поэтому муниципальная служба отличается от государственной и составляет самостоятельный вид службы.

Реализация законов в сфере государственной и муниципальной служб осуществляется в форме действий и бездействий государственных и муниципальных служащих, иных лиц и органов, а также путем принятия правовых актов (нормативных и ненормативных). Своими действиями (бездействиями) и издаваемыми правовыми актами государственные и муниципальные служащие могут нарушать финансовое, бюджетное, земельное, природоохранное, антимонопольное, гражданское и иное законодательство. Однако предметом рассматриваемого направления надзора будет лишь исполнение законов, регламентирующих различные виды государственной и муниципальной служб. А элементами предмета данного надзорного направления являются: порядок поступления на государственную и муниципальную службы, порядок прохождения и прекращения службы, а также статус государственных и муниципальных служащих.

Нарушения законодательства о государственной и муниципальной службе совершаются, как правило, лицами, находящимися на этих видах службы, либо государственными и муниципальными органами и учреждениями,

где эти служащие проходят службу. Однако в числе субъектов нарушения законов о государственной и муниципальной службе могут выступать и другие лица и органы, например: принятие нормативного правового акта представительным органом местного самоуправления, противоречащих законодательству о муниципальной службе.

Исследователи проблем прокурорского надзора выявили несколько групп нарушений законов о государственной гражданской и муниципальной службе:

1. Несоблюдение квалификационных требований к должностям службы. Это выражается в нарушении положений норм, касающихся наличия: соответствующего высшего профессионального либо специального образования; определенного стажа либо опыта работы по специальности, а также особых знаний и навыков, необходимых для исполнения служебных обязанностей; достижения определенного возраста; и т. д.

2. Нарушение конкурсных процедур при приеме на службу, назначении на вышестоящую должность: назначение на должность без проведения конкурса; нарушение сроков размещения информации о предстоящем конкурсе; образование конкурсных комиссий без соблюдения требований к их составу.

3. Нарушение основных прав служащего. Чаще всего это проявляется в отказе ознакомления его с материалами личного дела; непредставлении должностного регламента и иных документов, определяющих права и обязанности служащего; нарушении условий оплаты труда, права на отдых, права на должностной рост на конкурсной основе, повышение квалификации и др.

4. Неисполнение возложенных законом обязанностей: предоставление служащими недостоверных сведений о себе, доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, наличии запретов для занятия той или иной должности (родство или свойство служащих, наличие судимости либо иного гражданства, занятие предпринимательской деятельностью и т. д.)¹³⁶.

Для устранения данных нарушений законов в практике прокурорского надзора чаще всего используют: принесение протестов, внесение представлений, предостережений, обращение с заявлениями в суд. Условия и порядок использования данных актов реагирования тот же, что и при осуществлении надзора за соответствием законам правовых актов.

В сфере надзора за исполнением законов о государственной и муниципальной службе следует выделять нарушения законодательства о противодействии коррупции. Так, в соответствии с федеральным законом «О противодействии коррупции» к нарушениям коррупционной направленности в сфере государственной и муниципальной службы можно отнести: несоблюдение квалификационных требований, предъявляемых к лицам, замещающим должности по данным службам; несоблюдение конкурсных процедур при поступлении на службу или при замещении другой должности службы; непредставление либо недостоверное представление сведений о себе и членах своей семьи; непроведение проверки достоверности и полноты сведений,

¹³⁶ См.: Алексеев А. И., Евдокимов В. Б., Побережная И. А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе : науч.-метод. пособие. М., 2008. С. 88–90.

представляемых служащим; неуведомление соответствующих органов о случаях обращения к служащему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений¹³⁷.

В случае обнаружения таких нарушений помимо вышеназванных актов прокурорского реагирования могут использоваться также: постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства и постановления о возбуждении производства об административном правонарушении. А при внесении представления об устранении нарушений законов может ставиться вопрос о необходимости привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования (административное преследование). Право возбуждать производство об административном правонарушении принадлежит прокурору со времени создания советской прокуратуры и выступает оно в качестве акта реагирования прокурора при установлении им в ходе надзорной деятельности признаков административного правонарушения. Вместе с тем в ноябре 2011 г. в федеральный закон о прокуратуре были внесены изменения, и статья 1, посвященная функциям прокуратуры Российской Федерации, дополнена положением о том, что прокуратура, помимо прочих, осуществляет функцию возбуждения дел об административных правонарушениях и проведения административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами (многие ученые, да и судебные органы в своих постановлениях называют этот вид деятельности прокуратуры административным преследованием¹³⁸).

В соответствии с положениями ч. 2 ст. 22 федерального закона о прокуратуре и ст. 25.11 КоАП РФ прокурор имеет право возбудить производство об административном правонарушении по любому составу. Кроме того, ст. 28.4 КоАП РФ содержит наименование составов правонарушений, по которым административное производство возбуждает только прокурор. Но здесь важно отметить, что воспользоваться таким правомочием прокурор может лишь в том случае, когда признаки административного правонарушения будут установлены им при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Отсюда прокурорское административное преследование является результатом (производным) надзорной деятельности прокурора. Учитывая, что объектами данной надзорной деятельности не являются граждане и другие физические лица (ч. 1 ст. 21 и ч. 1 ст. 26 федерального закона о прокуратуре), прокурор может возбудить

¹³⁷ О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изм. и доп. от 15.02.2016 № 396-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 ; 2016. № 7. Ст. 912 .

¹³⁸ См.: Винокуров А. Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10 ; Разоренов К. И. Функция административного преследования в административно-юрисдикционном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

производство об административном правонарушении только в отношении юридических и должностных лиц. Вместе с тем ст. 28.4 КоАП РФ предоставляет прокурору право возбуждать производство по любым делам об административных правонарушениях, в том числе и в отношении физических лиц, а по отдельным составам (предусмотренным ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45–5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35–12.36, 13.11, ч. 1–2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.9, 20.26, 20.28 КоАП РФ) прокурор является исключительным субъектом возбуждения такого производства. Отдельные ученые считают, что статус прокурора в административно-юрисдикционном процессе практически приравнен к положению контролирующего органа исполнительной власти, уполномоченного на «осуществление административного преследования (в частности выявления деликтов), чья компетенция носит выраженный функциональный характер, определена применительно к конкретной сфере управления и подчиненным объектам»¹³⁹. Однако возбуждение производства об административном правонарушении прокурором можно рассматривать лишь как инициирование административного преследования. Вынося постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, прокурор не привлекает никого к ответственности, а направляет его вместе с материалами проверки в соответствующий орган или должностному лицу, требуя от них привлечь виновное лицо к административной ответственности. Думается, что данное полномочие полностью соответствует назначению прокуратуры и вытекает из положений, закрепленных в ст. 22 и 27 федерального закона о прокуратуре.

Что же касается административного расследования, то большинство составов административных правонарушений не осложнены большим количеством юридических фактов, подлежащих установлению для разрешения дела по существу; более того, по большинству дел доказательства виновности конкретного лица в совершении административного проступка собираются субъектом административных правоотношений до вынесения постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, и в связи с этим проведение административного расследования по каждому делу не требуется¹⁴⁰. В том случае, когда прокурор при проведении прокурорской проверки не смог установить наличие состава административного правонарушения, закон позволяет ему без возбуждения производства направить материалы проверки в орган или должностному лицу, правомочным провести расследование и привлечь виновное лицо к административной ответственности (ч. 3 ст. 27 федерального закона о прокуратуре).

¹³⁹ *Субанова Н.* Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // *Законность*. 2011. № 1. С. 19. Об этом см. также: *Винокуров К.* Вынесение прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении // Там же. 2003. № 11. С. 13; *Тетерина О.* Возбуждение дел об административных правонарушениях // Там же. 2007. № 10. С. 19.

¹⁴⁰ Подробнее см.: *Гриценко Д. В.* Возбуждение дела об административном правонарушении по инициативе прокурора : актуальные проблемы // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право*. 2012. № 1 (12). С. 304–310.

Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется в двух формах: внесудебной и судебной. Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях, независимо от формы рассмотрения, закреплено п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ, в соответствии с которым прокурор в пределах своих полномочий вправе участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела. Согласно ч. 2 настоящей статьи прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела, совершенного несовершеннолетним, а также дела, возбужденного по инициативе прокурора. Анализ вышеизложенных положений позволяет сделать вывод о том, что органы, в чьем производстве находится дело об административном правонарушении, обязаны извещать прокурора о времени рассмотрения дела, совершенного несовершеннолетним, а также возбужденного по инициативе прокурора, тогда как прокурор вправе участвовать в их рассмотрении. Вместе с тем в соответствии со ст. 10 федерального закона от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁴¹ Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры обязаны осуществлять надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Ввиду этого участие в рассмотрении дел, совершенных несовершеннолетними, и защита их прав являются для прокурора обязательными¹⁴². Возбудив административное преследование, прокурор должен поддержать свое требование о привлечении лица к административной ответственности при рассмотрении дела органом административной юрисдикции, как это предусмотрено Уголовно-процессуальным кодексом для уголовного преследования (ст. 21 и 246 УПК РФ).

Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в суде регламентируется Кодексом административного судопроизводства РФ и ст. 35 федерального закона о прокуратуре, устанавливающих, что в случаях, предусмотренных действующим законодательством, прокурор участвует в рассмотрении дел судами. Если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса. Прокурор, обратившийся в суд с заявлением (иском), согласно ч. 4 ст. 39 КАС РФ и ч. 3 ст. 52 АПК РФ пользуется в суде процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца. Как истец он должен поддерживать свои требования в суде путем личного участия. На обязательность участия прокурора в суде для поддержания исковых требований ука-

¹⁴¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 28.12.2013 № 435-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177 ; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7000.

¹⁴² См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А. Г. Авдейко, С. Н. Антонов, И. Л. Бачило [и др.] ; под общ. ред. Н. Г. Салищевой. 7-е изд. М., 2011. С. 543.

зывает в своих приказах и Генеральный прокурор РФ¹⁴³. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что прокурор обязан участвовать в рассмотрении им возбужденного дела об административном правонарушении, а также по делам о несовершеннолетних независимо от вида органа, рассматривающего это дело по существу. И эту обязанность прокурора необходимо закрепить в статье 25.11 КоАП РФ.

§ 9. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека – государственный институт внесудебной защиты граждан, действующий в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Должность Уполномоченного учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами.

Уполномоченный по правам человека не наделен какими-либо властными функциями. Суть функции Уполномоченного иная – этот институт призван создать условия для повседневного предания гласности действий бюрократических структур и чиновников, для ознакомления общества с объективной информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина. Тем самым приоткрывается определенная возможность для каждого лица, чьи права нарушены или ущемлены, «достучаться» до государственной власти посредством привлечения внимания общественности к проблеме, указания на нее властным органам Уполномоченным по правам человека.

Омбудсмен, или парламентский уполномоченный является не только необходимым и признаваемым во всём мире институтом, который создан более чем в 100 государствах на всех континентах, но и востребованным в правовом демократическом государстве средством государственной защиты прав, свобод и достоинства личности.

Закономерно, что в Конституции России 1993 г., воспринявшей достижения мировой цивилизации, предусмотрено не только введение ранее не существовавшей должности Уполномоченного, но и регулирование его правозащитной деятельности высшим нормативным правовым актом, каким является федеральный конституционный закон. После принятия Федерального конституционного закона «О Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» впервые в 1998 г. был назначен омбудсмен РФ.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания РФ. 13 февраля 2004 г. на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был назначен В. П. Лукин, 18 марта 2014 г. – Е. А. Памфилова. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 апреля

¹⁴³ См., например : Пункт 2 приказа № 233 от 25 мая 2012 года «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе» // Законность. 2012. № 7.

2016 г. на должность Уполномоченного по правам человека в РФ назначена Т. Н. Москалькова (генерал-майор милиции в отставке). Срок полномочий – пять лет.

Правозащитная деятельность Уполномоченного в отличие от правоохранительных и надзорных органов сопряжена прежде всего с оценкой стандартов благополучного существования человека и обеспечения качества его жизни, измеряемых не показателями статистики, а гуманизмом и заботой о нем. Невозможно представить, например, что кто-то из них, а не Уполномоченный, выступил бы в защиту права на достаточный жизненный уровень для человека и его семьи, включающие необходимое питание, одежду и жилище, непрерывное улучшение условий жизни, гарантированные ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Свобода и независимость Уполномоченного при принятии решений, невмешательство в его работу являются непременным условием его эффективной правозащитной деятельности, гарантией объективности и беспристрастности.

Принимаемые Уполномоченным в рамках его компетенции решения не подлежат обжалованию и пересмотру государственными органами, включая органы правосудия и прокуратуры.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Она способствует совершенствованию их работы в этой области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действиями или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, и, таким образом, содействует более полной реализации прав граждан.

Уполномоченный рассматривает обращения граждан и способствует восстановлению их прав, осуществляет независимый мониторинг ситуации с соблюдением прав человека в России, взаимодействует с представителями властей различных уровней, правоохранительными и судебными органами, международными организациями, производит анализ законодательства в целях выявления имеющихся расхождений с Конституцией РФ и международными обязательствами России в сфере прав человека, вносит предложения по его совершенствованию.

В соответствии с законом Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы граждан РФ и находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства.

Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Например, 8 апреля 2014 г. было принято постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений п. 14 ст. 2 и п. 7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ч. 6 ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и ч. 1 ст. 19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобами, в том числе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе:

1) направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

2) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ.

В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы.

Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского

расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания РФ при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральному Прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ.

Ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в «Российской газете» и других изданиях.

4 января 2009 г. решением Бюро Международного координационного комитета национальных правозащитных институтов Совета ООН по правам человека Институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации присвоен высший аккредитационный статус «А», что способствует дальнейшему повышению его международного авторитета и эффективности проводимой им работы.

В Докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2010 г. «Права – не дают, права – берут» отмечалось, что, являясь наследием великой, героической, но глубоко противоречивой истории России, наша массовая политическая культура в весьма значительной степени включила в себя веру людей в «доброту царя» – монарха, генсека, президента – в конечном счете, любого высокопоставленного начальника, которому надо «бить челом» в поисках «милости» и «справедливости». Эта архаичная вера – серьезное препятствие на пути к демократическому правовому государству, граждане которого преодолели пагубную привычку просить то, что следует требовать по закону, или, по другому, ждать, когда права дадут, вместо того чтобы практически реализовывать их в соответствии с Конституцией, являющейся, как известно, документом прямого действия.

В 2015 г. в адрес Уполномоченного по правам человека поступило более 64 тысячи обращений граждан, что на 18 % больше, чем в 2014 г. Из них 30 % связаны с уголовным судопроизводством, 16 % – с нарушением жилищных прав и проблемами ЖКХ, 14 – жалобы на нарушение прав в уголовно-исполнительной системе. Количество обращений по вопросам соблюдения политических прав и свобод: 1,6 % в 2014 г., 2 % в 2015 г. В группе культурных прав и свобод усматривается тенденция к увеличению обращений, связанных с нарушением права на образование, в 2015 г. они составили 94 % от числа жалоб указанной группы прав.

За 2015 г. в суды общей юрисдикции Уполномоченным было подано 30 заявлений, в Конституционный Суд РФ направлено три обращения, 49 – в Верховный Суд РФ. По итогам обращений Уполномоченного было возбуждено

20 уголовных дел, отменено 180 постановлений, прекращено одно уголовное дело, привлечено к ответственности 212 должностных лиц: 190 – к дисциплинарной, 19 – к административной, 3 – к уголовной. Вынесено 297 предписаний органам власти об устранении нарушений, оказано содействие в реализации права на подачу 37 жалоб в международные правозащитные институты.

В соответствии со ст. 36 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных федеральным конституционным законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме влечет ответственность, установленную законодательством РФ.

В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. В 2004 г. уполномоченные действовали только в трети субъектах РФ. К 2009 г. институт Уполномоченного был создан лишь в 48 из 83 субъектов Федерации. Вопрос укрепления института Уполномоченного в субъектах РФ представляется весьма важным. Это всецело отвечает положениям Конституции РФ, согласно которым защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не регламентирует взаимоотношения между федеральным и региональными уполномоченными, разграничение их компетенции, порядка рассмотрения обращений граждан. В связи с этим Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации был предложен Государственной Думе законопроект «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации».

Необходимо дальнейшее повышение доступности Уполномоченного по правам человека для населения, что предполагает расширение информационного поля, доведение до самых широких слоев населения во всех субъектах РФ сведений о государственном правозащитном институте, его задачах и целях, методах работы.

Просвещению населения, повышению доступности института Уполномоченного содействует, в частности, создание «региональных приемных» Уполномоченного, а также «общественных приемных». Так, еще в 2005 г. в г. Воронеже создана Общественная приемная при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, и уже за первый месяц работы за помощью обратилось около 30 воронежцев. За год работы приемная оказала помощь 468 гражданам и провела ряд семинарских занятий, «круглых столов» и конкурсов по правозащитной тематике.

Создание единой национальной системы государственной защиты прав человека позволит осуществлять ее совместными усилиями федерального и региональных уполномоченных, сформирует условия для эффективного взаимодействия, обеспечит разграничение их полномочий на федеральном и региональном уровнях.

В 2011 г. уполномоченные по правам человека появились в восьми субъектах Российской Федерации: Камчатском крае, Воронежской, Ивановской, Костромской, Оренбургской и Рязанской областях, Еврейской автономной области и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. К концу 2011 г. институт государственной правозащиты действовал в 66 субъектах РФ, в 2012 г. – 67 субъектах РФ, в 2016 г. – в 81 субъекте РФ.

Все уполномоченные по правам человека в субъектах РФ действуют на основании своих региональных законов.

Глава 31

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ (СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ)

§ 1. Административно-правовые споры

В современной теории административного права под *административно-правовыми спорами* понимаются комплексные материально-процессуальные административные правоотношения, которые подразумевают наличие противоречий сторон данных правоотношений, вызванных конфликтом интересов в сфере публичного (государственного) управления.

Термин «конфликт» применительно к административно-правовым спорам понимается в широком смысле и включает в себя не только конфликт публичных интересов, но и внутрисистемное несовпадение взглядов субъектов права, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями на законность и обоснованность организационных действий при принятии управленческих решений.

Структура административно-правовых споров предполагает наличие *субъектов, объекта и предмета* спора, а также *субъективные публичные права и обязанности* участников административно-правового спора.

Субъектами административно-правового спора могут быть любые субъекты административных правоотношений, как наделенные государственно-властными полномочиями в сфере государственного управления, так и не имеющие таких полномочий при условии наличия в споре обязательного субъекта. Обязательным субъектом административно-правового спора выступают органы и лица, наделенные государственно-властными управленческими полномочиями.

Чтобы физическое лицо было субъектом административно-правового спора, необходимо:

а) наличие у заявителя административно-процессуальной правоспособности;

б) заявитель входит в круг лиц, наделенных правом на обжалование (опротестование);

в) обжалуемый административно-юрисдикционный акт включен в круг объектов обжалования.

Все категории дееспособных физических лиц могут быть субъектом административно-правовых споров. К формам ограничения административно-процессуальной дееспособности следует относить:

1) ограничение дееспособности в соответствии с судебным актом вследствие злоупотребления алкоголем, наркотиками, психотропными веществами или вследствие предусмотренных законом психических отклонений (с учетом как медицинской, так и юридической составляющей);

2) ограничение административно-процессуальной дееспособности несовершеннолетних;

3) ограничение права оспаривания для иностранцев как мера взаимных санкций.

Проверить (особенно при внесудебной форме рассмотрения обращений) дееспособность лица невозможно; да и закон не связывает право на внесудебное обращение с дееспособностью лица.

Если рассматривать судебный порядок оспаривания, то можно столкнуться с ситуацией, когда в ходе рассмотрения дела выясняется, что заявление по административному делу было подано лицом, признанным в установленном законом порядке недееспособным. В соответствии с абз. 3 ч. 1 ст. 129 КАС РФ такое заявление должно быть оставлено без рассмотрения, если не касается вопросов восстановления дееспособности. Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 февраля 2009 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации “О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании” в связи с жалобами граждан Ю. К. Гудковой, П. В. Штукагурова и М. А. Яшиной»¹ сформировал правовую позицию, в соответствии с которой гражданам, признаваемым недееспособными, должна быть гарантирована судебная защита с возможностью личного присутствия за некоторыми исключениями в судебных заседаниях.

Конституция РФ предполагает полный объем общей административной дееспособности с 18-летнего возраста. КАС РФ в ст. 5, раскрывая административную процессуальную дееспособность несовершеннолетних, указывает, что они могут защищать свои права с 16-летнего возраста, если федеральным законом оговаривается возможность их самостоятельного участия в деле.

К физическим лицам, наделенным правом оспаривания постановлений по делам об административных правонарушениях, относятся определяемые ст. 25.1–25.5.1 участники производства по делам об административных правонарушениях, прокурор, а также должностные лица, имеющие в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ право составлять протокол по делу об административном правонарушении в отношении судебных постановлений.

¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 9.

Применительно к арбитражным судам, решения которых в производстве по делам об административных правонарушениях могут обжаловаться, речь идет только об участниках процесса. Соответственно, субъектом оспаривания со стороны государства может быть лишь должностное лицо, подавшее заявление о привлечении к административной ответственности в соответствующий арбитражный суд.

В силу содержания Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» допускаются не только индивидуальные, но и коллективные жалобы, т. е. оспаривающая сторона представлена более, чем одним в данном случае физическим лицом. Обязательное условие – оспариваемое действие или бездействие должно нарушать, по мнению заявителей, права и законные интересы каждого обратившегося, причем однотипно.

Физические лица могут выступать в интересах третьих лиц в споре лишь в случаях, когда они выступают их представителями (законными или по доверенности), а также такими полномочиями наделен прокурор.

Организацию в качестве субъекта административно-правового спора можно определить как лицо, представляющее себя в форме, предусмотренной действующим законодательством, и функционирующее для достижения не запрещенной законом цели.

Возникает вопрос о том, могут ли организации, не являющиеся юридическими лицами, защищать свои права и законные интересы в суде, в том числе быть субъектами административно-судебного оспаривания. Арбитражный процессуальный кодекс РФ говорит об организациях, за которыми право на судебную защиту в арбитражном суде признается федеральным законом. КАС РФ в этом смысле не отличается от АПК РФ. Если обратиться, например, к содержанию Федерального закона от 25 сентября 2006 г. «О свободе совести и религиозных объединениях», то выясняется, что п. 3 ст. 14 данного закона предусматривает право органов прокуратуры, федеральных органов государственной регистрации и его территориальных органов, а также органов местного самоуправления вносить в представления о запрете деятельности религиозной группы. Следовательно, религиозная группа, не являясь юридическим лицом, может защищать свои права и интересы в суде, т. е. обладает процессуальной право- и дееспособностью и, соответственно, может быть субъектом административного оспаривания.

Наличие или отсутствие у организации статуса юридического лица, в сущности, не влияет на возможность административного оспаривания. Такого рода довод вытекает из анализа постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области». И в мотивировочной и резолютивной частях данного постановления Конституционный Суд РФ прямо говорит об объединениях граждан, *включая* юридические лица. Таким образом, только статусом юридического лица не определяется перечень организаций, могущих быть субъектом административного оспаривания.

Объект административно-правового спора, хотя и является предметом научной дискуссии, можно определить как явление, на которое направлен спор. Объектом административно-правового спора выступает защита нарушенных прав, обязанностей и законных интересов лиц в связи с реализацией государственных управленческих функций, вне зависимости от того, кто эти функции легально исполняет.

Предмет административно-правового спора – действия или бездействия, которые, по мнению участников административных правоотношений, нарушают их публичные управленческие права, законные интересы или порядок реализации публичных управленческих обязанностей.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ предметом административно-правового спора являются:

- 1) решения и действия (или бездействие) органов государственной власти;
- 2) решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления;
- 3) решения и действия (или бездействие) общественных объединений;
- 4) решения и действия (или бездействия) должностных лиц.

В порядке, предусмотренном гл. 30 КоАП РФ, могут быть оспорены постановления и решения по делам об административных правонарушениях. Решения, действия (бездействия), в отношении которых КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования и которые, являясь неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении, судя по позиции Верховного Суда РФ, не могут быть предметом самостоятельного обжалования (доказательства по делу, которыми являются и протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении). В этом случае доводы о недопустимости конкретного доказательства либо применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут быть изложены как в ходе рассмотрения дела, так и в жалобе на постановление или решение по делу об административном правонарушении. Однако, если производство по делу об административном правонарушении прекращено, то действия, совершенные при осуществлении производства по этому делу, повлекшие за собой нарушение прав и свобод гражданина или организации, создание препятствий к осуществлению ими прав и свобод, незаконное возложение какой-либо обязанности после прекращения производства по делу, могут быть оспорены по правилам главы КАС РФ. В таком же порядке могут быть оспорены действия должностных лиц в случае, когда дело об административном правонарушении не возбуждалось.

Вместе с тем указанные выше оговорки и ограничения предмета административного оспаривания имеют отношение исключительно к судебному порядку.

Если же говорить о внесудебном оспаривании, то Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» вообще не содержит каких бы то ни было ограничений по видам действий или бездействий, которые могут быть оспорены.

Законодатель использует различные критерии деления административно-правовых споров: во-первых, при распределении дел по подведомственности между арбитражными судами и судами общей юрисдикции используется критерий субъектного состава спорящих сторон; во-вторых – критерий экономического характера спора (иначе говоря, характер правоотношений). Однако практическая реализация такого деления не совсем ясна, о чем свидетельствуют многочисленные случаи возвращения высших судебных инстанций к разъяснению вопроса о подведомственности споров. Очевидно, что указанные критерии могут быть положены и в основу классификации административно-правовых споров, тем более что она основана на законе. Но в качестве оснований данной классификации необходимо назвать не только субъектный состав спорящих сторон, но и характер связи между этими сторонами. Во внутрисистемных административно-правовых спорах довольно трудно разграничить отношения между сторонами по экономическому или неэкономическому критерию. Стороны могут быть связаны отношениями власти и подчинения, прямой служебной зависимости, могут быть равноправными. Таким образом, в качестве оснований предлагаемой классификации используются: состав спорящих сторон, характер спорных материальных правоотношений, характер связи между субъектами спора.

Применительно к изложенным критериям предлагается следующая структура такой классификации:

1) споры физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, наделенными государственно-властными полномочиями:

а) споры граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с нарушением их прав и свобод, не связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

б) споры физических лиц с органами, наделенными государственно-властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

в) споры организаций с органами, наделенными государственно-властными полномочиями, не связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

г) споры организаций с органами, наделенными государственно-властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

2) внутрисистемные споры с участием органов, наделенных государственно-властными полномочиями:

а) споры между федеральными и региональными органами исполнительной власти;

б) административно-правовые споры региональных органов исполнительной власти между собой;

в) споры между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

г) управленческие споры между органами местного самоуправления;

д) внутриаппаратные споры в государственных органах и органах местного самоуправления;

3) административно-процессуальные споры:

а) споры в связи с обжалованием актов судов и мировых судей о наложении административных наказаний;

б) споры в связи с обжалованием процессуальных действий должностных лиц государственных органов.

В Конституции РФ после поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», неизблемыми остались положения ч. 2 ст. 118, которая предусматривает *административное судопроизводство*. Изменены положения ст. 126, в соответствии с которой полномочия Верховного Суда РФ дополнены делами по разрешению экономических споров наряду с административными и иными, традиционными для Верховного Суда РФ делами. При этом термин «экономический спор» не разъясняется. Исходя из текста исключенной из Конституции РФ ст. 127 предполагается, что экономические споры могут быть связаны исключительно с гражданскими правоотношениями.

Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации» выделяет в ст. 4 категории *административных дел*. Важно отметить, что к категории административных дел, кроме традиционно рассматривающихся судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ дел, отнесены следующие дела:

– оспаривание актов государственных корпораций (при том что не все из государственных корпораций могут осуществлять государственно-управленческие полномочия);

– оспаривание решений избирательных комиссий, которые не относятся ни к одной ветви государственной власти, и иные споры, связанные с избирательными правоотношениями, которые по сути своей административными не являются;

– дела по спорам между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ, переданные на рассмотрение в Верховный Суд РФ Президентом РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ.

Рассмотрение административно-правовых споров, подсудных Верховному Суду РФ, распределено по двум коллегиям: Судебной коллегией по административным делам и Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ. Сравнительный анализ положений п. 3 ст. 4 и ст. 11 анализируемого закона «О Верховном Суде Российской Федерации» позволяют предположить, что в полномочия Дисциплинарной коллегии вошло, в том числе, и рассмотрение административных дел об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд Российской Федерации предусмотрено федеральным законом.

§ 2. Юридическая характеристика административной юстиции

Одним из традиционных и весьма востребованных во всех административно-правовых порядках средств (институтов), имеющих в системе административного права и специально созданных с целью обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, установления и гарантирования принципа законности в организации и функционировании системы публичного управления, своевременного и полноценного преодоления негативных результатов административного нормотворчества, является *административная юстиция*², основным содержанием которой, как правило, выступает *административное судопроизводство*³. Истоки появления, становления и развития административной юстиции уходят своими корнями в *полицейское государство*⁴ (XVIII–XIX вв.); исторически развитие *уравновешивания властей* и в допустимых параметрах *нейтрализации* вредных последствий их абсолютизации и деятельности порождали необходимость возникновения новых государственно-правовых институтов. Таким новым (для того времени) институтом в системе разделения властей и стала *административная юстиция*. В странах Западной Европы термин «административная юстиция», сыгравший позитивную роль в создании правовой защиты граждан от действий и решений публичного управления и его органов, получил широкое распространение еще в XIX в., когда судебный контроль за

² См., например: Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. М., 2015 ; *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция (судебное административное право : концептуальные проблемы). М., 2014 ; *Его же.* Административная юстиция как судебное административное право в схемах и с комментариями : учеб. пособие. М., 2014 ; *Его же.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015 ; *Панова И. В.* Административная юстиция. М., 2014 ; *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001 ; *Серков П. П.* Административная юстиция в России : проблемы теории и практики // Рос. судья. 2012. № 12. С. 5–9 ; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М., 2001 ; *Его же.* От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилей, конференции, форумы. Вып. 1 / Воронеж, 2003 ; *Фоков А. П.* Современные проблемы административной юстиции в России : административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 2.

³ О главных подходах к формированию современного административного судопроизводства см., например: Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2013 ; Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016 ; *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право. М., 2017 ; *Серков П. П.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–21.

⁴ См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2 / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004.

деятельностью администрации выделился в отдельную сферу государственной проверки и процессуальных действий.

Но даже и при эффективной исполнительной власти и *надлежащем публичном управлении* институт административной юстиции востребован на практике, так как он находится в системе важнейших государственных гарантий соблюдения, обеспечения и правовой защиты прав, свобод, законных интересов гражданина и организаций.

Судебный контроль за публичным управлением (управленческими действиями органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) в Российской Федерации принято называть *административной юстицией (административным судопроизводством или правосудием по административным делам)*.

В начале XX в. существовали два подхода к практической организации административной юстиции, которые отражали два противоположных взгляда на этот правовой институт: первый подход заключался в подчинении вопросов публичного права компетенции общих судов (доктрина единой юстиции), а второй – в подчинении вопросов публичного права компетенции администрации в виде особых судебно-административных коллегий, которые учреждались бы в ведомстве управления (доктрина специальных административных судов). Этим двум направлениям теоретической мысли соответствовали две системы организации административной юстиции на практике: 1) единая административная юстиция создавалась в Великобритании, Северо-Американских Штатах, Швейцарии, Дании, Норвегии, Бельгии; 2) система специальных коллегий была установлена в ведомстве управления во Франции, Испании, Португалии, а также в Пруссии и других германских государствах⁵.

В конце XX в. – начале XXI в. началась дискуссия, в соответствии с которой считалось, что административная юстиция, с организационной точки зрения, может быть организована в виде: 1) системы специальных судебных органов, к компетенции которых относятся рассмотрение и разрешение *административных дел* (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). К таким судам относятся специализированные суды – *административные суды*⁶ или *административные трибуналы*; 2) системы *судов общей юрисдикции* (общие суды); 3) системы, состоящей из различных судов, организация и деятельность которых устанавливается соответствующими законодательными актами: в данном случае примером является модель российской административной юстиции, включающей в себя (и тогда и сегодня) *суды общей юрисдикции* (судебный процесс – по КАС РФ) и *арбитражные суды* (судебный процесс – по Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (далее – АПК РФ)). Таким образом, участники дискуссии аргументировали как идею формирования в России административных судов, так и формирование модели административного

⁵ См.: Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996. С. 37.

⁶ См., например: Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды : какими им быть? // Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 18–20 ; Стариков Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998.

судопроизводства в рамках судов общей юрисдикции. В качестве важнейшей задачи ставилась разработка специального административного процессуального законодательства – административного судопроизводства, которое стало бы самостоятельным и было отделено от гражданского процесса (цивилистического процесса).

Сторонники принятия КАС РФ сожалели о том, что на протяжении длительного времени в России не принимались конкретные законодательные решения в сфере обеспечения эффективного судебного контроля над деятельностью органов и должностных лиц *публичной администрации*, не вводились «системные нововведения» или не проводились «системные инновации» в государственно-правовом строительстве, реформировании судебной власти. Аргументов и убедительных суждений о *пользе и юридической значимости* административной юстиции высказано за последние десятилетия предостаточно, как, впрочем, их было предостаточно и сто лет назад (в начале XX в.), когда в России наблюдался первый весьма значительный опыт обсуждения этого правового явления. Авторитетность и аргументированность мнений не вызывают сомнений. При этом не менее громко и так же обоснованно звучали во все времена (когда обсуждалась тематика административной юстиции) слова и противников специализации административного судопроизводства, не желающих развивать административную юстицию в новых моделях и стандартах.

В рамках традиционного юридического подхода к пониманию назначения и содержания *административной юстиции* анализируются следующие ее общие *признаки*:

1. Административная юстиция предназначена для правильного разрешения возникшего в сфере публичных правоотношений *правового спора* (*административно-правового⁷, публично-правового или управленческого спора*), т. е. спора о публичном праве, возникшего в связи с реализацией управленческой деятельности, осуществлением исполнительной власти, административных функций государственными или муниципальными служащими, должностными лицами. Рассмотрение возникшего в системе административно-правовых отношений спора происходит при применении норм публичного права с соблюдением процессуально-правовых механизмов, специально созданных законодателем для рассмотрения и разрешения административно-правовых споров (например, норм и институтов КАС РФ). Административно-правовой спор имеет публично-правовую природу, т. е. уходит своими корнями в *сферу административных и иных публично-правовых правоотношений*. Он является одним из видов юридического конфликта. *Административно-правовой спор* представляет собой *юридический конфликт* (или *юридическую коллизию*), возникший между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими (с одной стороны) и иными субъектами права (с другой стороны) в связи с нарушением субъективных публичных прав, свобод, законных интересов физических или

⁷ См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009.

юридических лиц (организаций), осуществлением противозаконного *административного нормотворчества*.

2. Административная юстиция может быть представлена как сложное *административно-юстиционное правоотношение*, в структуру которого входят *субъекты, объекты и содержание* данного правоотношения. К *субъектам «административно-юстиционного» правоотношения* относятся: граждане, организации, органы публичного управления, органы, осуществляющие публичные полномочия, субъекты исполнительной власти, должностные лица, государственные и муниципальные служащие. При этом одни субъекты имеют право оспаривания (обжалования) незаконных действий (бездействия) или решений административных органов и их должностных лиц, а другие – полномочия по рассмотрению и разрешению жалоб, заявлений, административных исков. Предусматривается, что должностные лица (или судьи), рассматривающие споры, возникающие в сфере публичного управления, должны обладать специальными знаниями, квалификацией, иными профессиональными навыками в конкретных областях организации и функционирования органов исполнительной власти (административных органов), разработки и принятия как нормативных правовых актов в порядке административного нормотворчества, так и *административных актов* при реализации законодательства об *административных процедурах*⁸. *Объект административно-юстиционного правоотношения – сфера административных и иных публичных правоотношений*, внутри которой и обеспечивается режим законности функционирования публичной администрации и ее должностных лиц. *Содержанием административно-юстиционного правоотношения является административно-правовой режим разрешения в порядке административного судопроизводства административных или иных публично-правовых споров (административных дел)*.

3. Разрешение административно-правового спора происходит в рамках осуществления *правосудия (административного судопроизводства)*, т. е. административная юстиция – это сфера организации и функционирования *судебной власти*. Административно-правовые споры разрешаются в Российской Федерации как судами общей юрисдикции (по КАС РФ), так и арбитражными судами (по АПК РФ) в рамках установленных правовых процедур, обеспечивающих реализацию в полном объеме установленного административно-правового статуса субъектов права, свободы, права и законные интересы которых нарушены. Таким образом, осуществление *судебного контроля* над публичной администрацией происходит посредством использования *процессуально-правовой формы* разрешения *административного правового спора*.

⁸ Об административных процедурах см., например: *Давыдов К. В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69 ; Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. М., 2016.

4. Главная цель административной юстиции – эффективная или *надлежащая правовая защита субъективных публичных прав* граждан или *законных интересов организаций*. В Российской Федерации во все времена термин «административная юстиция» использовался в тех случаях, когда шла дискуссия об обжаловании (оспаривании) в суд действий и решений органов публичного управления (органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и других субъектов права), о возможности создания в России самостоятельной системы административных судов или организации в судах общей юрисдикции специализации (или коллегии) по административным спорам. Административная юстиция предназначена для:

а) защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций;

б) разрешения административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Юридической нормативной основой осуществления судебной защиты в России является КАС РФ (2015 г.). КАС РФ гарантирует каждому заинтересованному лицу право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами случаях. Суды в порядке административного судопроизводства могут разрешать подведомственные им *административные дела* двух видов:

1) *административные дела о защите* нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений:

а) *административные дела об оспаривании*, например: нормативных правовых актов полностью или в части; актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций; об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

б) *административные дела о защите*, например: защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

в) *административные дела о присуждении*, например: присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по

делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок;

2) *административные дела*, связанные с осуществлением *обязательного судебного контроля* за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных *административных властных требований* к физическим лицам и организациям, например:

а) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

б) о прекращении деятельности средств массовой информации;

в) об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

г) административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций;

д) временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

е) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке.

КАС РФ предусматривает и иные категории административных дел (п. 2–3 ст. 1 КАС РФ).

5. В общую характеристику всякой модели административной юстиции входит ее *организационно-функциональная организация*, т. е. сама форма организации и деятельности органов административной юстиции. При этом важнейшим признаком административной юстиции является *независимость* ее органов от иных государственных органов (например, от законодательной и исполнительной властей); в некоторых национальных системах организации административной юстиции ее органы создаются и функционируют независимо и от других органов судебной власти, например от судов общей юрисдикции. Здесь можно говорить о случае, когда в стране учреждены так называемые *административные суды (административные трибуналы)*. Последние осуществляют внешний контроль за исполнительной властью, т. е. судебный контроль за деятельностью органов *публичного управления*, за принимаемыми должностными лицами, государственными и муниципальными служащими *административными актами*. История учреждения и функционирования органов административной юстиции знает и случаи, когда соответствующий контроль за деятельностью органов публичного управления и их должностных лиц, за решениями органов публичной власти осуществляли специально создаваемые внутри самих ис-

полнительных органов государственной власти (административной системы) органы, наделенные полномочиями по проверке законности принятия административных актов, решений, действий (бездействия) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Часто такие органы административной юстиции назывались *квазисудебными*, так как они не включались в систему судебной власти (т. е. формально не являлись судами) и их деятельность отличалась от работы общих судов (судов общей юрисдикции), рассматривающих и разрешающих дела в рамках установленного вида судебного процесса: в некоторых случаях *гражданского процесса* или, как правило, *административного судопроизводства (административного процесса)*. Весьма распространенным случаем организации административной юстиции является такая ее модель, когда *суды общей юрисдикции* наделяются полномочиями по рассмотрению и разрешению *административных дел* в порядке *административного судопроизводства*. В Российской Федерации в настоящее время в судах общей юрисдикции организована специализация или *коллегии по административным делам*. В 2013 г. в судах общей юрисдикции были образованы административные коллегии – судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц. Например, в составе Верховного Суда РФ действует *Судебная коллегия по административным делам* (ст. 3 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»). Состав Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ утверждает Пленум Верховного Суда РФ. В составе Верховного Суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа действует *судебная коллегия по административным делам*, состав которой утверждается президиумом суда.

6. Подведомственность административно-правовых споров (т. е. споров граждан, организаций и других субъектов права с органами публичной власти): а) общим судам (*судам общей юрисдикции*); б) специальным *административным судам* (административным трибуналам), отделенным от общих судов; в) так называемым *квазисудебным органам*. В Российской Федерации дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются *судами общей юрисдикции* (в соответствии с процессуально-правовыми нормами КАС РФ); *арбитражные суды* также рассматривают «в порядке административного судопроизводства» экономические споры и иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 29 АПК РФ); к таким делам, например, относятся дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

7. Рассмотрение административных споров (административных дел) осуществляется по установленным процессуальным законодательством правилам, процедурам и производствам, обеспечивающим участникам правового спора *формальное (процессуальное) равенство*. Процессуальные законы гарантируют каждому заинтересованному лицу как *право на обращение в суд* за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, так и полноценные процессуальные возможности, обеспечивающие правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административного дела. При рассмотрении административного дела должны соблюдаться все *принципы административного процесса* или административного судопроизводства: независимость судей, равенство всех перед законом и судом, законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел (административно-правовых споров), осуществление административного судопроизводства в разумный срок, гласность, открытость⁹ и непосредственность судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон, активность и инициативность суда в судебном разбирательстве, обязательность исполнения судебных актов в разумный срок. Как было уже отмечено, в Российской Федерации судебное разбирательство по административным делам осуществляется в настоящее время по процессуальным правилам КАС РФ и АПК РФ.

8. Юридическим результатом осуществления *административно-юстиционного процесса* (административного судопроизводства) становится установление соответствующими органами административной юстиции (административными судами, общими судами или квазисудебными органами) *незаконности* или *недействительности* (или, наоборот, законности и действительности) принятых органами публичного управления (должностными лицами) нормативных правовых актов (полностью или в части), административных актов, совершенных ими действий (бездействия). В более общем плане итогом деятельности органов административной юстиции являются укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (ст. 3 КАС РФ).

§ 3. Административная юстиция в России: этапы становления и развития

3.1. Административная юстиция до 1917 г.

Административная юстиция в России как теоретико-правовая проблема исследуется в научных трудах как российских, так и зарубежных ученых на протяжении последних 150 лет. На рубеже XIX–XX вв.¹⁰ вопросы адми-

⁹ См.: Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 35.

¹⁰ См.: *Правилова Е. А.* Законность и права личности : административная юстиция в России (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.). СПб., 2000. См. также: *Петухов Г. Е.* Административная юстиция в царской России // Правоведение. 1974. № 5. С. 72–80.

нистративной юстиции и организационно-правовые модели ее организации в России приобрели особую актуальность и значимость. Существование института административной юстиции в конце XIX в. «рассматривалось русскими учеными и общественными деятелями как своеобразный политический барометр, определяющий степень защищенности прав личности»¹¹. В специальной литературе, посвященной проблемам административной юстиции (до 1917 г.), авторы в определенной мере давали критический анализ действовавшего в то время российского законодательства в сфере административной юстиции¹², а также исследовали организацию системы этого института в европейских странах. В тот период времени были опубликованы научные труды, в которых глубоко исследовались теоретические аспекты административной юстиции. Например, С. А. Корф в 1910 г. предпринял весьма детальное и предметное исследование таких вопросов, как сущность института административной юстиции, принципы административного процесса, стороны, административный иск и его пределы¹³.

Весьма полное представление о научных трудах ученых, рассматривающих основные проблемы организации в стране административной юстиции, можно получить в двухтомном издании сочинений, включающем в себя опубликованные в *царской России* до 1917 г. произведения таких известных российских и зарубежных ученых, как: Г. Аншютц, В. А. Гаген, В. Ф. Дерюжинский, Г. Еллинек, Н. П. Карадже-Искров, К. Лемайер, М. Д. Загряцков, В. Кобалевский, Б. А. Кистяковский, Н. М. Коркунов, С. А. Корф, Н. О. Куплеваский, Н. И. Лазаревский, В. А. Рязановский¹⁴. Эти авторы глубоко и всесторонне анализировали главные вопросы о сущности, назначении и правовом содержании административной юстиции как в России, так и в некоторых зарубежных странах; ученые пытались найти преимущества и недостатки различных моделей административной юстиции; предметом их исследования становились теоретическая концепция административной юстиции, административное судопроизводство, сущность судебного нормоконтроля, взаимосвязь административной юстиции с основными принципами правового государства.

Административная юстиция рассматривалась всегда неразрывно с вопросами учреждения специальных административных судов, развития административного судопроизводства, осуществления судебного контроля за исполнительной властью. Именно в такой постановке и структуре исследования административная юстиция наиболее фундаментально и результативно об-

¹¹ *Правилова Е. А.* Законность и права личности : административная юстиция в России. С. 7.

¹² См.: Там же. С. 8.

¹³ См.: *Корф С. А.* Административная юстиция в России : Книга вторая. Очерк действующего законодательства; Книга третья. Очерк теории административной юстиции. СПб., 1910.

¹⁴ См. труды перечисленных ученых в кн.: Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1 / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2 / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004.

суждалась в России дважды в течение последних ста лет: в начале XX в. и в конце XX – начале XXI вв.

В специальной литературе начала XX в. рассматривались вопросы о сущности, значении, правовых формах и организации административной юстиции в России¹⁵. Большинство русских ученых начала XX в. выступали за выделение *административной специализации в общих судах*. Н. М. Коркунов отмечал, что российские условия административной деятельности не обеспечивают полнейшей законности управления только при помощи уголовных и гражданских судов¹⁶. В. Ф. Дерюжинский говорил о том, что «в качестве гарантии законности в управлении административные суды, с их особым устройством, определенной компетенцией и известными формами производства в них, являются результатом новейшего периода в развитии европейских государств»¹⁷. Российские исследователи называли административную юстицию *гарантом правового государства* и защиты прав личности¹⁸. Немаловажным фактором, способствующим стремительному развитию теоретических представлений об административной юстиции явилось создание в России *теории субъективных публичных прав*¹⁹. «Неприкосновенность личности и свободы, – писал Б. А. Кистяковский, – будет неизменно осуществляться у нас только тогда, когда они будут гарантированы как субъективно-публичные права русских граждан»²⁰.

По мнению историков – исследователей административной юстиции, существовали две точки зрения на проблему возникновения института административной юстиции: 1) административная юстиция возникла еще в дореформенный период (т. е. до 1860 г.); 2) она появилась после государственно-правовых реформ 1860-х гг. Именно вторая точка зрения имеет большинство сторонников. Реформы административного управления, совершенствование содержания и форм деятельности государства в сфере регулирования экономических отношений, децентрализация, участие общественных институтов в управлении, предоставление большей свободы для хозяйственной деятельности частных лиц, проведение новой политики – всё это способствовало развитию в России административной юстиции во второй половине

¹⁵ См., например: *Гаген В. А.* Административная юстиция : конспект лекций. Ростов н/Д., 1916 ; *Корф С. А.* Административная юстиция в России : Книга вторая. Очерк действующего законодательства ; Книга третья. Очерк теории административной юстиции. СПб., 1910 ; *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. Том II. Часть Особенная. 4-е изд. СПб., 1903. Об истории развития научных представлений об административной юстиции см. также: *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России : (История и современность). М., 2002.

¹⁶ См.: *Коркунов Н. М.* Общее государственное право. М., 1888. С. 500–501.

¹⁷ Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. С. 217.

¹⁸ См., например: *Коркунов Н. М.* Очерк теорий административной юстиции // Коркунов Н. М. Сборник статей 1877–1897. СПб., 1898. С. 144.

¹⁹ См., например: *Кистяковский Б. А.* Философия и социология права. СПб., 1998. С. 347–359, 535–571.

²⁰ Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. С. 461.

XIX в.²¹ В. А. Гаген отмечал, что «в дореформенную эпоху административная юстиция едва только зарождалась и для ее дальнейшего развития необходимо было раскрепощение личности и наделение ее субъективными публичными правами, то есть нужны были коренные государственные реформы, которыми ознаменовалось царствование Императора Александра II»²².

Новый импульс для развития института административной юстиции в России придавали планы реформирования государственного управления в начале XX в. В 1904 г. было принято решение о передаче на рассмотрение *Особого совещания* вопросов формирования системы административных судов и реформы Сената. Автором большинства предложений был в это время С. Ю. Витте. Однако в результате проведения указанных реформ в 1904 г. административные суды созданы не были. Аргументами «против» учреждения в России административных судов являлись: теоретическая сложность проблемы, отсутствие опыта у законодателей по разработке соответствующих процессуальных норм и судопроизводства, наличие в России лишь в простейшей форме «зародышей» административно-судебных учреждений в виде разрозненных губернских и уездных присутствий²³.

В 1911 г., когда на государственном уровне рассматривались вопросы проведения реформы всего *процессуального права* и изменения порядка привлечения к ответственности должностных лиц, реформа административной юстиции была признана несвоевременной и нецелесообразной.

Несмотря на отсутствие нормативного правового установления института административной юстиции в России в начале XX в., ученые-юристы продолжали дискуссию о необходимости введения специализации в структуре судебной власти и о целесообразности разработки соответствующего административного процессуального законодательства (административно-судопроизводства). Итогом *первой дискуссии* о сущности и перспективах развития российской административной юстиции явилось принятие 30 мая 1917 г. работающим в тот исторический период в России Временным правительством *Положения о судах по административным делам*²⁴, которое имело статус закона и должно было вступить в действие с 1 июня 1917 г. Таким образом, сложившиеся в начале XX в. научные представления о сущности и назначении административной юстиции были воплощены в юридическом документе, который на тот период времени получил высокую оценку. Другое дело, что в сложившихся в тот исторический период времени условиях Положение о судах по административным делам фактически не действовало.

²¹ См.: *Правилова Е. А.* Законность и права личности : административная юстиция в России. С. 20, 129.

²² Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. С. 171.

²³ См.: Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1. С. 171–214.

²⁴ См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 127. Ст. 692 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. С. 354–367.

Следует отметить, что *Положение о судах по административным делам* (1917 г.) в связи с известными событиями того времени никогда не действовало. Можно в полной мере предположить, что при эволюционном развитии российской истории в начале XX в. стала бы очевидной необходимость создания в России административных судов как полноценных судебных органов, разрешающих административные споры, возникающие в области государственного управления.

Положение о судах по административным делам (1917 г.) состояло из 5 разделов: I. Об административных судах (общие положения, правовое положение административных судей, «служебные права и преимущества», «делопроизводство при каждом административном судье»; II. О порядке производства у административных судей и окружных судей; III. О порядке обжалования решений административных судей и окружных судов; IV. О судебных издержках; V. Об исполнении решений административных судей и окружных судов. Во втором разделе *Положения о судах по административным делам* устанавливались: подсудность дел административному суду; статус «поверенных» (представителей) сторон в административном суде; протесты и жалобы на учреждения и должностных лиц городского, земского и поселкового управления; досудебное производство; слушание дела и решение суда; судебные приказы. Следует особо отметить, что п. 37 *Положения о судах по административным делам* устанавливал порядок принятия к производству административного суда по жалобе (или протесту) «на медленность либо на уклонение от исполнения законной обязанности» должностных лиц. В *Положении о судах по административным делам* была установлена норма, в соответствии с которой в сложных случаях рассмотрения административными судьями дел могут применяться также и *правила устава гражданского судопроизводства*.

Таким образом, история развития административной юстиции и самого административного судопроизводства в России начинается с 30 мая 1917 г., т. е. с момента утверждения Временным Правительством *Положения о судах по административным делам*, в котором устанавливалось, что «власть судебная по делам административным принадлежит: административным судьям; окружным судам и Правительствующему Сенату». При этом определялось, что «основанием для протестов и жалоб могут быть: 1) неправильно, состоящие либо в нарушении закона или обязательного распоряжения властей, либо в осуществлении полномочий с нарушением той цели, для которой оно предоставлено; 2) уклонение от исполнения, действия, предписанного законом или обязательным распоряжением власти, и 3) медленность. Жалоба может быть принесена теми лицами, обществами и установлениями, интересы или права коих нарушены постановлением, распоряжением, действием или упущением».

3.2. Административная юстиция после 1917 г.

После Октябрьской революции 1917 г. институт административной юстиции не получил практически никакого развития как в теории права, так и в практике государственно-правового строительства. В те годы на фоне политических речей о необходимости предоставления каждому гражданину права преследования любого чиновника в суде²⁵, а не в административном порядке, научные изыскания в области административной юстиции начали сворачиваться, если не считать изданной в Москве в 1925 г. книги М. Д. Загряцкова «Административная юстиция и право жалобы (в теории и законодательстве)»²⁶ и некоторых других работ²⁷. Однако и в те годы тезис о целесообразности разработки советских законов об административных судах поддерживался рядом ученых. По сведениям М. Д. Чечот, в специальной литературе того времени отмечалось, что создание административных судов в РСФСР не противоречило основным принципам, на которых строилась советская юстиция²⁸.

Что касается фактического содержания законодательства первых лет советской власти в области административной юстиции, то следует сказать о существовании в нем так называемого *административного иска*. Примечателен факт, что административный иск, по сообщению известного русского ученого-административиста Н. Карадже-Искурова²⁹, появился в законодательстве уже в 1917 г., т. е. в рамках советского права. Правда, действие его было ограничено: после введения НЭПа административный иск применялся лишь в сфере аграрных отношений, а сами административные споры рассматривались не судами, а специальными волостными, уездными и губернскими земельными комиссиями; при этом разбирательство дел основывалось в определенной степени на принципе состязательности³⁰.

С середины 20-х и до конца 30-х гг. XX в. интерес законодателей и государственных деятелей к проблеме административной юстиции в силу сложившихся политических условий угас. Административно-командная система, сформировавшаяся в стране к концу 20-х гг., не допускала установления судебных гарантий ответственности государства перед своими гражданами.

²⁵ См.: Ленин В. И. ПСС. Т. 2. С. 85 ; Т. 4. С. 224–225.

²⁶ См.: Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1925.

²⁷ См., например: Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922 ; Его же. Об утверждении законности в советском строительстве // Сов. право. 1922. № 1 ; Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права. М. ; Л., 1924.

²⁸ См.: Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973. С. 60.

²⁹ См.: Karadshe-Iskrow N. Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917 // Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 23/1936. Tübingen, 1936. S. 191–192.

³⁰ См.: Кобалевский В. Л. Административная юстиция в положительном советском праве // Вестник сов. юстиции. 1923. № 8.

3.3. Административная юстиция: советский период с 1940-х гг. до начала 90-х гг. XX в.

Спустя два десятилетия, в конце 40-х годов, проблемы административной юстиции, а именно вопрос о судебном контроле в области функционирования администрации, снова привлекли внимание ученых в связи с разработкой проекта Гражданского процессуального кодекса РСФСР³¹. Предпринимавшиеся в тот период времени попытки кодификации законодательства о судоустройстве и судопроизводстве привели к практическому выделению в структуре гражданско-процессуального законодательства определенной категории дел, при рассмотрении которых суд осуществлял контроль за действиями и решениями органов управления и должностных лиц. К таким делам относились: дела по жалобам на неправильности в списках избирателей; дела, связанные с проверкой законности наложения на граждан административных взысканий за правонарушения; дела о взыскании в государственный бюджет с граждан и колхозов недоимок по налоговым, страховым и другим платежам. В 50-е – 60-е гг. XX в. тематика «административной юстиции» не находила большого интереса ни у законодателей, ни у ученых-юристов. Поэтому каких-либо заслуживающих внимания исследователей фактов развития административной юстиции в данный период не наблюдалось.

Наиболее плодотворно в научном отношении проблема административной юстиции в Советском Союзе (России) исследовалась в 70-е – 90-е гг. XX столетия. Одной из главных научных работ, посвященных проблеме административной юстиции, стала книга Д. М. Чечота «Административная юстиция (Теоретические проблемы)», вышедшая в 1973 г. в издательстве Ленинградского государственного университета³². Д. М. Чечот обосновывал необходимость расширения судебного-правовой защиты в области государственного управления. По его мнению, число административно-правовых споров, подведомственных суду, должно быть увеличено, а рассмотрение жалоб в административных органах следовало ввести в рамки административного процесса, осуществляемого органами по рассмотрению и разрешению жалоб³³.

Ученые высказывали мнение и о тех больших возможностях, которые заложены «в расширении сферы судебного контроля за административными актами и иными действиями администрации»³⁴. Более того, еще в конце 60-х – начале 70-х гг. авторы научных трудов рассматривали судебный контроль за актами администрации как функционирование административной юстиции³⁵, хотя еще раньше (в середине 40-х гг.) в России публиковались работы и под таким названием, как «В советском праве не может быть администра-

³¹ См.: *Клейнман А. Ф.* Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // *Соц. законность.* 1946. № 9. С. 11–14.

³² См.: *Чечот Д. М.* Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973.

³³ См.: Там же. С. 63.

³⁴ *Салищева Н. Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 130.

³⁵ См.: *Боннер А.Т.* Буржуазная административная юстиция // *Правоведение.* 1969. № 1. С. 99–108.

тивного иска»³⁶. Вместе с тем в те же годы утверждалось, что правосудие включает в себя административный процесс, а право судов на рассмотрение административных дел способствует укреплению законности в деятельности органов государственного управления³⁷. На необходимость расширения полномочий судов в области рассмотрения жалоб граждан на действия органов государственного управления обращали внимание в середине 70-х гг. А. Т. Боннер и Д. Н. Бахрах³⁸. В. И. Ремнев неоднократно подчеркивал в своих исследованиях актуальность усиления судебного контроля в области административно-правовых отношений³⁹.

Именно в это время проблемы административной юстиции стали напрямую рассматриваться в контексте теории *административного процесса*. В пользу самостоятельности административного процесса и его равного статуса по отношению к двум другим видам юридического процесса – гражданскому и уголовному – приводились следующие аргументы: 1) специфика административных споров между гражданами и органами управления, которая характеризуется возникающими при этом административно-правовыми отношениями; 2) равноправное процессуальное положение истца (гражданина) и ответчика в административном процессе (орган управления, должностное лицо); 3) необходимость распространения на административный процесс многих принципов процессуального права, например: состязательность, материальная истина, равенство сторон, устность процесса.

Дискуссия о сущности административной юстиции в принципе возвращалась к одному и тому же вопросу: к какому процессу – *гражданскому* или *административному* – относятся рассмотрение общими (обычными) судами споров граждан с органами управления и проверка законности их действий (решений)? Отнесение к гражданскому процессу было возможным потому, что Гражданский процессуальный кодекс РСФСР содержал специальную главу, посвященную рассмотрению *дел, вытекающих из административно-правовых отношений*, нормы которой и применялись при исследовании обстоятельств дела и вынесении судебного решения; отнесение же к административному процессу было оправдано тем, что суд проверял законность действий или решений административных органов и их должностных лиц. Таким образом, *процедура рассмотрения административных споров* об административном праве (о нарушении субъективных публичных прав) между гражданами и органами управления являлась в тот исторический период времени *гражданско-процессуальной*. Такой вид гражданско-процессуального судебного производства был назван *неисковым производством* (в отличие от другого вида судебного производства – искового). Тем самым даже и

³⁶ См.: Абрамов С. Н. В советском праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8.

³⁷ См.: Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Соц. законность. 1946. № 9. С. 11–14.

³⁸ См.: Боннер А. Т., Бахрах Д. Н. Административная юстиция : развитие и проблемы совершенствования // Сов. государство и право. 1975. № 8. С. 13–21.

³⁹ См.: Ремнев В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Сов. государство и право. 1986. № 6.

не предполагалось, что гражданин может быть *истцом* в суде по отношению к органам государственного управления и их должностным лицам; соответственно, исключалось и то, что данное производство будет *исковым*, т. е. таким, в котором торжествует принцип активности суда в сборе, исследовании и оценке доказательств, что принципиально, поскольку у гражданина имеется в распоряжении заведомо меньше процессуальных возможностей, и ему весьма трудно получить необходимые сведения в органах управления, тем более если речь идет о неправомерном поведении (действии) государственных или муниципальных служащих, должностных лиц.

Легко предположить, что в советское время административное право, как отрасль советского права, относилась тогда, несомненно, к отраслям «непроцессуальным»⁴⁰. Отмечалось, что «концепция широкого понимания процесса нашла благоприятную почву для развития и применения в науке административного права»⁴¹. При этом под административно-процессуальными нормами понимались «установленные или санкционированные государством обязательные правила осуществления организующих отношений в процессе применения норм материального права и издания нормативных актов органами государственного управления»⁴². Само административно-процессуальное право весьма авторитетными учеными рассматривалось в качестве отрасли права, регулирующей «общественные отношения, которые возникают в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел в сфере советского государственного управления исполнительно-распорядительными органами государственной власти и некоторыми другими компетентными субъектами»⁴³. И, как следствие, вывод: «административно-процессуальная форма – это та часть общей процедуры деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти, которая объективно нуждается в правовом регулировании и не может выступать иначе, как юридическая процедура»⁴⁴. Но именно приведенные мнения относительно сущности административного процесса (в отсутствие административно-процессуального законодательства) и не могли дать ученым выход на «широкие просторы» понимания административного процесса как судебного (юридического) процесса, как судебной деятельности с особой процессуальной формой, обособление которой обусловлено административным законодательством, полноценной системой государственного управления, функционирующей по установленным в нормативных правовых актах правилам и административным процедурам.

Однако и в 80-е гг. XIX в. видные ученые-процессуалисты страны весьма аргументированно и интересно спорили относительно будущего административно-процессуального права. Например, М. С. Строгович, говоря об административном процессе как о юрисдикционной судебной деятельности,

⁴⁰ См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И. А. Галагана. Воронеж, 1985.

⁴¹ Там же. С. 109.

⁴² Там же. С. 113.

⁴³ См.: Юридическая процессуальная форма : теория и практика. М., 1976. С. 171–172.

⁴⁴ Там же. С. 138.

предвидел формирование в будущем административно-процессуального права в случае, если «для рассмотрения судом административных дел в законодательстве будет установлен порядок судопроизводства, для реализации которого потребуется развернутая система норм, не укладывающихся в рамки гражданского процессуального права»⁴⁵. Таким образом, нам (ученым-административистам) помогал в те годы самый авторитетный ученый в области уголовного процесса.

Именно в такой теоретической констатации можно рассматривать понимание административного процесса как процесса судебного и, непременно, отличающегося от гражданского процесса. Тогда легко предположить и характер правовых споров (конфликтов, административных дел), рассмотрение которых суды стали бы проводить по правилам, отличающимся от гражданско-процессуальных судебных процедур. Впрочем, эту точку зрения М. С. Строговича критиковали, указывая на ее явную несогласованность с действовавшим в то время «законодательством об административной ответственности»⁴⁶. И, как следствие, административный процесс «втягивался» в так называемую *административно-юрисдикционную форму*, которая не позволяла обосновывать *административно-юстиционный* потенциал административного процесса.

Таким образом, этот очень краткий экскурс в «историю» исследуемого вопроса позволяет судить о доминировании в теоретических суждениях ученых той поры так называемого «широкого» подхода в понимании административного процесса; при этом в основу конструирования административно-процессуальной формы была положена юридическая процедура функционирования исполнительно-распорядительных органов государственной власти. Следовательно, с одной стороны, отстаивались «широкий профиль» и «универсальность» гражданско-процессуальной формы, а с другой – отрицалось право на самостоятельное правовое установление административного судопроизводства. И оба подхода не позволяли выйти исследователям того времени «из плена» невероятно устаревших представлений об *административно-процессуальной форме*.

Советская Конституция 1977 г. предусматривала возможность *судебного обжалования действий должностных лиц*, совершенных с нарушением закона, превышением полномочий, ущемляющих права граждан. В рамках гражданского процесса суд мог осуществлять некоторые контрольные функции в отношении отдельных управленческих решений. Однако конституционные нормы о судебном обжаловании действий должностных лиц остались в рамках процессуального регулирования неучтенными, т. е. в те годы так и не был принят соответствующий закон, который устанавливал бы точную процедуру рассмотрения споров граждан с администрацией (с органами государственного управления и их должностными лицами).

⁴⁵ Полянский Н. Н., Строгович М. С., Савицкий В. М., Мельников А. А. Проблемы судебного права / под ред. В. М. Савицкого. М., 1983. С. 30.

⁴⁶ См.: Галаган И. А. Проблемы общего юридического процесса в советской правовой науке // Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И. А. Галагана. Воронеж, 1985. С. 11.

Первый советский Закон «О порядке обжалования в суд неправомерных действий и решений должностных лиц, ущемляющих права граждан»⁴⁷ от 30 июня 1987 г. распространял юрисдикцию суда только на деятельность должностных лиц, исключая действия коллективных субъектов права. Обязательной процессуальной предпосылкой для обращения в суд стало рассмотрение жалобы вышестоящей управленческой инстанцией (вышестоящим в порядке подчиненности органом управления). Спустя некоторое время законодатель ввел *альтернативную подведомственность* по делам данной категории, т. е. обеспечил заинтересованное лицо правом непосредственного обращения в суд, минуя соответствующую административную процедуру, т. е. вне зависимости от предварительного рассмотрения жалобы в *административном порядке*. Впервые была установлена возможность кассационного обжалования судебных решений.

Однако и указанный советский закон, и внесенные в него изменения от 20 октября 1987 г. вряд ли можно было признать полноценным «*достижением демократии*» и *верховенства права*, так как в нем допускалось обжалование только единоличных действий должностных лиц, что исключало возможность обжалования действий или решений государственных органов как коллегиальных субъектов права.

2 ноября 1989 г. был принят новый законодательный акт – Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан», который внес ряд существенных изменений в порядок рассмотрения административных дел. Отныне стало возможным обжаловать в суд решения самих органов государственного управления. Вместе с тем гражданину можно было обжаловать в суд только индивидуальные административные правовые акты; при этом из сферы судебного обжалования были исключены любые действия представительных органов государственной власти, в том числе местных Советов народных депутатов; вновь было определено условие предварительного обжалования действий в порядке подчиненности (правило так называемой административной преюдиции). Действующий до 15 сентября 2015 г. (до момента вступления в силу КАС РФ) российский Закон от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» ввел правило об альтернативной подведомственности административных дел (споров гражданина с органами управления, исполнительной властью).

3.4. Административная юстиция: период после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Если попытаться выявить какую-то закономерность в развитии «практической» советской административной юстиции, то можно говорить о медленном, но неуклонном расширении компетенции судов общей юрисдикции

⁴⁷ Фактически 10 лет конституционно-правовая норма о судебном обжаловании действий должностных лиц оставалась нереализованной в советском законодательстве.

по рассмотрению индивидуальных жалоб граждан на действия (решения) публичной администрации и должностных лиц. Указанные советские законодательные акты создали основы для осуществления судом функции контроля за деятельностью органов управления с целью защиты субъективных публичных прав граждан и юридических лиц. Однако существовавшие в те годы правовые нормы не могли считаться полноценным правовым институтом административной юстиции.

Как уже было отмечено, итогом *первой дискуссии* в России о сущности и перспективах развития административной юстиции (конец XIX – начало XX в.) явилось принятие 30 мая 1917 г. Временным правительством *Положения о судах по административным делам*.

Результатами *второй масштабной научной дискуссии* о содержании российской административной юстиции и перспективах ее развития (конец XX – начало XXI столетия) являются:

- 1) принятие Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;
- 2) разработка проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (2000 г.) и проекта Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве (2003–2006 гг.);

- 3) поручение Президента Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. о необходимости представить до 1 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта *Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации*, а также поручение о формировании *в системе судов общей юрисдикции судебных коллегий по административным делам* для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц (срок – до 1 марта 2013 г.);

- 4) подготовка монографий и множества научных статей, посвященных формированию российской *модели* административной юстиции⁴⁸.

⁴⁸ См., например: *Громошина Н. А.* О специализированных судах и специализации процессуальной формы // Научные труды Московской государственной юридической академии. 2004. № 1. С. 173–180; Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: материалы конференции / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001; *Зеленцов А. Б.* Специфика административного судопроизводства в России и проблема структуры судебно-административного права // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах. С. 178–183; *Его же.* Теоретические проблемы административного иска // Правоведение. 2005. № 6. С. 26–41; Проблемы административной юстиции: материалы семинара. М., 2002; *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001; *Серков П.* Введение административного судопроизводства – конституционный долг законодателей // Рос. юстиция. 2003. № 12. С. 54; *Скитович В. В.* Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1995. № 8. С. 22–29; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998; *Студеникина М.* Административная юстиция: какой путь избрать в России? // Рос. юстиция. 1996. № 5. С. 35–37; *Хазанов С. Д.* Некоторые вопросы юрисдикции административных судов // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах. С. 188–197.

27 апреля 1993 г. был принят Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁴⁹ (как было отмечено, он утратил силу с момента вступления в силу КАС РФ, т. е. с 15 сентября 2015 г.). Данный закон устанавливал, что каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Ответственность государственного служащего могла наступать в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ст. 4, 15 и 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». На *муниципальных служащих* также могло распространяться действие статей Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в отношении государственных служащих в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим.

Основной причиной и одновременно важнейшим позитивным фактором для дальнейшего развития теории административной юстиции в России стала конституционно-правовая норма, содержащаяся в принятой 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 118): «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Таким образом, в российском законодательстве *впервые* появился новый термин «административное судопроизводство» (или «административное правосудие»). Вместе с тем и сегодня (фактически почти 25 лет после принятия Конституции Российской Федерации) в стране не утихают споры относительно понимания содержания данного понятия.

Принятие Конституции Российской Федерации (1993 г.) способствовало актуализации деятельности по исследованию как содержания института *административного судопроизводства* (административного правосудия), так и по разработке основных направлений развития административной юстиции в России. Существующие в те годы планы реформирования судебной власти и достигнутый уровень доктринального понимания судебной защиты прав и свобод граждан «вписывались» в идеологию комплексного развития административной юстиции и формирования единого понимания административного судопроизводства⁵⁰. Таким образом, судебный контроль над

⁴⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685.

⁵⁰ См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998 ; *Его же.* От административной юстиции к административному судопроизводству // Сер. Юбилей, конференции, форумы. Вып. 1 / Ю. Н. Стариков ; Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2003 ; *Его же.* Административные суды в России : новые аргументы «за» и «против» / под ред. и с предисл. В. И. Радченко. М., 2004 ; *Его же.* Административный процесс в

публичным управлением, *судебный нормоконтроль*, оспаривание в судах нормативных и ненормативных правовых актов органов исполнительной власти и местного самоуправления становились главными темами в изучении *административного судопроизводства*. Административная юстиция развивалась тогда в условиях действия нового российского процессуального законодательства и изменившегося отношения к ней в теории, практике и политике.

Большой интерес ученых-юристов и практиков (например, судей, работников юстиции, прокуроров) к изучению главных проблем административной юстиции в начале 90-х гг. XX в. обусловлен необходимостью:

1) обеспечения *эффективной судебной защиты* прав и свобод граждан от действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц;

2) создания условий для установления *верховенства права* в деятельности публичной администрации, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; создание законодательных предпосылок и оснований для формирования системы *надлежащего государственного управления*;

3) выявления значения административной юстиции в проведении реформы российского административного права;

4) уточнения теоретических позиций по вопросам административного судопроизводства, административного процесса и административных процедур;

5) развития российского процессуального законодательства (принятие в 2001 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в 2002 г. – Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации);

6) проведения реформирования судебной власти в России (начиная с 1992 г.);

7) разработки положений, направленных на улучшение практики организации и функционирования административного судопроизводства; определения новых направлений его реформирования.

Далее, 19 сентября 2000 г. в практическую плоскость переводится идея принятия *закона об административных судах*. На первый взгляд, всё логично: если в систему судопроизводства вводится административное судопроизводство, то можно предположить появление и специальных административных судов. Принимается постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2000 г. № 29 «О внесении в Государственную Думу ФС РФ проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»». В конце 2000 г. идея учреждения в стране административных судов получает поддержку Президента РФ на V Всероссийском съезде судей. Выступая 27 ноября 2000 г. на этом форуме, Президент РФ отметил: «О необходимости создания административных судов говорилось уже много, и здесь от слов, слава Богу, перешли к делу. Недавно Государственная Дума приняла зако-

системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5–13.

нопроект в первом чтении. Административная юстиция важна и для защиты прав граждан, и для улучшения работы всех органов власти»⁵¹.

Верховный Суд РФ в сентябре 2000 г. внес в Государственную Думу для рассмотрения проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», который остался фактически без внимания законодателей. Таким образом, указанный законопроект не стал законом, а в России не появились специализированные административные суды⁵².

По мнению разработчиков указанного законопроекта, создаваемые *федеральные административные суды должны находиться в системе судов общей юрисдикции* и рассматривать административные дела, к которым можно отнести (кроме дел, рассматриваемых по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и дел об административных правонарушениях) дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой. К компетенции административных судов предполагалось отнести и дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений. К категории административных относятся дела, вытекающие из административно-властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, указанные административные дела рассматриваются судами общей юрисдикции, включая федеральные административные суды и соответствующие коллегии по административным делам.

К будущим федеральным административным судам предлагалось отнести:

1) Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда РФ. Верховный Суд РФ является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным окружным административным судам;

2) федеральные окружные административные суды. Они могут стать, по мнению законодателей, непосредственно вышестоящими судебными инстанциями для административных дел, рассмотренных входящими в судебный округ верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов. Создание в системе судов общей юрисдикции административных судов, не связанных с существующим административно-территориальным делением страны, будет направлено на преодоление негативных тенденций в разрешении административных дел. Планируется сформировать 21 федеральный окружной суд в пределах соответствующих федераль-

⁵¹ Путин В. Компетенция суда распространяется на все дела государства // Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 4.

⁵² См. также: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве : Общая часть» : инициативный проект с комментариями. М., 2001 ; Салищева Н. Г. Избранное. М., 2011. С. 308–376.

ных округов (юрисдикция этих судов будет распространяться на несколько субъектов РФ);

3) судебные коллегии по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые образуются президиумами этих судов по мере необходимости. Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к федеральным межрайонным административным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ;

4) федеральные межрайонные административные суды, которые могли бы стать вышестоящей судебной инстанцией по административным делам, рассмотренным мировыми судьями. Эти суды действовали бы в отношении нескольких районов субъекта РФ.

В 1998–2001 гг. ученые предлагают провести кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции в «Административно-процессуальном кодексе»⁵³; уже тогда началась разработка проектов федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве»⁵⁴ или Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве⁵⁵.

Следующим шагом в развитии законотворчества в сфере административной юстиции явился проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (КАС), разработанный в 2003 г. Советом при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия⁵⁶. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁵⁷ был опубликован в 2004 г., который имел лишь научно-теоретическое значение и до результативного обсуждения законодателей не дошел.

Этот законопроект включал в себя шесть следующих разделов.

1. Общие положения (предмет регулирования; задачи и принципы административного судопроизводства; состав суда, отводы, компетенция судов по рассмотрению административных дел; доказательства и процессуальные сроки; судебные извещения, расходы и вызовы).

⁵³ См., например: *Зеленицов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России (История и современность). М., 2002. С. 98; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 182.

⁵⁴ См.: *Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б.* Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001.

⁵⁵ См.: Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: материалы конференции (Москва, Российская академия правосудия, 15–16 марта 2001 г.) / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001. С. 262.

⁵⁶ Позднее этот законопроект был доработан рабочей группой, образованной по распоряжению Руководителя Администрации Президента РФ от 08.07.2003 г. № 869. См.: *Ямшанов Б.* Когда создадут Административный суд // Рос. газета. 2003. 1 апр.

⁵⁷ См.: Рос. юстиция. 2004. № 3. См. также: *Радченко В.* Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Рос. юстиция. 2004. № 3. С. 2–5.

2. Производство в суде первой инстанции (подача и обеспечение жалобы; подготовка дела к судебному разбирательству и судебное разбирательство; постановление суда).

3. Пересмотр судебных постановлений (кассационное производство; надзорная жалоба).

4. Особое производство (восстановление утраченного судебного производства).

5. Исполнительное производство (исполнение судебных решений).

6. Особенности рассмотрения и разрешения споров по отдельным категориям дел (особенности производства по делам, связанным с осуществлением избирательного права и права на участие в референдуме; особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов; особенности производства по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) по вопросам предоставления или лишения статуса беженца или вынужденного переселенца; особенности производства по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях; рассмотрение дел об обжаловании решений и действий, вытекающих из налоговых правоотношений с участием физических лиц и некоммерческих организаций; особенности производства по делам об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий, общественных движений, фондов, органов общественной самодеятельности, а также решений о ликвидации, запрете, приостановлении и ином ограничении их деятельности).

Особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, получают свое правовое закрепление в принятом 24 июля 2002 г. Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (АПК РФ). В нем же был определен порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц. В принятом 14 ноября 2002 г. Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (п. 3 ст. 22 ГПК РФ) к подведомственности гражданских дел судам отнесены дела, возникающие из публичных правоотношений и указанные в ст. 245 ГПК РФ, которая, как и весь подраздел III ГПК РФ – *Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений* – утратила силу с 15 сентября 2015 г., т. е. с момента вступления в силу КАС РФ.

В проводимых дискуссиях административное судопроизводство всегда являлось предметом обсуждения в контексте общей тематики *административной юстиции*. Было ясно, что административной юстиции необходимо *процессуальное право*. В каждой стране формирование соответствующей отрасли процессуального права происходило по-разному, с учетом традиций правовой жизни и развития, исторических особенностей в государственно-правовом строительстве, специфики планирования и реализации многочисленных реформ и преобразований. Однако во многих странах сложились и некоторые закономерности в установлении судебного контроля над адми-

нистративными полномочиями должностных лиц, одна из которых включает в себя разработку специального закона об административном судопроизводстве. До какого-то момента кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции Российской Федерации предлагалось проводить в «Административно-процессуальном кодексе»⁵⁸. Наряду с этим обсуждались идеи разработки и принятия Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве»⁵⁹ или Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве⁶⁰. Были и иные концептуальные предложения по созданию российского административно-процессуального кодекса⁶¹. Несмотря на различные предложения по наименованию административно-процессуального закона, фактически одинаковыми были представления о содержании и структуре данного законодательного акта.

С целью формирования единообразной практики рассмотрения судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, были приняты два постановления Пленума Верховного Суда РФ: 1) от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»; 2) от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (данное постановление признано не подлежащим применению п. 87 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»⁶²).

Одновременно продолжалась работа над проектом Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. 16 ноября 2006 г. принимается постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Идея принятия кодекса административного судопроизводства получила весьма результативное обоснование и развитие в декабре 2012 г. на VIII Всероссийском съезде судей. Примечательно, что сам термин «административные дела» установлен в российском законодательстве задолго до принятия КАС РФ, именно в Федеральном конституционном

⁵⁸ См., например: *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России (История и современность). М., 2002. С. 98 ; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 182.

⁵⁹ См.: *Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б.* Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001.

⁶⁰ Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конференции (Москва, Российская академия правосудия, 15–16 марта 2001 г.) / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001. С. 262.

⁶¹ См.: *Масленников М. Я.* Российский административный процесс : перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2009. С. 250–274.

⁶² См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.

законе от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», п. 2 ст. 4 которого установил, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и *административные дела* о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов; определялось, что административные дела требуют специального процессуального оформления порядка их судебного разрешения.

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 1 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального конституционного закона “О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судах общей юрисдикции в Российской Федерации” и в Федеральный конституционный закон “О военных судах Российской Федерации”» предусматривалось создание *Судебной коллегии по административным делам* в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа. Осуществление структурной реформы в организации судебной власти ФКЗ от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации» привело к образованию *Судебной коллегии по административным делам* Верховного Суда Российской Федерации.

Наконец, в марте 2013 г. обнародован проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», который в первом чтении был рассмотрен Государственной Думой 21 мая 2013 г. 8 марта 2015 г. принятый Федеральный закон «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» был подписан Президентом РФ, а 15 сентября 2015 г. КАС РФ вступил в силу.

Такое достаточно объемное изложение практической реализации идеи принятия КАС РФ демонстрирует высокий уровень «апробации» предлагаемого законодательного акта, а также последовательность ученых, практиков, законодателей в достижении цели нормативного процессуального установления специального порядка рассмотрения административно-правовых споров (административных дел). Таким образом, можно говорить, с нашей точки зрения, о полноценной *кодификации* административного процессуального законодательства в Российской Федерации, учитывающей назначение административного судопроизводства в судебной власти и чрезвычайно важное значение этой формы ее осуществления в стране. Востребованность административно-процессуальной формы, созданной КАС РФ, несомненно, будет усиливаться со стороны заинтересованных лиц. И даже если судебная практика в будущем будет демонстрировать какие-то изъяны содержащихся в КАС РФ судебных процедур, то вряд ли эти факты могут поставить под сомнение полезность, юридическую значимость и надлежащий порядок процессуально-правовой регламентации разрешения публично-правовых споров по правилам КАС РФ.

§ 4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 2015 года – надлежащая основа для формирования административного процессуального законодательства

Принятие в феврале 2015 г. КАС РФ (и его вступление в силу 15 сентября 2015 г.), конечно, коренным образом изменило представление о национальной модели административной юстиции и ее будущем в России. С появлением КАС РФ российская модель административной юстиции получила правильную, адекватную и надлежащую реализацию в процессуальных порядках указанного *кодифицированного административно-процессуального закона*.

Разработка КАС РФ стала в известном смысле запоздалым шагом в формировании судебной системы Российской Федерации. Как уже теперь видно, кодификация административно-процессуальных норм была «отодвинута» на задворки судебной реформы, хотя модернизация судебной власти с позиций принципов правовой государственности могла бы начинаться в 90-е гг. прошлого столетия именно с учреждения административных судов и формирования системы административного судопроизводства. Однако на практике всё оказалось по-другому, а главные акценты в модернизации судебной системы делались не на институте административного судопроизводства; напротив, создавались арбитражные суды, развивалась система арбитражных судов, появлялись федеральные арбитражные суды округов, апелляционные арбитражные суды, вводилась судебная арбитражно-процессуальная форма, появлялись иные новые элементы судебной системы, детализировались порядки и производства в структуре российского правосудия.

Административная юстиция и административное судопроизводство в конце XIX в. – начале XX в. становились до определенного момента лишь предметами научных дискуссий. Как уже было отмечено, это вторая крупнейшая дискуссия о формировании в России административного судопроизводства в течение всего XX в. Данная дискуссия о назначении административной юстиции, не менее значимая по своим характеристикам и острая по характеру ее проведения, грандиозная по своим практическим результатам, получила свое положительное завершение с принятием КАС РФ. Здесь важно подчеркнуть, что с появлением в тексте Конституции Российской Федерации ч. 2 ст. 118 внимание к административному судопроизводству становится совершенно иным, а именно теперь на него стали смотреть как на один из важнейших *видов российского судопроизводства* и как на *специальную форму реализации судебной власти* в стране. А далее возникает вопрос: в каких процессуальных формах может осуществляться административное судопроизводство: в рамках действовавшего на тот момент гражданского и арбитражного процессуального процесса, либо может быть выделено в отдельную ветвь правосудия. Победила идея принятия *Кодекса административного*

судопроизводства. Следовательно, появился новый порядок рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции⁶³.

Что же вышло в итоге многолетней дискуссии по проблемам административных судов и административного судопроизводства? Очевидно, что сторонникам идеи формирования в России системы специализированных административных судов не хватило ни аргументов, ни последовательности в отстаивании данной идеи. Однако, несмотря на это, сам факт принятия КАС РФ – выдающийся результат судебной реформы на данном историческом этапе модернизации судопроизводства и процессуального права. Хотя можно выразить сожаление, что планам по учреждению в стране *административных судов* (как части проводимой в течение многих десятилетий судебной реформы) не суждено было реализоваться. Как справедливо пишет В. Д. Зорькин, «весь мир идет по пути специализации судов: если не судебных органов, то судей. Мы пока что недооцениваем эту тенденцию»⁶⁴.

Как можно оценить факт принятия в России Кодекса административно-судопроизводства? Какое влияние данный процессуальный закон может оказать на повышение качества самой российской государственности, на укрепление законности в системе исполнительной власти и в государственном аппарате, на дальнейшее развитие правовой системы и на качество правовой защиты физических лиц и организаций? Если отвечать на первый вопрос, то принятие КАС РФ стало грандиозным событием, которое войдет в историю российского законодательства в сфере разрешения судами административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Только с принятием данного закона появилась *законченная система административно-процессуального регулирования* отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц. Действующая с 1993 г. система судебной защиты от незаконных действий или решений, нарушающих права и свободы граждан, частичное регламентирование в ГПК РФ и АПК РФ порядков рассмотрения соответствующих дел, очевидно, не составляли безупречной системы, обеспечивающей эффективную защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. Главным образом, данную систему нельзя было считать надлежащей с точки зрения *единства предмета*, логики взаимодействия *материальной и процессуальной* правовой регламентации.

Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Теперь появилась новая *административно-процессуальная форма*, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства как специально-

⁶³ Об истории развития административной юстиции и административного судопроизводства в России см., например: *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // *Право*. 2016. № 4. С. 54–69 ; 2017. № 1. С. 32–41.

⁶⁴ *Зорькин В. Д.* Конституционный Суд России в системе судебной власти // *Журнал конституционного правосудия*. 2017. № 2 (56). С. 3.

го порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел (административных и иных публично-правовых споров). Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие *административно-процессуальной формы*, основные контуры которой сегодня зафиксированы в данном процессуальном законе.

КАС РФ – система процессуальных норм, принципов, правил, которые дают возможность для формирования новых научных представлений и теоретической модели *административного процесса* как *судебного процесса*. Административное судопроизводство означает новый этап в развитии не только общего административного права, но и, конечно, административного процессуального права. Таким образом, специализированное процессуальное правовое регулирование (в отдельном процессуальном законе) судебного порядка разрешения административных и иных публичных споров состоялось. Несомненно, КАС РФ – это прогрессивный законодательный акт, который создает надлежащее процессуальное правовое регулирование судебного разрешения спорных отношений, возникающих в сфере публичного права. Здесь можно вспомнить слова Г. Ф. Шершеневича: «Нередко один и тот же закон окажется отсталым по отношению к понятиям передовой части общества и в то же время чрезмерно прогрессивным по отношению к понятиям наиболее отсталой его части»⁶⁵. Думается, что КАС РФ – современный процессуальный закон, который нужен любой части российского общества, ибо отвечает интересам общества и всего населения; принятие КАС РФ – в известном смысле «юридический» прогресс.

Можно предположить, что КАС РФ будет оказывать мощнейшее влияние на повышение качества осуществления судебной власти, на укрепление законности при осуществлении управленческих действий и принятии административных актов, на установление гарантий правовой защиты физических лиц и организаций. Этот процессуальный закон приводит структуру правосудия в надлежащий порядок, который должен отвечать стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

За время действия КАС РФ законодатель принял уже 12 федеральных законов, которые внесли него изменения и дополнения⁶⁶. Вряд ли можно говорить, что эти законы кардинально изменили систему и структуру административного судопроизводства или способствовали концептуальному пересмотру его основных положений. Как правило, законодательные новеллы носили уточняющий или детализирующий характер; они отчасти развивали гарантии и принципы организации и функционирования судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела.

⁶⁵ Шершеневич Г.Ф. Избранное / вступит. сл., сост.: П. В. Крашенинников. М., 2016. С. 452.

⁶⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 29.06.2015 № 190-ФЗ, 30.12.2015 № 425-ФЗ, 15.02.2016 № 18-ФЗ, 05.04.2016 № 103-ФЗ, 02.06.2016 г. № 169-ФЗ, 23.06.2016 № 220-ФЗ, 28.06.2016 № 223-ФЗ, 03.07.2016 № 303-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; № 27. Ст. 3981 ; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 45 ; № 7. Ст. 906 ; № 15. Ст. 2065 ; № 23. Ст. 3293 ; № 26 (ч. 1). Ст. 3889 ; № 27 (ч. 1). Ст. 4156 ; Ст. 4236.

Краткий обзор внесенных изменений в КАС РФ заключается в следующем:

1) дополнена глава КАС РФ о представительстве в суде; изменилась ст. 55 КАС РФ, в которой установлено, что представителями в суде по административным делам, кроме адвокатов, могут выступать также иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование;

2) усилено использование в административном судопроизводстве потенциала информационно-телекоммуникационной сети Интернет; обеспечена возможность направления в суд административного иска, заявлений, жалоб, представлений и иных документов в электронном виде; определен порядок выполнения судебных актов в форме электронного документа;

3) уточнены судебные процедуры по подаче административного искового заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;

4) КАС РФ дополнен новой главой (31-1), содержащей нормы, устанавливающие судебный порядок защиты интересов несовершеннолетнего или недееспособного лица в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, которое необходимо для спасения жизни;

5) расширен перечень административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции, за счет включения в него дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; в связи с этим изменено название главы 21 КАС РФ, которая была дополнена новой статьей (217-1), детализирующей порядок рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

6) установлена подсудность административных дел мировым судьям, а в систему административного судопроизводства включено производство по административным делам о вынесении судебного приказа (новая глава 11-1 КАС РФ).

Таким образом, правовые новеллы КАС РФ относятся к той части его норм, которые должны были измениться (или появиться вновь) в связи с необходимостью приведения текста процессуального закона в соответствие с уже созданными юридическими стандартами судебной деятельности по делам, возникающих в сфере реализации административных и иных публичных правоотношений. То есть нельзя сказать, что внесенные в КАС РФ изменения и дополнения были призваны ликвидировать «забывчивость» принявшего в 2015 г. КАС РФ законодателя или преодолеть его «непрофессионализм». Дополняющие текст КАС РФ новеллы носят развивающий административно-процессуальный характер, придают Кодексу современный вид, непротиворечивую структуру, формируют и укрепляют полноценность его содержания. Как известно, и в настоящее время Верховный Суд Российской Федерации разрабатывает проект закона о внесении изменений и дополнений в КАС РФ на основе обобщенной судебной практики по рассмотрению административных дел.

Важнейшим юридическим целевым и содержательным ориентиром для судебной практики по административным делам стало постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»⁶⁷. Как следует из названия постановления, Пленум Верховного Суда РФ разъяснил лишь некоторые, наиболее сложные, вопросы осуществления административного судопроизводства. Конечно, с точки зрения значимости и востребованности судами данного постановления Пленума Верховного Суда РФ следует подтвердить своевременность рассмотрения этого вопроса, ибо главная цель содержащихся в нем разъяснений – обеспечение *единства* практики применения судами общей юрисдикции законодательства об административном судопроизводстве. Многие сложные вопросы судебного правоприменения получили должную конкретизацию; противоречивое процессуально-правовое регулирование было разъяснено с позиций сложившихся в практике процессуально-правовых стандартов рассмотрения административных дел; сделаны юридические акценты на публично-правовых особенностях рассматриваемых судами административно-правовых споров. Словом, данное постановление Пленума Верховного Суда РФ явилось своевременным и полезным для формирования правильной судебной практики по административным делам.

Однако указанное постановление содержит и определенные спорные моменты. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ дано разъяснение ч. 4 ст. 1 КАС РФ, которая определяет, что в установленном КАС РФ порядке не должны рассматриваться дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции. Пленум Верховного Суда РФ исключил из практики применения КАС РФ некоторые *публично-правовые споры*. Например, не должны рассматриваться в порядке, установленном КАС РФ, споры о признании недействительными (незаконными) актов государственных органов и органов местного самоуправления, если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей (ч. 4 ст. 1 КАС РФ, ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, ст. 8 ГК РФ). В эту группу споров Пленум Верховного Суда РФ включил *служебные споры*, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной и муниципальной службы. Следовательно, судам рекомендуется не рассматривать в предусмотренном КАС РФ порядке споры, возникающие в сфере действия публичного права, а именно законодательства о государственной службе. Основная проблема здесь видится, как можно предположить, в том, что неправильно истолкована правовая природа государственно-служебных правоотношений. Как известно, в течение последних 15 лет в России сформировалось публичное служебное право (законодательство о государственной службе), которое фактически «вытеснило» из этой сферы дей-

⁶⁷ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.

ствие норм трудового законодательства. Таким образом, публично-правовые характеристики отношений, возникающих при поступлении и прохождении государственной службы, принципиально дают возможность включить в подведомственность судам общей юрисдикции и служебные споры. В противном случае нарушается логика публично-правовой регламентации отношений на государственной службе; при этом служебно-правовые споры, возникающие из административных отношений, по непонятным причинам рекомендуются не рассматривать по правилам КАС РФ.

Бесспорным является содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ положение об исключении из практики применения КАС РФ экономических споров и запрет рассматривать другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (которые отнесены законом к компетенции арбитражных судов в соответствии с § 1 гл. 4 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Также не вызывает сомнений и утверждение, что не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным спорам, возникающие между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат рассмотрению в исковом порядке.

С целью создания рекомендаций судьям судов общей юрисдикции по вопросам применения КАС РФ были приняты еще *три* постановления Пленума Верховного Суда РФ: 1) от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами»⁶⁸; 2) от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; 3) от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел».

Административное судопроизводство означает новый этап в развитии не только общего административного права, но и, конечно, административного процессуального права. Таким образом, специализированное процессуальное правовое регулирование (в отдельном процессуальном законе) судебного порядка разрешения административных и иных публичных споров состоялось. Теперь, если только вспомнить оставшиеся до настоящего времени нерешенными крупные административно-правовые проблемы, необходимо создавать *административно-процедурное законодательство*, устанавливающее порядок осуществления публичного управления, принятие *административных актов (административные процедуры)*.

В обозримом будущем практика деятельности судов общей юрисдикции будет способствовать развитию *процедурного административного законо-*

⁶⁸ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 2. С. 12–19.

детельства. Правда, здесь может появиться вопрос: почему же имеющийся (накопленный в течение многих лет) опыт административного судопроизводства в системе арбитражных судов (арбитражного судопроизводства) по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, не привел к созданию в России законодательства об административных процедурах? Ответить на этот вопрос нелегко. Однако можно попытаться: очевидно, административное судопроизводство в арбитражных судах все-таки не сильно связывалось (тем более в условиях старых представлений о назначении и сущности административного права) с необходимостью совершенствования других институтов административного права. Предполагалось, что суды общей юрисдикции наиболее приспособлены для решения задач «исправления» административных ошибок, борьбы с излишним бюрократизмом, незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Таким образом, КАС РФ будет способствовать развитию фактически всех тесно взаимосвязанных друг с другом частей (институтов) административного права.

В проводимых в настоящее время дискуссиях о роли, значении, особенно в процессуальных норм КАС РФ постоянно задаваемым становится следующий вопрос: так как вместе с принятием КАС РФ не учреждены *специализированные административные суды*, то, значит, и административное судопроизводство остается, в сущности, во многом похожим на гражданское и арбитражное правосудие?! Очевидно, какая-то логика в данном суждении имеется. Однако ответить на этот вопрос лучше также постановкой вопроса: если бы в России всё же были бы учреждены административные суды (вместе с принятием Кодекса административного судопроизводства), то можно ли представить появление мнений, в соответствии с которыми административное судопроизводство «отрывалось» бы от административного права? Вряд ли. Осуществление административного судопроизводства судами общей юрисдикции по установленным в специальном процессуальном законе правилам создает надлежащую основу для разрешения административных дел, возникающих из публичных правоотношений. К числу постоянно задаваемых вопросов относится и следующий: способствует ли повышению эффективности судебной защиты субъективных публичных прав простая замена процессуальных терминов: «иск» на «административный иск», «ответчик» на «административный ответчик», «дела, возникающие из публичных правоотношений» на «административные дела» и прочие похожие «переименования», содержащиеся в КАС РФ? Уверенно можно предположить, что терминологические нововведения сами по себе (в отрыве от концепции административного процессуального законодательства и целевого назначения специализированного правосудия) не могут молниеносно изменить судебную практику или стремительно улучшить ее качество. Но ведь в данном случае речь идет не столько о новой административно-процессуальной терминологии, сколько о кодифицированном законодательном акте, предметом регламентации которого являются принципы, процедуры, стадии судебного рассмотрения и разрешения административных и иных публично-правовых споров (административных дел).

Абсолютно правильна точка зрения авторитетного российского ученого-процессуалиста В. В. Яркова, согласно которой КАС РФ «воспринял традиционные положения, правила и институты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права» и «ввел ряд интересных новелл, которые будут служить развитию административного судопроизводства и защите прав граждан во взаимоотношениях с органами власти и должностными лицами»; при этом «по целому ряду положений административное судопроизводство имеет специфику, которая отражает его главную задачу – защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений»⁶⁹. На необходимость расширения междисциплинарных подходов в изучении административного судопроизводства справедливо указывает Л. А. Калинина; автор подчеркивает важность «усиления взаимодействия науки административного права с другими юридическими науками, в том числе сближение позиций с наукой гражданского процесса»⁷⁰.

Наконец, принятие КАС РФ «заставляет» прекратить практику расширения перечня дел, возникающих из публичных правоотношений, с автоматическим их отнесением к указанному «виду гражданского судопроизводства». Как никогда гражданское право не объединится (не сравнится, «не сольется») с административным правом, так и никогда общие (единые, унифицированные, традиционные) характеристики гражданского (или арбитражного) процесса не деформируют специфику административного судопроизводства; ведь между ними, как известно, существенные различия, обусловленные предназначением и ролью в правовой системе и государственно-правовом строительстве. В настоящее время сложно понять аргумент, который приводится в обоснование нераздельности (или неделимости) гражданского и административного судопроизводства; говорят, что «так было всегда», т. е. всегда оспаривание нормативных или ненормативных (индивидуальных) правовых актов, а также решений и действий (бездействия) органов публичного управления находилось в системе и структуре гражданского и арбитражного процессов. Во-первых, насколько аргументированно и правильно было осуществлено такое установление? Во-вторых, даже если это и произошло на соответствующем этапе исторического развития правовой системы страны и судебная система вполне успешно функционировала долгие годы, то где основания сохранения такого процессуального правопорядка в кардинально изменившихся условиях реализации новой административно-правовой политики, ядром которой стало обоснование необходимости принятия в России КАС? Ведь совершенные в советском прошлом ошибки или создание право-

⁶⁹ Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 14–15. См. также: Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016.

⁷⁰ Калинина Л. А. Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 191.

вых институтов в эпоху доминирования не лучших правовых представлений о назначении судебной власти, о роли административного права, а также известное пренебрежение к передовым стандартам государственно-правового строительства целесообразно осознавать и исправлять. Какое-то время, очевидно, можно «придерживаться» старых юридических схем и правовых догм, не подвергавшихся сомнению на определенном историческом отрезке существования страны; однако на перспективу придется взамен старых нормативных конструкций выбирать необходимые сегодня инновационные стандарты правовой жизни и правовой культуры.

Конституционно-правовые положения (нормы, институты) должны быть настолько четкими, чтобы была возможность для быстрого, полноценного и ясного разъяснения смысла и содержания соответствующей позиции. Как можно сегодня «просматривать» на соответствие, например, конституционно-правовым нормам об *административном судопроизводстве* термин «административный процесс», если ни сейчас, ни тем более в 1993 г. не определено единственно верного и разделяемого большинством ученым и практиков страны определений «административного процесса», «административно-процессуального законодательства» или «административных дел»? Указанные понятия до последнего момента оставались во многом не ясными и в отраслевом законодательстве и отраслевых правовых науках. Но они уже двадцать три года содержатся в тексте самой Конституции. Как же можно оценивать соответствие указанных категорий конституционно-правовым категориям и современным стандартам конституционно-правового регулирования?

Очевидно, что для достижения полноты конституционно-правового регулирования и надлежащей регламентации базисных идей для развития отраслевого материального и процессуального законодательства недостаточно изменения лишь кодексов, федеральных законов, подзаконных актов, а также создания эффективных организационных структур поиска новых форм контроля⁷¹. Можно уверенно предположить, что решение такой задачи невозможно без изменения самого текста Конституции России. Разумные предложения по изменению Конституции должны включать в себя лишь обоснованные, необходимые, целесообразные, позитивно влияющие на правовую действительность положения. Достигнутую на сегодняшний день правовую стабильность и стандарты законодательного регулирования общественных отношений благодаря многим действительно передовым и цивилизованным идеям-принципам, содержащимся в тексте Конституции, нельзя разрушать. Но и идеализировать в условиях сформировавшихся современных проблем политико-правового и государственного строительства вряд ли стоит.

Внесение поправок в Конституцию Российской Федерации 1993 г., несмотря на достаточно продолжительный период полнейшего отрицания изменения ее текста, все-таки стало реальностью после известных «обновлений»⁷²

⁷¹ См.: Зорькин В. Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 5.

⁷² См.: Стариков Ю. Н. «Корректировка» Конституции как «развертывание» ее «потенциала» // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспек-

конституционно-правовых норм осенью 2008 г. Позднее в Конституцию вносились и иные поправки. Особенно заметна конституционная поправка, внесенная Законом Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, когда был изменен пункт «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой появился термин «*процессуальное законодательство*» взамен ранее существовавших в упомянутом пункте словосочетаний «*уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство*». Предыдущая редакция анализируемого пункта была, с нашей точки зрения, понятнее и яснее сформулированной, т. е. были указаны виды процессуального законодательства, которые и представляли все виды *судебного процесса*. Такая формулировка принципиально соответствовала смыслу и содержанию ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, установившей еще в 1993 г. *конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство* в качестве основных форм осуществления судебной власти в стране. Таким образом, путем внесения конституционной поправки законодатель объединил одним термином «процессуальное законодательство» *гражданское и уголовное судопроизводство*.

По известным причинам и в соответствии с логикой конституционно-правового регулирования этим понятием не охватывается «*конституционное судопроизводство*», регламентированное ст. 125 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционное судопроизводство – форма осуществления судебной власти Конституционным Судом Российской Федерации как судебным органом *конституционного контроля*.

Другое дело – с термином «административное судопроизводство», который по своей сути весьма уместно сравнить с «гражданским и уголовным судопроизводством». При этом, исходя из назначения административно-процессуальной формы и решаемых посредством административного судопроизводства задач, целесообразно предположить включение «административно-процессуального законодательства» в п. «о» ст. 71 Конституции РФ, а именно обосновать его включение в термин «*процессуальное законодательство*». Ведь такой шаг не противоречит общим подходам, причинам и аргументам, которые позволили законодателю в 2014 г. внести в текст Конституции РФ поправку об объединении практически трех видов судебного процесса в один термин «процессуальное законодательство». Иными словами, если бы в 2014 г. действовал бы закон об административном судопроизводстве (например, КАС РФ), то можно было бы без сомнений предположить и отнесение к процессуальному законодательству данного вида судопроизводства. Именно из-за отсутствия специального закона об административном судопроизводстве не претерпел изменений п. «к» ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым *административно-процессуальное* законодательство находится в *совместном ведении* Российской Федерации и ее субъектов.

тивы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летнему юбилею юрид. ф-та Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 1: Теория государства и права. Конституционное и международное право. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 56–82.

Во-первых, с появлением в стране КАС РФ этот пункт не соответствует ст. 71, 118, 126 Конституции РФ и вообще некоторым статьям гл. 7 Конституции РФ. Во-вторых, административно-процессуальное законодательство, согласно Кодексу административного судопроизводства РФ, не входит в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а находится в ведении Российской Федерации. В-третьих, традиционные представления о сущности, содержании, назначении, основных задачах, принципах судопроизводства и структуре процессуального закона дают возможность отнесения административного судопроизводства (по Кодексу административного судопроизводства РФ) к одной из важнейших форм осуществления судебной власти.

В связи с этим логичным станет следующая рекомендация законодателю: исключить из п. «к» ст. 72 Конституции РФ термин «административно-процессуальное законодательство», ибо этот вид судопроизводства неминуемо уже включен в термин «процессуальное законодательство», установленный п. «о» ст. 71 Конституции РФ. Множественные попытки обосновать наличие многих видов административного процесса, с нашей точки зрения, не стали успешными. Думается, до какого-то времени и учебный курс по административному праву еще будет включать в свое содержание противоречивый материал о сложной структуре административного процесса. Но хотелось бы надеяться, что такая (многоструктурная и разнородная) трактовка административного процесса вскоре исчезнет.

Если учитывать «процессуально-правовой» момент в системе и структуре административного законодательства и ту сферу отношений, в которой действуют административно-правовые нормы, то здесь речь идет об *административных процедурах, административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях*. Но административный процесс в собственном смысле слова всё-таки один – это *административное судопроизводство*. Вряд ли деятельность органов публичного управления и в сфере функционирования исполнительной власти должна автоматически называться «административным процессом», исходя лишь из названия области правоотношений, где данный вид деятельности и осуществляется.

Административные процедуры и производство по делам об административных правонарушениях, конечно, имеют «процессуальное» содержание и «процессуальный потенциал». Но эти виды государственной деятельности должны именоваться по-другому, т. е. так, как это в настоящее время и установлено законодателем в Кодексе РФ об административных правонарушениях применительно к «производству по делам об административных правонарушениях»⁷³. Административные процедуры, к сожалению, в России пока не получили своего законодательного установления и нормативной регла-

⁷³ См., например: Романов А. А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Рос. юрид. журнал. 2017. № 1. С. 131–136.

ментации⁷⁴. Собственно, и в практике правовой регламентации во многих странах данные термины отличаются от административного судопроизводства (административного процесса). Вряд ли в Российской Федерации должна господствовать иная терминология применительно к теории и практике административного процесса, административных процедур, административно-деликтного законодательства.

Здесь уместно также предложить внести дополнение в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. К сожалению, в тексте Конституции РФ не нашлось места для установления и самой общей правовой регламентации *деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях*. Удивительно, но один из важнейших кодексов страны – Кодекс РФ об административных правонарушениях – фактически не имеет своих конституционно-правовых «корней». В Конституции РФ вообще не упоминается и «*производство по делам об административных правонарушениях*». Следовательно, нет и конституционно-правовой нормы, в соответствии с которой определялось бы местонахождение данного вида процессуальной деятельности в случае, когда дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями, в системе видов судопроизводства. Словом, рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях является правосудием, судебным процессом, который никак нельзя отнести к конституционному, гражданскому, административному или уголовному судопроизводству. Следовательно, «*производство по делам об административных правонарушениях*» (когда эти дела рассматриваются в судах) является еще одной формой осуществления судебной власти. Поэтому ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, по нашему мнению, должна выглядеть следующим образом: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства, а также производства по делам об административных правонарушениях».

Верховный Суд Российской Федерации уделяет большое внимание вопросам совершенствования законодательства об административном судопроизводстве. 21–23 октября 2015 г. была проведена научно-практическая конференция по вопросам применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (организована Алтайским краевым судом, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации)⁷⁵. На конференции впервые с момента вступления в силу КАС РФ обсуждались сложные вопросы применения судьями судов общей юрисдикции положений этого процессуального закона. Затем, 27 ноября 2015 г., профессиональная дискуссия по проблемам КАС РФ состоялась в рамках Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и

⁷⁴ См., например: *Старилов Ю. Н.* Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 15–22.

⁷⁵ См.: Вопросы применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : сб. материалов науч.-практ. конф. (21–23 октября 2015 г., г. Белокуриха). Барнаул, 2015.

структуры правоотношений» (27 ноября 2015 г., г. Воронеж)⁷⁶. 25–28 октября 2016 г. проводилась научно-практическая конференция на тему «Актуальные вопросы развития административного судопроизводства» (организована Верховным Судом Российской Федерации и Тверским областным судом)⁷⁷.

Внимание ученых, практиков-юристов, законодателей, судей, конечно, заметно усиливается практически ко всем основным проблемам современного административного судопроизводства. Можно уверенно предположить, что уже в ближайшее время в специальной литературе как концептуальные проблемы КАС РФ, так и отдельные вопросы порядка рассмотрения административных дел получат более предметное исследование. В стране издается множество научных журналов, публикующие научные статьи по проблемам применения КАС РФ. Учреждено научное издание «Журнал административного судопроизводства», публикующее материалы по теории административного судопроизводства, тенденциям развития законодательства об административном судопроизводстве, судебному контролю в сфере осуществления публичных полномочий; в нем анализируются судебная практика по административным делам и проблемы производства по отдельным категориям административных дел, зарубежный опыт организации административных судов и административного правосудия⁷⁸. В журнале можно обнаружить соответствующие комментарии, обзоры, заключения как ученых, так и судей. Для судей, рассматривающих в судах общей юрисдикции ад-

⁷⁶ См.: *Стариков Ю. Н.* О новом научно-практическом издании «Журнал административного судопроизводства» и Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений». Административное судопроизводство : от идеи специального административно-процессуального регулирования до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 5–11.

⁷⁷ См.: Актуальные вопросы развития административного судопроизводства / под общ. ред. А. Ю. Карташова. Тверь, 2016.

⁷⁸ См., например: *Кононов П. И.* Административное судопроизводство как судебно-процессуальная форма разрешения административных дел : дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 9–15; *Курчевская С. В.* Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия // Там же. С. 66–72; *Ламонов Е. В.* Судебная практика применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции // Там же. 2017. № 1. С. 13–17; *Майоров В. И.* Генезис административного судебного права : теоретико-методологические проблемы // Там же. С. 5–9; *Опалев Р. О.* Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам // Там же. С. 13–17; *Панкова О. В.* Критерии разграничения административных и гражданских дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции // Там же. № 2. С. 33–50; *Рогачева О. С.* Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства // Там же. № 1. С. 24–30; *Стариков М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску как новый процессуально-правовой институт : из цивилистического процесса в административный // Там же. С. 70–80; *Тарибо Е. В.* Нарушение прав как критерий принятия административных исковых заявлений // Там же. С. 10–12.

министративные дела, подготовлены специальные учебно-практические пособия, в которых даются рекомендации по применению административного процессуального законодательства⁷⁹.

§ 5. Воздействие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации на развитие законодательства об административных процедурах

Административная реформа 2003–2004 гг. в итоге определила, с одной стороны, системное (что является позитивным фактом), а с другой – *избыточное и отчасти противоречивое правовое регулирование* отношений в области публичного управления. При всём этом не было создано нормативного правового регулирования наиважнейшего в практике публичного администрирования механизма принятия административных актов, который незамедлительно никакими иными административно-правовыми институтами (в том числе и административными регламентами); в указанной сфере правоотношений должны доминировать порядки и принципы законодательства об *административных процедурах*. Таким образом, в сфере действия российского административного законодательства до настоящего времени без надлежащего правового разрешения остаются принципиальные вопросы как в организации и функционировании системы и структуры исполнительной власти, так и процедурные отношения в области публичного управления.

Применение в судах общей юрисдикции законодательства об административном судопроизводстве, непременно, будет создавать юридическую основу для улучшения административной практики в органах исполнительной власти и, соответственно, для разработки федерального закона «Об административных процедурах»⁸⁰. Если вернуться к поиску «процессуальных начал» в сфере действия административного права, то необходимо обратить внимание на ту его часть, которая традиционно в общем административном праве называется «*административные процедуры*»; сюда же относятся правоотношения, связанные с разработкой и принятием *административных актов* (индивидуальных правоприменительных актов публичного управления).

Вместе с тем термин «административные процедуры» содержится в каждом действующем ныне в России *административном регламенте исполнения государственных функций и административном регламенте предоставления государственной услуги*. Однако даже поверхностное толкование термина «административные процедуры» в этом контексте вряд ли приведут к выводу о том, что в указанных административных регламентах решена

⁷⁹ См., например: Беспалов Ю. Ф., Егорова О. А. Настольная книга судьи по административным делам : возбуждение, подготовка, разбирательство : учеб.-практ. пособие / отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. М., 2017.

⁸⁰ См.: Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69; *Его же*. Дискреция и ошибки законодателя // Там же. № 2. С. 57–65.

задача по установлению *административно-процедурной* деятельности. В административных регламентах решается таким образом простейшая задача – установить посредством «административных процедур» порядок осуществления действий по исполнению конкретной государственной функции или по предоставлению конкретной государственной услуги. Таким образом, получается, что *последовательность* и *стадийность* исполнения государственных функций приравняются здесь по своему назначению к административным процедурам и задачам, которые они должны решать в системе публичного управления. Если подходить к этой теме принципиально, то речи о «настоящих» административных процедурах в административных регламентах, конечно, не идет. Однако вряд ли нужно спорить и с тем, что законодательство об административных регламентах способствовало формированию современной теории административных процедур, а также актуализировало идею о востребованности административной практикой закона «Об административных процедурах», в котором содержались бы нормы об общих принципах и порядках разрешения управленческих дел, а также о принятии государственной и муниципальной администрацией административных актов. Вместе с этим можно уверенно предположить и то, что создание законодательства об административных регламентах принципиально не заменит административно-правовых норм, которые должны содержаться преимущественно в законе «Об административных процедурах».

И здесь также возникает вопрос о необходимости *конституционно-правового установления основных принципов административных процедур*, положенных в основу публично-управленческой деятельности по принятию административных правовых актов. К сожалению, Конституция РФ не содержит правовых основ, на которых осуществлялась бы деятельность исполнительных органов государственной власти по соблюдению, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций. Очень важна норма, в соответствии с которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ). Однако не менее значимой должна быть правовая норма, указывающая на необходимость правовой регламентации *порядка принятия административных правовых актов*.

В этой сфере административно-правовых отношений очевиден «нереализованный потенциал» Конституции Российской Федерации применительно к созданию *административно-процедурной формы* осуществления публичного управления в стране. Реализация целей конституционно-правового регулирования в области установления значимых правовых стандартов взаимодействия исполнительной власти и ее органов с гражданами, организациями, иными субъектами права и должна стать движущей силой и мощным фактором активизации деятельности ученых, политиков, государственных деятелей по созданию единого законопроекта, устанавливающего правовой режим административных процедур в системе публичного управления. Потенциал конституционно-правового регулирования управленческих отношений применительно к административным процедурам в большей мере

сегодня еще не раскрыт. Это не трудно заметить, если судить: о пробелах в системе *административно-правовой регламентации отношений по принятию административных актов*; противоречиях процесса улучшения административно-процессуального законодательства; наконец, об отставании в развитии российской административно-правовой теории от сложившихся в европейских странах подходов, принципов и приоритетов исследовательской деятельности в области юридизации публичного управления и правового оформления взаимодействия административных органов и граждан по обеспечению прав и законных интересов последних.

При этом целесообразно установление в тексте Конституции РФ (во 2-й главе) и *основных принципов административных процедур*. На первый взгляд может показаться излишним включение в текст Конституции РФ норм о соблюдении государственными органами и должностными лицами основных правил принятия административных правовых актов, учитывая, что в будущем будет принят закон «Об административных процедурах». Думается, именно конституционно-правовая норма о необходимости правовой регламентации административных процедур обязывала бы законодателя разработать и принять данный закон.

Кстати, идея о принятии такого закона высказывается высшими должностными лицами страны, законодателями и учеными. Здесь уместно привести мнение Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева: «В последние годы приняты административные регламенты в различных сферах управления. Можно сказать, что сформирована единая методология их подготовки, закреплены общие подходы к их структуре и содержанию. Отсюда – один шаг до создания типового административного регламента, а от него – к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности, о котором шла речь еще в 1960-е гг.»⁸¹. Легко предположить, что «закон об основах исполнительно-распорядительной деятельности» (терминология из середины прошлого века) в соответствии с современными представлениями об исполнительной власти и порядке ее функционирования сегодня должен называться законом «Об административных процедурах».

Создание законодательства об административных процедурах после принятия КАС РФ остается фактически единственной не решенной на законодательном уровне глобальной проблемой⁸² в сфере современного российского административного и административного процессуального законодательства⁸³. Появление отдельного параграфа или целой главы об

⁸¹ Медведев Д. А. 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

⁸² См.: *Старилов Ю. Н.* О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10.

⁸³ См. также: *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студентов. М., 2015 ; *Старилов Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Адм. право и процесс. 2015. № 7. С. 9–14.

административных процедурах в новейшей учебной литературе⁸⁴ по административному праву является оправданным; оно обусловлено стремлением авторов правильно показать структуру как административного права, так и административного процесса⁸⁵. Традиционным подходом в поиске местонахождения института административных процедур является рассмотрение его в качестве административно-процессуальной формы деятельности публичной администрации⁸⁶.

С одобрением можно отнести к утверждению, что современное российское административное законодательство, регулирующее материальные управленческие отношения в области организации и осуществления исполнительной власти, деятельности органов публичной власти, государственной службы, административного нормотворчества, стало сегодня структурно логичным, а содержательно – полноценным. Предмет административно-правового регулирования приобрел требуемую в сложившейся публично-административной атмосфере детализацию, ясность и достаточность; масштабность используемых в государственном управлении правовых форм, последовательность стадий и эффективность административного правоприменения стали адекватными поставленным задачам модернизации публичной власти. Именно в этих условиях стали очевидными недопустимая простота и «отсталость в развитии» отечественного законодательства *об административных процедурах*.

Как известно, административные акты – это центральный институт в системе общего административного права, в котором, с одной стороны, сосредоточена вся юридическая сила и авторитет административной власти, государственной службы, властных полномочий должностных лиц, а с другой – творческий потенциал индивидуального административного правоприменения. Следовательно, данный институт фактически определяет полноценность и завершенность механизма административно-правового регулирования. Административно-правовая политика, практические действия государственных деятелей, активность научного (экспертного) сообщества, направленные на усиление внимания к административным процедурам, – всё это вместе взятое должно обеспечить в ближайшем будущем принятие федерального закона «Об административных процедурах». Данный законодательный акт фактически завершит построение надлежащей модели российского административного правового регулирования и сформирует прочную созидающую основу для эффективного государственного управления в стране. Невозможно переоценить значение административных процедур как для обеспечения законности публичного управления, так и для эффективной правовой защиты участников административно-правовых от-

⁸⁴ См., например, гл. 23 в настоящем учебнике.

⁸⁵ См., например: Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Коستنников, А. В. Куракин, А. М. Кононов, П. И. Кононов, А. И. Стахов, Н. Д. Эриашвили. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 142–154.

⁸⁶ См.: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата. 2-е изд., перераб и доп. М., 2015. С. 265–274.

ношений. Таким образом, российское административное право можно будет назвать в полной мере современным и соответствующим параметрам конституционно-правового регулирования и принципам правового государства только при условии признания законодателем демократических принципов разрешения управленческих дел в практике публичного управления.

Созданию института административных процедур способствует полномасштабное исследование основных теоретико-прикладных проблем правового *установления и применения* административных процедур. Что же будет достигнуто с принятием закона «Об административных процедурах»? Во-первых, будет установлен надлежащий порядок осуществления административных действий в рамках одной из важнейших правовых форм публичного управления; во-вторых, формируется основа для эффективного обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, взаимодействующих с публичной властью и ее органами; в-третьих, административное правовое регулирование управленческих отношений приобретает должную системность и полноценную структурированность; в-четвертых, гармонизируются не только внутренняя структура механизма административно-правового регулирования, но и создается основа для эффективной судебной правовой защиты по административным делам, т. е. обеспечивается правильное и законное разрешение административных и иных публичных споров; в-пятых, достигается решение установленных в КАС РФ задач административного судопроизводства (ст. 3) на всех этапах данного вида реализации судебной власти.

§ 6. Влияние Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации на формирование учебной дисциплины «Административное судопроизводство»

Одной из самых важных (и, как видно, пока трудно разрешимых), возникших уже после принятия КАС РФ, проблем является противоречивый подход для включения в учебный процесс *дисциплины «Административное судопроизводство»* и для ее практического преподавания на одной из двух профильных кафедр юридических факультетов (юридических институтов, академий) – кафедры *административного права и процесса* или кафедры *гражданского процессуального права* (в некоторых вузах действуют кафедры «гражданского и административного судопроизводства»). Как легко предположить, представители науки административного права и процесса, с одной стороны, и представители науки гражданского процесса – с другой, по-разному оценивают местонахождение учебной дисциплины «Административное судопроизводство» в учебном плане юридических вузов.

Начавшиеся в 2015 г. споры ученых не прекращаются и сегодня. На одной из недавно проведенных в России (март 2015 г.)⁸⁷ научных конференций, по-

⁸⁷ См.: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 ч. Ч. I / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. СПб., 2015.

священных проблемам современного административного процесса, разумеется, дебатировались и вопросы, связанные с КАС РФ. Представители «широкого» понимания административного процесса, согласившись с тем, что само по себе принятие КАС РФ внесло определенную ясность в понимание административного процесса и его внутреннюю структуру, отстаивали тезис о том, что сторонникам идеи *судебного* административного процесса теперь предстоит большая работа *по доказыванию* специалистам в области гражданского процесса необходимости и возможности отнесения учебного курса «Административное судопроизводство (административный процесс)» к кафедре с названием «*Кафедра административного права и процесса*». Думается, аргументация ответа на поставленный вопрос может осуществляться с использованием доводов, выдвигаемых учеными на протяжении последних 15 лет с целью обоснования необходимости принятия КАС РФ.

Удивительно, но все усилия по созданию специального административного процессуального законодательства, направленные на обоснование особой административно-процессуальной формы и закончившиеся принятием КАС, оказывается, могут расцениваться как какие-то технические и ничего не значащие для практики учебного процесса нововведения?! Как будто бы с принятием КАС РФ «усилился» гражданский и арбитражный процесс, а административное право не получило никакого значимого результата и факторов мощного развития. И это при том, что действуют две важнейшие конституционно-правовые нормы об *административном судопроизводстве* как особой *форме осуществления судебной власти* и об *административном процессуальном законодательстве*, главнейшей формой которого и является *административное правосудие*.

В связи с этим напрямую взаимосвязанным с предыдущим является вопрос о том, в каких учебниках и по какому учебному курсу будет создаваться теория административного судопроизводства: в учебниках *административно-процессуальной* или *гражданско-процессуальной* принадлежности? Можно предположить, что на первом этапе включения «Административного судопроизводства» в учебный процесс будут публиковаться учебники по административному судопроизводству представителями науки *цивилистического процесса*⁸⁸. Однако в будущем можно ожидать новых учебников по судебному административному праву (административному процессуальному праву), которые будут написаны *учеными-административистами*⁸⁹. На самом деле предстоит сложная работа по аргументации подхода, в соответствии с которым *теория административного судопроизводства* должна относиться к циклу административно-правовых учебных дисциплин. Для повышения значимости данного вывода напомним, что, например, в Германии издаются учебники примерно с таким названием «Общее административное

⁸⁸ См.: Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016 ; Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд. / под ред. М. К. Треушникова. М., 2017.

⁸⁹ См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право. М., 2017.

право (с административно-процессуальным правом)⁹⁰. При этом, конечно, германские ученые-специалисты в области административного судопроизводства издают учебники административно-процессуального права⁹¹, которые ни при каких аргументациях не сравниваются с учебной литературой по гражданскому процессуальному праву. Здесь фактически невозможно «перепутать» местонахождение административного судопроизводства в структуре учебного процесса; здесь нужно еще раз вспомнить слова Председателя Конституционного Суда России В. Д. Зорькина, сказанные им на VIII Всероссийском съезде судей: «Создание административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса – требование Конституции. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»⁹²; при этом административное судопроизводство необходимо предметно отграничивать от гражданского. Именно такую констатацию можно увидеть сегодня в учебной литературе. Например, М. К. Треушников считает, что сегодня «административное судопроизводство» получило самостоятельное значение и развитие как учебная дисциплина, отделяясь при этом от предмета «гражданский процесс»⁹³.

Уже в настоящее время ставится вопрос и о полноте преподавания учебного курса «Административное судопроизводство»⁹⁴: в каком объеме; для всех студентов бакалавриата или только на соответствующих профилизациях (специализациях)? Предстоит разработка магистерских программ, связанных с необходимостью установления главных направлений как научного познания административного правосудия, так и судебной практики по административным делам. Как и все известные учебные курсы процессуального права (например, гражданский или уголовный процесс) административный процесс (административное судопроизводство) целесообразно в базовом образовании бакалавриата преподавать всем студентам, а в магистратуре осуществлять образовательную деятельность по магистерским программам познания наиболее важных и востребованных практикой проблем.

Весьма полезными для учебного процесса всегда являются *комментарии* процессуальных законодательных актов. Это характерно и для преподавания учебной дисциплины «Административное судопроизводство». Учеными

⁹⁰ См.: *Detterbeck Steffen*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 12. Auflage. München: Verlag C.-H. Beck, 2014 ; *Erbguth Wilfried*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011.

⁹¹ См., например: *Württembergischer Thomas*. Verwaltungsprozessrecht. 3. Auflage. München: Verlag C.-H. Beck, 2008.

⁹² URL: <http://www.ssrf.ru/page/9098/detail/>

⁹³ См.: Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушникова. М., 2017. С. 4.

⁹⁴ См., например: *Ястребов О. А.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и необходимость изменений в системе юридического образования // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 72–74.

уже подготовлено несколько комментариев КАС РФ⁹⁵. По результатам новейших исследований административно-процессуальной деятельности публикуются научные труды, а также учебники⁹⁶ и учебные пособия по курсу «Административное судопроизводство». Востребованными в ближайшее время станут и научные форумы, посвященные различным элементам и институтам КАС РФ. Теоретическим исследованиям проблем административного судопроизводства (административного процесса), по понятным причинам, не могут помешать различные взгляды на природу административного правосудия, сложности понимания и назначения административно-процессуальной деятельности, прямо противоположные подходы к режиму процессуально-правового регулирования.

Некоторые проблемы обнаруживаются и в связи с определением местонахождения «административного судопроизводства» в системе научных специальностей в профиле «Юридические науки»⁹⁷. В соответствии с Паспортом специальностей научных работников по юриспруденции в специальности 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс выделяется отдельно третий раздел, посвященный этим вопросам: «3. Административное судопроизводство: 3.1. Цели, задачи и формы судебного контроля за законностью осуществления государственных или иных публичных полномочий; 3.2. Принципы административного судопроизводства; 3.3. Участники административного судопроизводства. Субъективные процессуальные права и обязанности; 3.4. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве; 3.5. Правовая природа судебных актов. Формы их пересмотра; 3.6. Особенности административного судопроизводства по отдельным категориям дел». Таким образом, вопросы административного судопроизводства включены в паспорт специальности 12.00.15 – *Арбитражный процесс; гражданский процесс*. Следуя логике отстаивания идеи унификации процесса, получается, что у ученых-административистов нет возможности проводить научные исследования в области административного судопроизводства, оставаясь при этом в рамках научной специальности 12.00.14 – *Административное право; административный процесс*. Все научные труды, подготовленные административистами по данной теме, нужно будет защи-

⁹⁵ См., например: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный). М., 2016 ; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / под общ. ред. А. А. Муравьева. М., 2016 ; Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический). М., 2016 ; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016.

⁹⁶ См., например: Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016 ; Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право. М., 2017. См. также: Беспалов Ю. Ф., Егорова О. А. Настольная книга судьи по административным делам : возбуждение, подготовка, разбирательство : учеб.-практ. пособие / отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. М., 2017.

⁹⁷ См.: Стариков Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 2. С. 19–44.

щать, как минимум, по двум специальностям: 12.00.14 и 12.00.15. Что, конечно, существенно усложнит процедуры подготовки и защиты диссертационных работ. Нужно подчеркнуть, что за рубежом не ведутся дискуссии об унификации судопроизводства с целью «поглощения» административного судопроизводства системой *единого гражданского процесса*. Например, действующий в Украине паспорт научной специальности по административному праву включает административное судопроизводство в специальность 12.00.07 – Административное право и процесс, финансовое право, предпринимательское право; тогда как научная специальность 12.00.03 в этой стране называется «Гражданское право и гражданский процесс» (т. е. в ней ни слова не сказано об административном судопроизводстве). Очевидно, разработчики паспортов научных специальностей по юриспруденции руководствовались действующими в странах общепринятыми стандартами в области классификации видов судопроизводства.

С точки зрения существования традиционных институтов для любого вида судебного процесса административное судопроизводство неминуемо также должно включать в свою процессуальную структуру различные (кстати говоря, традиционные для процесса) институты: доказывание и доказательства; участников процесса; стадии и этапы; принимаемые судом правовые акты; и пр. Без таких институтов процесс невозможен. Однако означает ли это, что административное судопроизводство должно и сегодня, когда действует КАС РФ, в полной мере находиться в системе гражданского процессуального права? Утвердительный ответ на данный вопрос практически невозможен. Хотя, конечно, все данные сложные и острые вопросы подлежат непременно обсуждению, а само окончательное решение может быть принято с учетом всех обоснований. При этом не стоит забывать и о том, что в указанной номенклатуре специальной научных работников имеется также и специальность 12.00.11 – *Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность*, в структуре которой также может быть предусмотрено исследование в самых общих проявлениях института административного судопроизводства.

Предложением в порядке обсуждения и Номенклатуры специальностей научных работников и, соответственно, Паспорта специальностей является переименование нынешней специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс в «*Административное право; административный судебный процесс (административное судопроизводство); административные процедуры; административно-деликтное право*». В таком виде данная специальность будет отражать в полной мере все составляющие элементы весьма широкой специальности «административное право», как в материальном, так и в разнообразном процессуальном ее измерении, т. е. сюда включаются и судебный процесс (административное судопроизводство), и административная деликтология (административная ответственность и производство по делам об административных правонарушениях), и порядок принятия административными органами в системе исполнительной власти административных правовых актов (административные процедуры).

Глава 32

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО: ТЕОРИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

§ 1. Административное судопроизводство: от идеи специального административно-процессуального регулирующего до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» 2015 года

Всякая правовая идея и концепция, любая проблема современного правотворчества, построения и функционирования судебной или административной систем должны всесторонне обсуждаться и объективно оцениваться профессиональным сообществом. Ученые должны определять и будущность исследуемой проблематики, предлагать новые решения, разрабатывать соответствующие законопроекты. Если появилась проблема или новая идея, то они в итоге должны находить какое-то разрешение.

Административное судопроизводство (правосудие) на протяжении почти двух последних десятилетий являлось сложно разрешаемой (или даже на каком-то этапе дискуссий казалось неразрешимой) проблемой. Этот важнейший административно-процессуальный институт получил позитивное новое осмысление и развитие в 2013–2015 гг. Многократно обсуждаемая в специальной литературе тематика учреждения в стране административных судов так и не привела к логичному завершению научно-политической дискуссии¹; законодатель отверг идею учреждения в России специальных административных судов.

Идея о возможности формирования в стране административного судопроизводства и административных судов основывается на нормативных правовых положениях, содержащихся в ст. 118 и 126 Конституции РФ, согласно которым судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» определяет, что к федеральным судам общей юрисдикции относятся также *специализированные суды*, полномочия, порядок образования и деятельности которых устанавливаются федеральными конституционными законами. Часть 2 ст. 4 данного закона гласит, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов (за исключением дел, которые в соответствии с законодательством РФ рассматриваются другими судами). Например, районный суд рассматривает административные дела в качестве суда первой инстанции (ч. 1 ст. 34 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Рос-

¹ См., например: Фоков А. П. Современные проблемы административной юстиции в России : административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 12. С. 2–5.

сийской Федерации»). Следовательно, в такой постановке термин «административные дела» дает основания другого толкования данного института. Во-первых, Федеральный конституционный закон, устанавливая в тексте термин «административные дела», дает основания для предположений о его непосредственном и главном взаимодействии с термином «административное судопроизводство». Во-вторых, «административные дела» напрямую связываются с необходимостью *защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов*. Таким образом, *административно-деликтологические* характеристики «административных дел» в данном случае не приемлемы; речь идет о судебной защите прав, свобод, законных интересов физических или юридических лиц. Именно поэтому дело об административном правонарушении, теоретически рассуждая, как-то и может быть отнесено к категории «административных дел». Однако по своему содержанию с позиции как предмета административно-правового спора, состава участников судебного разбирательства, так и особенностей процессуальных правил дела об административных правонарушениях – это не административные дела в смысле рассматриваемой статьи ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

В 2003 г. Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия разработал проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»², который после соответствующей доработки был опубликован в 2014 г. Данный законопроект устанавливал предмет правового регулирования, задачи и принципы административного судопроизводства, предмет доказывания и доказательства по жалобе (по делу), традиционные стадии процесса, а также особенности разрешения отдельных категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Сегодня можно сделать вывод, что в указанном законопроекте можно было уже в деталях увидеть юридические «контуры» и традиционные процессуально-правовые порядки современного административного судопроизводства.

В те годы ученые весьма детально аргументировали предложения о развитии института административного судопроизводства. Председатель Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия В. А. Туманов говорил, что учреждение административных судов выпало из федеральной программы развития судебной системы страны до 2011 г.: «Таким образом, еще на четыре года заморожен судебный контроль за законностью управленческих актов, осуществление которого в рамках гражданского процесса сегодня малоэффективно»³. В. А. Туманов, как и многие другие исследователи, в то время отмечали, что отсутствие реальных действий по созданию в стране административного правосудия обусловлено закулисными

² Позднее этот законопроект был доработан рабочей группой, образованной по распоряжению Руководителя Администрации Президента РФ от 8 июля 2003 г. № 869. См.: Ямшанов Б. Когда создадут Административный суд // Рос. газета. 2003. 1 апр.

³ Цит. по: Ямшанов Б. Засудить бюрократа : Новой Думе предстоит открыть административные суды — для судебной защиты граждан от чиновников // Рос. газета. 2008. 10 янв.

механизмами в интересах бюрократического аппарата, которому не выгоден эффективный судебный контроль за законностью административно-правовых актов.

В 2009 г. стал вновь заметен интерес к учреждению полноценного института административного судопроизводства; в одной из центральных газет страны было напечатано: «Несколько лет назад предлагалось ввести специальные административные суды. ... Но идея не прошла по различным причинам, хотя публично против нее почти никто не высказывался»⁴. Как известно, наряду с учреждением административных судов предлагалось и принятие КАС. Следует напомнить, что по сведениям Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, проект КАС в начале 2008 г. был во второй раз направлен в Государственную Думу для рассмотрения⁵. В январе 2008 г. профильный правовой комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ, обсудив проект Кодекса об административном судопроизводстве, поддержал инициативу принятия данного процессуального закона⁶. Несмотря на это в условиях, когда фактически против этого проекта «почти никто не высказывался», тем не менее его принятие было признано в 2009 г. нецелесообразным.

На состоявшемся 19 мая 2009 г. Совете судей страны Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев сообщил о степени реализации ставшей к тому времени уже «старой» идеи об уравнивании «перед лицом правосудия чиновников с обычными гражданами»⁷: «есть надежда, что в этом году (в 2009 г. – прим. Ю. С.) будет решен вопрос с введением специальных процедур для рассмотрения административных споров. Мы подготовили соответствующий законопроект, который дополняет новыми главами Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы»⁸. Что это означало в действительности? На деле выходило, что многолетняя дискуссия малоаргументированно заканчивалась в тот период не практическим учреждением в стране административных судов и не принятием КАС, а включением в Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы специальных глав, в которых устанавливались бы *административно-процессуальные нормы*, обеспечивающие порядок разрешения административно-правовых споров. Разумеется, что и такое *«административно-правовое новеллирование»* можно было охарактеризовать как один из возможных итогов реформы процессуального законодательства, в том числе и правовых норм о судебной системе и видах судопроизводства.

Новым этапом в развитии предложений о создании административного судопроизводства стала весьма результативная дискуссия на состоявшемся в декабре 2012 г. VIII Всероссийском съезде судей о формировании в стра-

⁴ Куликов В. Уравнение с известными : Верховный Суд проверит все коррумпированные дела против высоких персон // Рос. газета. 2009. 20 мая.

⁵ См.: Куликов В. Арест на договорной основе // Рос. газета. 2008. 31 янв.

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: Куликов В. Уравнение с известными : Верховный Суд проверит все коррумпированные дела против высоких персон // Рос. газета. 2009. 20 мая.

⁸ Там же.

не системы административного судопроизводства и необходимости создания в судах общей юрисдикции *административных коллегий*. На этом Всероссийской съезде судей 18 декабря 2012 г. Президент РФ наметил главные ориентиры в развитии современной российской судебной системы, в том числе и в аспекте совершенствования административной юстиции: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления. Смысл, философия административного судопроизводства всем нам хорошо известны. Изначально это ориентировано на защиту граждан, в том числе бремя доказывания здесь возлагается на госорган, а не на самого человека»⁹. Председатель Верховного Суда РФ тогда напомнил, что «необходимость совершенствования административного судопроизводства содержится в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года»¹⁰.

Начало (и одновременно возобновление) дискуссии по вопросу о необходимости развития системы административного судопроизводства определено мнением Президента РФ, которое было высказано им в статье «Демократия и качество государства». В разделе этой статьи «О развитии судебной системы» В. В. Путин написал: «Мы сделаем правосудие доступным для граждан. В том числе введем практику административного судопроизводства не только для бизнеса, но и для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками. Дух и смысл практики административного судопроизводства исходят из того, что гражданин уязвимее чиновника, с которым он спорит. Что бремя доказывания возлагается на административный орган, а не на человека. И потому практика административного судопроизводства изначально ориентирована на защиту прав граждан»¹¹.

Центральным моментом в данном высказывании являлось желание *ввести практику* административного судопроизводства. Когда так говорят, значит подчеркивают, что до этого момента данного института не было или он действовал усеченно. Главным в тот момент стала сама актуализация проблемы административного правосудия и его роли в деле защиты прав и свобод граждан. Именно с этих политико-правовых позиций и интересно высказанное Президентом страны мнение. Всем понятно, что в указанной цитате ничего не сказано об учреждении административных судов (более того, в последующих выступлениях всегда говорится о необходимости создания *судебных коллегий по административным делам*). Однако нельзя было не заметить, как ставился акцент на «*распространении практики административного судопроизводства*» «*для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками*». Если высшие должностные лица страны высказывались за скорейшее введение «*практики административного судопроизводства*», то, следовательно, как минимум, были определенные сомнения в том,

⁹ URL: <http://pravo.ru/doc/view/291/>

¹⁰ URL: <http://www.ssrp.ru/page/9096/detail/>

¹¹ Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 20/П.

что действующие на тот момент в сфере публично-правовых отношений нормативные правовые акты соответствовали новому качеству судебной власти и самого государства.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹² предписывалось «до 1 сентября 2012 г. принять меры по повышению доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, обеспечив внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства». Таким образом, административное судопроизводство еще до 1 сентября 2012 г. должно было быть каким-то образом изменено и улучшено с целью обеспечения как *доступности* правосудия, так и его *эффективности*. К сожалению, законодательство об административном судопроизводстве в тот период времени изменено не было.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей, весьма профессионально и объективно анализировал противоречивую ситуацию с нормативным правовым обеспечением осуществления в России административного правосудия, сложившегося к концу 2012 г. Он исходил из положения о том, что «создание административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса – требование Конституции. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»¹³.

Наконец, в утвержденном Президентом России 22 декабря 2012 г. Перечне Поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. в п. 1 (ч. 2) указано: представить до 1 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; п. 2 данного Перечня Поручений содержал указание Президента страны «сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц» (срок – до 1 марта 2013 г.)¹⁴.

Актуализация проблемы принятия российского Кодекса административного судопроизводства обуславливалась в тот момент также и тем, что во многих странах (в том числе и бывшего СССР) были уже приняты и действовали законы об административном судопроизводстве¹⁵, например:

Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики : утв. законом Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

¹³ URL: <http://www.ssr.ru/page/9098/detail/>

¹⁴ URL: <http://news.kremlin.ru/assignments/17248>

¹⁵ См., например: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013.

№ 846-IIIQ ; введен в действие с 1 сентября 2010 г. Законом Азербайджанской Республики от 25 декабря 2009 г. № 934-IIIQD.

Кодекс административного судопроизводства Республики Армения : принят 28 ноября 2007 г. ; вступил в силу с 1 января 2008 г.

Административно-процессуальный кодекс Республики Болгария : вступил в силу с 12 июля 2006 г.

Административно-процессуальный кодекс Грузии : принят 23 июля 1999 г. ; вступил в силу с 1 января 2000 г.

Административно-процессуальный закон Латвии : принят Сеймом 25 октября 2001 г. ; вступил в силу 14 ноября 2001 г.

О производстве по административным делам : закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029.

Кодекс административного судопроизводства Украины : принят 6 июля 2005 г. № 2747-IV ; вступил в силу с 1 сентября 2005 г.

Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики : принят 25 февраля 1999 г. ; вступил в силу 1 января 2000 г.

В конце марта 2013 г. в России обнародован проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»¹⁶. Как уже было отмечено, его стремительная разработка обусловлена необходимостью исполнения одного из главных поручений Президента Российской Федерации, содержащегося в утвержденном им 22 декабря 2012 г. Перечне Поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г.

Фактически сразу же после обнародования указанного законопроекта появились скоропалительные суждения тех, кто стал утверждать, что, дескать, всё, что авторы законопроекта «списали» с ГПК РФ и включили в текст законопроекта, – это хорошо; а то, что было сформулировано в качестве специальных норм относительно института административного судопроизводства, – представляет собой неясную, нечеткую, непонятную и ненужную правовую материю! Можно представить, что эти очень быстро сформулированные оценки положений законопроекта узнаваемо «вписывались» тогда в общую канву представлений о целесообразности учреждения в России специализированного административного судопроизводства.

В настоящее время можно сделать вывод о том, что на протяжении последних 15 лет «оппозиционные настроения» в отношении реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве на деле мешали модернизирующим усилиям в сфере проведения судебной реформы. В действительности же, данный законопроект стал в тот период нормативно-правовой основой, которая позволяла, формируя порядок разрешения административных дел, улучшить качество административного судопроизводства и создать эффективную модель российского административно-процессуального законодательства¹⁷.

¹⁶ URL: http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_270313.pdf

¹⁷ В центре внимания научных дискуссий о современном административном правосудии находилась в те годы идея о целесообразности разработки модельного закона об ад-

Высоко оценивая саму идею разработки проекта КАС РФ и начальный этап ее практической реализации, высказывались и некоторые критические суждения по данному вопросу. Во-первых, улучшение данного законопроекта должно осуществляться при обязательном учете самых передовых моделей административного правосудия, уже созданного в различных странах, как на постсоветском пространстве, так и в государствах так называемого «дальнего зарубежья». Во-вторых, в обсуждаемом в то время проекте КАС РФ авторы законопроекта, к сожалению, не установили принципиально важных для такого процессуального закона положений, связанных с определением соотношения административного процесса и административного судопроизводства; проект КАС не определял важнейших категорий, касающихся публичного администрирования и его результатов, которые становились предметом судебного обжалования (административный правовой акт, нормативный правовой акт, административные процедуры); не предлагались определения основных понятий, которые используются в Кодексе. Однако, справедливости ради, можно отметить, что авторы данного законопроекта могли предположить, что указанные понятия из сферы административных процедур должны устанавливаться не в законе об административном судопроизводстве, а, например, в самом законе «Об административных процедурах». Здесь следует вспомнить, что на протяжении многих лет в России обсуждаются возможности разработки и принятия законодательных актов об административных процедурах (или об административных правовых актах).

Перед разработчиками законопроекта встала задача по устранению имевшихся в нем противоречий и недостатков. Здесь уместно напомнить, что в 2000 г. невероятно небрежно подготовленный проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» «отбросил» реализацию этой идеи на долгие-долгие годы. В тот момент противники идеи учреждения в стране административных судов сразу же воспользовались системными «упущениями» разработчиков проекта указанного закона и объединились вокруг мнения о нецелесообразности в России специализированной судебной юрисдикции по административным делам.

Для правовой доктрины и судебной практики проект КАС содержал весьма полезный вывод, который фактически отрицал распространенное в то время в теории административного права мнение о том, что «административное судопроизводство – это только производство по делам об административных правонарушениях»¹⁸. При этом некоторые авторы ссылались на зарубежное представление о таком производстве, которое и сейчас именуется

министративном судопроизводстве (или Административно-процессуального кодекса). См., например: Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. Йорга Пудельки. Берлин, 2014. (*Jörg Pudelka* (Hrsg.) *Verwaltungsprozesskodex : Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung*. Berlin, BWV BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, 2014).

¹⁸ Правосудие в современном мире / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 504.

«исками в связи с применением репрессии либо карательными исками»¹⁹. А процессуальную процедуру, созданную для выявления административного правонарушения и применения к лицу административного наказания, связывали со «специальной процессуальной формой», которую и следовало бы, с их точки зрения, назвать «российской моделью административного судопроизводства»²⁰. В качестве аргументов для рассмотрения административного судопроизводства как судебной деятельности, в предмет которой «наряду с административными публичными спорами» входят и «дела об административных правонарушениях (проступках) и проверке судьями законности постановлений по этим делам»²¹, приводились нормы Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», в соответствии с которыми административное правосудие – это также и деятельность суда по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Кроме того, такая позиция обосновывалась постановлением Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П, содержащим положение о том, что по делам административно-правового характера судопроизводство должно считаться административным независимо от того, каким судом оно осуществляется (судом общей юрисдикции или арбитражным судом).

Вместе с появлением в марте 2013 г. проекта КАС РФ стало очевидным, что развитие административного правосудия как формы осуществления судебной власти, кодификация административно-процессуальных норм позволят укрепить административно-правовую защиту. Содержание проекта КАС РФ показывало возможность существования особой административно-процессуальной формы разрешения административно-правовых споров, использование которой будет обеспечивать доступ к правосудию и реализацию в полной мере конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве. Важнейшими процессуально-правовыми нормами стали принципы административного судопроизводства, среди которых проект КАС называл: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность, открытость, непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда; обязательность судебных актов.

Как стало очевидным из анализа специальной правовой литературы того периода по проблемам формирования в России административной юстиции и административного правосудия, а также из публичных дискуссий среди политических деятелей, депутатов, представителей судейского сообщества, наконец-то, была сформирована и проявлена *политическая воля*, направленная безусловное улучшение российской модели административной юстиции, на разработку проекта КАС и проведение организационных изменений в судебной системе и структуре судебной власти страны.

¹⁹ См.: Там же.

²⁰ См.: Там же. С. 505.

²¹ Там же.

Таким образом, наступил новый этап в дискуссии об административном судопроизводстве и необходимости полноценной реализации нормы Конституции Российской Федерации об *административном судопроизводстве* как особой форме осуществления судебной власти в стране. Само по себе наличие в тексте Конституции Российской Федерации термина «административное судопроизводство» обуславливало не только потребность в соответствующем толковании данной нормы, но и, в первую очередь, «принуждало» политическую элиту, высших должностных лиц, органы государственной власти к формированию на практике *«надлежащего» института*, призванного контролировать деятельность административных органов и обеспечивать режим законности осуществления ими государственных функций.

Как известно, законная деятельность органов исполнительной власти, предупреждение совершения и преодоления последствий административных ошибок, формирование новых условий, процедур и порядков эффективного государственного управления, строительство системы действенного контроля за деятельностью административных органов и их должностных лиц – все эти задачи становятся реальными для решения лишь в условиях действия сформировавшихся демократических стандартов и принципов современного правового государства.

В 2012 г. в практике обсуждения основополагающих тем и одновременно современных проблем государственно-правового строительства высшими должностными лицами страны и видными политическими деятелями обнаружилась новая тематика – *качество государства*, обеспечивающего демократическое развитие страны и режим законности функционирования государственно-властных институтов.

Улучшение качества государства – это улучшение организационно-функциональных показателей и характеристик органов всех ветвей государственной власти. Повышение качества организации и функционирования *судебной власти*, непременно, должно связываться с необходимостью усиления внешнего государственного (судебного) контроля над исполнительной властью, устранения из административной практики произвола, незаконных действий (бездействия), административных ошибок, предупреждения злоупотреблений при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

Как можно представить в тот момент, была сформирована уверенность в том, что качество Российского государства непременно повысится, если на практике будет реализована конституционно-правовая норма об административном судопроизводстве. В то время говорили, что данная норма уже реализована; данное положение обосновывают тем, что, как это было уже показано выше, в процессуальных нормах ГПК РФ и АПК РФ содержатся нормы об административном судопроизводстве²². Такая позиция представляла собой не точное представление: во-первых, о теории и практике разделения властей; во-вторых, о структуре судебной власти в современных политико-правовых условиях; в-третьих, о правовой природе споров, которые рас-

²² См., например: *Панова И. В.* Административное судопроизводство в судах арбитражной системы // *Рос. судья.* 2012. № 12. С. 12–19.

сматриваются в судах. Более того, назвать гражданское (или арбитражное) процессуальное законодательство административным – значит фактически без конкретики и ясности относиться к теории частного и публичного права, их разделению, частным и публичным интересам. Наконец, быстро развивавшееся тогда административное законодательство и административное право уже невозможно было представлять без административного процесса (административного судопроизводства), так как само развитие административного права, новые его институты, административные процедуры, административные органы требовали соответствующего развития судебной власти для полноценного и адекватного контроля со стороны судебной власти. Принятые в России в течение последних 15 лет федеральные законы и иные нормативные правовые акты в области формирования системы и структуры исполнительных органов государственной власти, государственной службы, порядка разработки и действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти направлены на обеспечение законности и открытости публичного управления, защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и юридических лиц, когда они взаимодействуют с административными органами и их должностными лицами.

Важно подчеркнуть, что развитие судопроизводства, осуществляемого арбитражными судами, и сама, так сказать, *«арбитражно-процессуальная форма»* – процессуальный институт, сложившийся в России и ее правовой системе как из-за установившихся в течение десятилетий традиций действовавшего в России государственного арбитража, так и стремительного наделения этого арбитража в самом начале 90-х гг. чертами соответствующей судебной процессуальной формы. Так и появился тогда, в отсутствие ясных конституционно-правовых оснований, такой вид судопроизводства, как *«судопроизводство в арбитражных судах»*. И не известно, по какой логике, в структуру такого судопроизводства включили позднее *«административное судопроизводство»*.

Если обратить внимание на исследования ученых, которые в 2008–2013 гг. разрабатывали концепции развития административного²³ и административно-процессуального законодательства²⁴, то можно сделать вывод, что в то время авторы связывали трансформацию административного права и административного законодательства с происходящими изменениями в системе организации и функционирования самого государства, повышением значимости государственных органов и, следовательно, органов исполнительной власти в жизнедеятельности общества.

На каком-то этапе развития дискуссии высказывалось мнение, что споры о российском административном судопроизводстве вряд ли продвинулись в каком-либо направлении с положительным результатом, если законодатель ничего не будет делать в этой сфере процессуальных правовых отношений. Ведь было уже очевидно, что высказаны главные точки зрения по данному

²³ См., например: Концепция развития административного законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 163–192.

²⁴ См., например: Там же. С. 627–646.

вопросу. Вряд ли можно ожидать появления новых аргументов как «за», так и «против» дальнейшего развития административного судопроизводства, ибо в отсутствие самого законодательства об административном правосудии невозможно строить планы и видеть перспективы в развитии теории данного института.

Административно-процессуальные отношения нужно исследовать применительно также к вопросу о *предмете административно-правового регулирования*. С середины 90-х гг. прошлого столетия в предмет административного права входили отношения в области деятельности судов по разрешению административно-правовых споров. В современных исследованиях стало уделяться больше внимания административно-процессуальной терминологии; ученые успешно обосновывали вопросы *искового характера административного судопроизводства*. В качестве важнейших принципов искового производства по делам из публичных правоотношений можно рассматривать принципы: приоритета прав и правовых интересов граждан; состязательности; равноправия сторон; диспозитивности; возложения бремени доказывания на субъект, наделенный властными полномочиями; активной роли суда; полноты судебной защиты; процессуальной экономии; непосредственности судебного разбирательства.

Весьма важным в тот момент являлся и краткий анализ научных положений относительно проблемы гражданского судопроизводства, в которой отчетливо прослеживается идея так называемой его *дифференциации*. На эту тему в рассматриваемый период времени было подготовлено несколько научных трудов²⁵. Терминами «дифференциация», «унификация», «упрощение», «оптимизация»²⁶ гражданского и арбитражного судопроизводства можно объяснить многие проблемы современного российского судопроизводства, а также повлиять на характер обсуждения тематики «административное судопроизводство». Думается, что весьма спорными рассуждениями авторов являются их мнения о принадлежности к гражданскому процессу производства по делам, возникающим из публичных правоотношений; представители науки гражданского процесса писали о «дифференциации цивилистического процесса»²⁷. С нашей точки зрения, *административный процесс* по определению не должен (и не может) включаться в структуры *цивилистического процесса*! Принципиальным является то, что за таким «терминологическим оформлением» забывается самое главное – существуют ли особенности ад-

²⁵ См., например: *Слепченко Е. В.* Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. 499 с. ; *Громошина Н. А.* Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. 264 с. ; *Прокудина Л. А.* Оптимизация в организации арбитражного судопроизводства в России. М., 2007. 152 с.

²⁶ Об «оптимизации» процесса говорят и ученые-административисты. См., например: *Перспективы оптимизации административного процесса : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. 75-летию заслуженного юриста Российской Федерации, канд. юрид. наук, доц. М. Я. Масленникова / отв. ред. проф. А. С. Дугенец.* М., 2011.

²⁷ См.: *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М., 2010. С. 150–182.

министративного судопроизводства²⁸. Если нет, то тогда в науке появляется возможность для отстаивания мнения о необходимости изменения Конституции Российской Федерации, установившей особый вид судопроизводства – административное судопроизводство.

Вместе с тем внимательное изучение некоторых опубликованных в те годы трудов по гражданскому судопроизводству позволяет обнаружить правильное мнение о необходимости создания законодательства об административном судопроизводстве. Например, Е. В. Слепченко делала вывод о том, что «есть все основания для вывода о необходимости унификации рассматриваемых процессуальных правил, изъятия их из АПК РФ и размещения в едином Кодексе административного судопроизводства РФ»²⁹. Одним из важнейших выводов в работе Е. В. Слепченко можно считать утверждение, что «разделение норм административно-процессуального права между тремя кодексами – ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ – не обеспечивает ... необходимого уровня защиты прав граждан и организаций от произвола власти»³⁰. Однако ученая придерживалась мнения, что ни формализация административного судопроизводства как самостоятельного вида судопроизводства, ни реализация предложения о принятии Кодекса административного судопроизводства «вовсе не свидетельствует о необходимости создания специальных административных судов»³¹. Автор предлагала оставить проблему не решенной; «все дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, должны рассматриваться судами общей юрисдикции, специализированными составами и коллегиями этих судов. Арбитражные суды при этом должны быть объединены с судами общей юрисдикции в единую судебную систему. Всё это позволит снять достаточно острую проблему определения подведомственности указанных дел, которые в настоящее время рассматриваются как судами общей юрисдикции, та и арбитражными судами»³².

В опубликованных в период 2009–2013 гг. научных трудах, посвященных проблемам правосудия по гражданским делам, данный вид судопроизводства определялся как «деятельность суда общей юрисдикции или арбитражного суда по рассмотрению и разрешению дел, отнесенных к их компетенции гражданским процессуальным или арбитражным процессуальным законодательством, которое устанавливает и сам порядок судопроизводства»³³. Таким образом, во-первых, очевидно, что к гражданским делам автоматически присоединялись и «дела, возникающие из публичных правоотношений»; во-вторых, только гражданское и арбитражное процессуальное законодательство относило данные дела к компетенции судов общей юрисдикции

²⁸ О сходствах и различиях искового производства и производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, см.: *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М., 2010. С. 159–163.

²⁹ *Слепченко Е. В.* Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. С. 141.

³⁰ Там же. С. 143.

³¹ Там же. С. 145.

³² Там же. С. 145.

³³ *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М., 2010. С. 27.

и арбитражных судов. Именно здесь обоснованно возникали вопросы: *соответствовали ли такие правовые положения конституционно-правовой норме о формах осуществления судебной власти в России и о самом предназначении административного судопроизводства? Не создавались ли такими нормативными констатациями предпосылки для ограничения доступа к правосудию и за защитой нарушенных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц?* А где же тогда местонахождение административного процессуального законодательства, административного права, административной практики, административно-правовых споров? Каким образом можно обосновать принадлежность негативных результатов действия норм административного права к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В ответ говорили, что такие нормы устанавливают ГПК РФ и АПК РФ. Но ведь эти кодексы появились в процессе законотворческой деятельности в условиях соответствующей концепции и господствовавшей в те годы правовой идеологии в формировании процессуального законодательства. Но ведь времена менялись – изменяться должно и процессуальное законодательство. Здесь вполне уместно согласиться с мнением П. П. Серкова, который тогда писал, что «полномочия на рассмотрение административных дел разделены между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, главным образом с помощью норм АПК РФ, т. е. законодательного акта, кодифицированного в качестве своеобразного аналога ГПК РФ с учетом специфики экономических споров»³⁴. При этом П. П. Серков весьма критически оценивал ситуацию, когда подведомственность арбитражных судов по административным делам определяется законодателем, в частности в ч. 1 ст. 29 АПК РФ путем введения в оборот такого понятия, как «экономический спор, возникающий из административных и иных публичных правоотношений»; при этом, подчеркивает автор, в законе не указывается «ни одного правового признака, позволяющего определить, когда такой спор имеет место»³⁵.

Ученые отмечали, что «из «буквы» и «духа» ст. 46 Конституции РФ, а также из правовых позиций, неоднократно высказывавшихся Конституционным Судом РФ, вытекает, что в суд можно обратиться за разрешением любого спора, затрагивающего права и интересы гражданина либо иного субъекта российского права, в том числе и спора, вытекающего из публичных правоотношений»³⁶. Здесь сразу возникают вопросы: что в этом случае должен был утверждать Конституционный Суд России? Что у нас в стране нет гарантий рассмотрения судом возникающих правовых споров, в том числе и между гражданами и административными органами и их должностными лицами? Конституционный Суд РФ всегда будет констатировать наличие правовых возможностей и правовых механизмов для оспаривания в суде действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц. По-другому и невозможно представить ответы на данные вопросы. Однако,

³⁴ Серков П. П. Административная юстиция в России : проблемы теории и практики // Рос. судья. 2012. № 12. С. 7.

³⁵ Там же.

³⁶ Боннер А. Т. Неисковые производства в гражданском процессе : учеб. пособие. М., 2010. С. 8.

даже несмотря на изменившуюся в связи с принятием КАС РФ ситуацию с системой административного судопроизводства, для многих исследователей остается открытым вопрос: совпадает ли административное судопроизводство по всем своим признакам, назначению, принципам осуществления известным стандартам гражданского процессуального и арбитражного процессуального правосудия? Думается, весьма сложно будет положительно ответить на данный вопрос, учитывая конституционно-правовой смысл нормы об административном судопроизводстве.

Таким образом, несколько лет назад сформировалась уверенность, что начатые в марте 2013 г. преобразования в сфере административной юстиции позволят реализовать на практике конституционно-правовую норму об административном судопроизводстве. Одновременно можно сделать вывод и о том, что учеными страны с большим эффектом и весьма успешно потрачены усилия по научной аргументации необходимости осуществления специализированного административного правосудия по специальным правовым процессуальным правилам. Новое «качество государства» невозможно достигнуть без обеспечения нового качества всех видов государственной деятельности: законодательной, исполнительной и, разумеется, *судебной*.

Весьма к месту достаточно объемная цитата из выступления Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина на VIII Всероссийском съезде судей (18 декабря 2012 г.): «В настоящее время дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках их компетенции, в основном по правилам Гражданского процессуального кодекса и Арбитражного процессуального кодекса (исключение составляют дела об административных правонарушениях, рассматриваемые судами общей юрисдикции). В дискуссиях о том, какой из существующих судов должен рассматривать административные споры, остался в стороне главный вопрос – на основе какой нормативной базы их рассматривать. Конституция выделяет в качестве самостоятельного вида судопроизводства административное судопроизводство, которое, соответственно, осуществляется на основе специального, а именно административно-процессуального законодательства (ч. 2 ст. 118; п. “к” ч. 1 ст. 72). Между тем такие дела рассматриваются на основе гражданско-процессуального или арбитражно-процессуального законодательства. В этом смысле административного судопроизводства в нашей стране не существует. Поэтому необходимо *создание административного процессуального кодекса, т. е. полноценной нормативно-правовой базы административного судопроизводства*»³⁷.

В. Д. Зорькин также отмечал, что при разработке административного процессуального кодекса нужно определить «порядок осуществления административного судопроизводства, юридически точно разграничить компетенцию судов по административным и другим делам, обеспечить процессуальное взаимодействие между судами»³⁸. Именно последние слова – «обеспечить процессуальное взаимодействие между судами» – дают основание для

³⁷ URL: <http://www.ssrif.ru/page/9098/detail/>

³⁸ URL: <http://www.ssrif.ru/page/9098/detail/>

различных спекуляций относительно разграничения компетенции между различными судами по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Это наиважнейший и наисложнейший вопрос будущих организационных изменений в структуре судебной системы России, которые неминуемо должны произойти после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

18 декабря 2014 г. профильный комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству одобрил внесенные в проект КАС РФ поправки; при этом были высказаны рекомендации депутатам Государственной Думы рассмотреть проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» во втором чтении³⁹. 17 февраля 2015 г. – принятие Государственной Думой КАС РФ во втором чтении, а 20 февраля 2015 г. в третьем⁴⁰. Уже 25 февраля 2015 г. состоялось одобрение данного закона Советом Федерации ФС РФ⁴¹. Наконец, 8 марта 2015 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»⁴², который вступил в силу 15 сентября 2015 г. Таким образом, впервые в истории Российской Федерации стал применяться кодифицированный правовой акт, устанавливающий специальный вид судопроизводства – *административное*. Новые научные исследования этого феномена, а также сама судебная практика по административным делам позволяли в будущем улучшить законодательство об административном судопроизводстве.

§ 2. Административное судопроизводство – основа российского административного процессуального законодательства

Административное судопроизводство (административное правосудие) традиционно рассматривается со следующих точек зрения: 1) как теоретико-правовая модель установления системы разделения властей; 2) как форма осуществления судебной власти (административная юстиция); 3) как вид *административного процесса* и отрасль российского процессуального законодательства, т. е. именно законодательства об административном судопроизводстве как процессуальной формы деятельности *административных судов* (идея создания которых находится долгие годы на стадии обсуждения в России).

Административное судопроизводство, являясь важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, прав и законных интересов граждан, организаций и иных субъектов права, законности государственного управления и местного самоуправления, до

³⁹ URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/2014/12/19>.

⁴⁰ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs>; http://www.consultant.ru/law/doc/adm_sud/?&utm_campaign=adm_sud&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_term=nov09&utm_content=1&gclid=CМа6qouY-sMCFeQMcwodcboAjA

⁴¹ URL: <http://pravo.ru/news/view/116148/>

⁴² См.: Рос. газета. 2015. 11 марта.

настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры и двусмысленности как в теории, так и в практике судебной деятельности. Развитие в течение последних двух десятилетий в России административного процессуального права и законодательства заставляет ученых вновь задуматься над термином «административное судопроизводство», который содержится в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Сравнение конституционных положений о формах осуществления судебной власти в России необходимо главным образом для установления тождества понятий «конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство» терминологии, содержащейся в самих законах, определяющих порядок такого судопроизводства. Посредством сравнения этих понятий можно прийти к выводу о том, что, например, уголовным процессом считается «уголовное судопроизводство», гражданским процессом – «гражданское судопроизводство», конституционной юстицией – «конституционное правосудие» или «конституционное судопроизводство», а административным процессом должно быть именно «административное судопроизводство».

Установление в судебной системе специализации правосудия по административным делам – важнейшая задача реформы судебной системы, которая устанавливается в настоящее время Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», в п. 2 ст. 4 которого определено: в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Здесь необходимо отметить, что законодатель включил в тексте указанного закона норму о *специализированных судах*, составляющих систему федеральных судов общей юрисдикции. Такое положение является принципиально верным, ибо судебную власть нужно осуществлять посредством различных видов судопроизводства, в том числе и административного. Следовательно, могут учреждаться соответствующие, т. е. предназначенные для рассмотрения конкретных дел, суды. Статья 26 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» определяет порядок учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению административных дел, подсудных судам общей юрисдикции.

Очень длительный период времени российская административная юстиция (и, следовательно, административное судопроизводство) напрямую связывалась с процессуальными нормами гражданского процессуального законодательства (ГПК РФ). Традиционно в гражданском процессуальном законодательстве устанавливались особенности *производства по делам, возникающим из публичных правоотношений*.

ГПК РФ никогда не содержал понятия «административное судопроизводство». Сразу же заметим, что практически одинаковые нормы, относящиеся, например, к предмету оспаривания административных актов, в арбитражном процессе называются административным судопроизводством, а в гражданском процессе таковыми не считались.

Кодекс РФ об административных правонарушениях во многих статьях устанавливает термин «производство по делам об административных право-

нарушениях». И здесь мы не найдем понятия «административное судопроизводство». Да и задачи как законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2), так и производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1) существенно отличаются от задач судопроизводства и сводятся в основном к всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешению его в точном соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также выявлению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Дела об административных правонарушениях, которые предусмотрены КоАП РФ, рассматриваются в пределах компетенции, установленной гл. 23 КоАП РФ. Статья 23.1 КоАП РФ гласит, что судьи гарнизонных военных судов, районных судов, арбитражных судов, мировые судьи рассматривают дела об административных правонарушениях. Дела об административных правонарушениях, предусмотренные статьями Особой части КоАП РФ, рассматриваются судьями в соответствии с установленной ст. 23.1 КоАП РФ компетенцией (подсудностью).

На протяжении двух последних десятилетий ведется дискуссия о понимании термина «административное судопроизводство» и его соотношении с «производством по делам об административных правонарушениях». К сожалению, российский законодатель не определял ни понятия «административное судопроизводство», ни раскрывал его содержания, ни указывал его пределы. Возникает вопрос: что имел в виду законодатель в 1993 г., когда принималась Конституция РФ, под термином «административное судопроизводство»? Может быть, это делалось в соответствии с его далеко идущими планами и он уже тогда понимал необходимость судебного рассмотрения административно-правовых споров? Получается, что в 1993 г. предвидели полезность административно-процессуальной формы, которой в России до того времени не существовало. Анализируя специальную литературу, можно констатировать, что «новая» теория административной юстиции и административного судопроизводства в постсоветской России начала складываться 20 лет назад, т. е. именно тогда специалисты актуализировали эту терминологию.

Следовательно, в начале 1990-х гг. под «административным судопроизводством» понимали либо производство по делам об административных правонарушениях, либо иной процессуальный институт, определяющий правосудие по административным делам, хотя сам термин «административные дела» вовсе не устанавливался. Точнее говоря, в ст. 126 Конституции РФ содержится термин «административные дела, подсудные судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом». В отличие от первоначальной редакции ст. 126 Конституции РФ (1993 г.), современная формулировка указанной конституционной правовой нормы (2014 г.), учитывая общие тенденции в развитии российского административного процессуального законодательства последнего времени, позволяет расширительно толковать административное судопроизводство, включая в его содержание рассмотрение судами (1) дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, а также (2) дел об административных право-

нарушениях. Вместе с тем сегодня весьма трудно предполагать, что имел в виду законодатель в 1993 г., закрепляя в конституционно-правовых нормах термины «административное судопроизводство» и «административные дела». Верховный Суд РФ является высшим судебным органом, в том числе и по административным делам, подсудным судам, которые образованы в соответствии с федеральным конституционным законом.

Представляется, что российский законодатель в 1993 г. в ст. 118 Конституции РФ назвал административным судопроизводством производство по делам об административных правонарушениях. Но поскольку отраслевое административно-процессуальное законодательство не содержало такого термина (и, следовательно, тогда было трудно понять его содержание), можно предположить и то, что законодатель под термином «административное судопроизводство» имел в виду производство по делам, возникающим из административно-правовых споров (публично-правовых отношений).

Конституционный Суд РФ использует термин «административное судопроизводство», связывая его с проверкой законности нормативных правовых актов, в том числе конституций и уставов субъектов РФ. В постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» воспроизводятся положения принятых ранее Конституционным Судом РФ постановлений о том, что проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов РФ, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства и что Конституция РФ не допускает проверку судами общей юрисдикции конституций и уставов субъектов РФ. Таким образом, административное судопроизводство напрямую связывается только с процессом судебной проверки нормативных правовых актов, т. е. с процедурой *оспаривания* норм этих актов в суде.

Развитие института административного судопроизводства находится во взаимосвязи с проведением судебной реформы. Однако следует отметить «неопределенность этапов» проведения судебной реформы, которая, как известно, началась в 1991 г. и продолжается до настоящего времени. Принятие в рамках судебной реформы Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации», внесение изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (июнь 2014 г.) позволяют говорить об уточнении юридического содержания практического назначения административного судопроизводства.

Судебная статистика Верховного Суда РФ выделяет среди рассмотренных дел уголовные, гражданские и *административные дела*, причем последние считаются делами об административных правонарушениях. В не-

которых случаях можно наблюдать путаницу с определением характера дел: иногда говорят, что мировые судьи рассматривают гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях; районные суды – гражданские, уголовные и административные дела; суды уровня субъекта РФ – гражданские, уголовные и административные дела; военные суды – гражданские, уголовные, административные дела и дела об административных правонарушениях. Однако ни в одном из перечисленных случаев авторы не указывают принципиальных различий понятий «административные дела» и «дела об административных правонарушениях».

Если строго анализировать ст. 118 Конституции РФ, приходится сделать вывод о том, что именно в Конституции РФ заложена идея формирования административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти в стране. Если бы законодатель, формулируя содержание ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, понимал бы под «административным судопроизводством» «производство по делам об административных правонарушениях», то тогда нужно было бы данную статью дополнить термином «производство по делам об административных правонарушениях». Думается, законодатель целенаправленно («сознательно») сформулировал ч. 2 ст. 118 Конституции РФ таким образом, что под «административным судопроизводством» нужно понимать рассмотрение судом дел, возникающих из административно-правовых и иных публично-правовых отношений.

В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» был упразднен Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, а вопросы осуществления правосудия, отнесенные к его ведению, переданы в юрисдикцию Верховного Суда Российской Федерации. В связи с принятием указанного закона были внесены изменения в федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации», «О Верховном Суде Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции Российской Федерации».

Догматика современного административного права, непременно, к числу основополагающих институтов этой отрасли права относит и судебный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Административное судопроизводство, с точки зрения юридической догматики, демонстрирует и цементирует внутренние связи, взаимодействия, принципы, структуры внутри системы административно-правового регулирования. Административное судопроизводство, с логических правовых позиций, учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления (исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной (административной) власти).

Нахождение административного судопроизводства, являющегося правом процессуальным, в структуре административного права означает внутреннюю взаимосвязь и взаимодействие судебной и исполнительной властей по реализации основных для каждой из них государственных функций. Отсюда становится более ясным и уточненным понимание юридического значения

административного судопроизводства для остальных главных институтов административного права. Возрастают роль и практическое значение для государства и общества судебной практики по административным делам; на этой же основе актуализируется проблема развития административного законодательства, административного процессуального законодательства, административного права в целом. С вступлением в силу КАС РФ появилась необходимость как полноценного научного анализа судебной практики по административным делам, так и точного институционального исследования системы, содержания и структуры административного судопроизводства, являющегося одной из важнейших форм осуществления в стране судебной власти.

Новизна законодательства об административном судопроизводстве, многочисленные (идущие с конца прошлого века) дискуссии о назначении, предназначении и отраслевой процессуальной принадлежности административного правосудия, очевидная (а временами, чрезвычайно жесткая) критика нормативных положений, содержащихся в КАС РФ, потребность в совершенствовании порядка административного судопроизводства – всё это, несомненно, будет способствовать привлечению внимания научного сообщества, юристов-практиков, законодателя к тематике рассмотрения судами общей юрисдикции публично-правовых споров и улучшения российского административно-процессуального законодательства.

В научной литературе распространено мнение ученых-административистов, обосновывающих, как можно предположить, с весьма спорных методологических позиций современную структуру российского административного процесса. Например, уже в момент действия КАС РФ можно встретить констатацию, в соответствии с которой «структуру административного процесса предопределяет ст. 10 Конституции РФ, установившая на основе теории разделения властей, что государственная власть в России представляет собой триединство законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждая из них для своей реализации требует определенной деятельности, регулируемой соответствующими материальными и процессуальными нормами права»⁴³. Далее делается вывод, что административный процесс включает в себя многочисленные процедуры и производства, что, по сути, предопределяет осуществление государственного управления, являющееся содержанием исполнительной власти; здесь констатируется «обслуживающая» роль административного процесса по отношению исполнительной власти⁴⁴.

Как весьма хорошо известно, именно так объявлялась структура административного процесса в далекие советские годы. Административный процесс создается не для реализации исполнительной власти и государственного управления; его сущность заключена в юридических механизмах разрешения судами административных дел, возникающих в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления. Главное различие в подходах к определению административного процесса,

⁴³ Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М., 2017. С. 26–27.

⁴⁴ См.: Там же. С. 27.

если учитывать вышеуказанное мнение ученых, заключается в том, что, по их мнению, административное судопроизводство – *самостоятельный вид административного процесса*⁴⁵, а, по нашему мнению, оно (*административное судопроизводство*) – *единственный в своем роде административный процесс*, распространенный в сфере реализации судебной власти. Всё остальное, имеющее «процессуальные» характеристики в области осуществления исполнительной власти, относится к «административным процедурам», «административным производствам» и прочим находящимся в известном правовом «движении» и «правовом изменении» институтам.

Несмотря на эти весьма простые утверждения, вряд ли нужно упрощать ситуацию с пониманием административного процесса, судебного процесса, процесса в публичном управлении⁴⁶. Можно согласиться с И. В. Пановой, которая с сожалением пишет о том, что и в настоящее время «нет юридических определений основных понятий: “административный процесс”, “административно-юрисдикционное дело”, “административный спор”, “административная юстиция”, “административное судопроизводство” и др.»⁴⁷. Вместе с тем можно с одобрением констатировать, что в настоящее время ученые-административисты пытаются отстаивать и расширять аргументацию давно выдвинутой в теории административного права идеи о том, что административный процесс относится к реализации судебной власти посредством установления судебного порядка разрешения административных дел⁴⁸.

Если кратко вспомнить теорию административного процесса, созданную на рубеже XIX – начала XX в., то административный процесс считался сложным процессом с невыясненной его юридической природой («гораздо сложнее и уголовного, и гражданского»⁴⁹). Одновременно утверждалось мощное воздействие административного процесса на формирование передовых и соответствующих принципам правового государства процессуальных форм, перестраивающих обычные представления об административном праве. М. Д. Загряцков писал, что даже «некоторый эклектизм административного процесса не препятствует тому, чтобы применение процессуальных норм к исследованию административных актов “облагораживало” административное право»⁵⁰.

На протяжении всего времени практического применения КАС РФ как среди теоретиков права, так и юристов-практиков (судей, должностных лиц административных органов) не завершается дискуссия (а порой, и непримиримые споры) о назначении этого процессуального закона, «природной» взаи-

⁴⁵ См.: Там же. С. 332.

⁴⁶ См.: *Понкин И. В.* Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. 2017. № 2. С. 11–30.

⁴⁷ *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // Право. 2017. № 1. С. 39.

⁴⁸ См.: *Старостин С. А.* Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 20.

⁴⁹ *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2004. С. 293.

⁵⁰ Там же.

мосвязи структуры и содержания КАС РФ с ГПК РФ и с АПК РФ (цивилистическим процессом), о юридическом значении административно-процессуальных правовых норм, обеспечивающих надлежащий порядок рассмотрения и разрешения административных дел. Административное судопроизводство и сам КАС РФ по-разному оцениваются учеными-административистами и процессуалистами, т. е. специалистами в области цивилистического процесса. Как правило, ученые-специалисты в области гражданского процесса высказывают мнения, что КАС РФ представляет собой копию ГПК РФ или подредактированный текст ГПК РФ и АПК РФ. На рубеже 2013–2015 гг., когда был разработан проект *Единого гражданского процессуального кодекса*, в структуру последнего предлагалось включить и административное судопроизводство наряду с гражданским судопроизводством. Однако возобладала всё же точка зрения, в соответствии с которой порядок разрешения административных дел получил соответствующую кодификацию в КАС РФ, а само административное судопроизводство было исключено из сферы цивилистического процессуального правового регулирования.

Здесь возникает вопрос: потеряла ли свою цельность, системность и эффективность судебная юрисдикция после исключения из ГПК РФ процессуальных норм, устанавливающих порядок разрешения административно-правовых споров? «Обеднел» ли гражданский процесс? Конечно, нет. Как и ранее, гражданское судопроизводство остается невероятно сложным и востребованным процессуальным правовым механизмом разрешения юридических дел в соответствии со сложившимся на протяжении многих десятилетий стандартом гражданско-процессуальной формы.

Однако ученые-процессуалисты называют исключение производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, *дезинтеграцией гражданского процесса*⁵¹. А далее делается вывод, что «дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, не могут быть отнесены к административному судопроизводству»⁵². Но ведь законодатель, приняв КАС РФ, решил сделать всё в этой сфере правоотношений наоборот. Всё-таки можно предположить, что у него были основания для принятия специального закона, устанавливающего соответствующую процессуальную форму рассмотрения административных дел. Удивительно, но все усилия по созданию специального административного процессуального законодательства, направленные на обоснование особой административно-процессуальной формы и закончившиеся принятием КАС, оказываются, могут расцениваться как какие-то технические и ничего не значащие для судебной практики нововведения?! Как будто бы с принятием КАС РФ «усилился» гражданский и арбитражный процесс, и при этом административное право не получило никакого значимого результата и факторов мощного развития. И это при том, что действуют две важнейшие конституционно-правовые нормы об *административном судопроизводстве* как особой *форме осуществления судебной власти* и об *административном*

⁵¹ См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 559.

⁵² Там же.

процессуальном законодательстве, главнейшей формой которого и является административное правосудие.

Если вспомнить историю развития в стране административной юстиции, то в советское время административное судопроизводство отрицалось по понятным причинам; сказывалось также сдерживающее воздействие на развитие специализированного правосудия функционирующей тогда политической системы; было ощутимо нежелание политической элиты обеспечить для граждан правовыми средствами процедуру судебного обжалования как индивидуальных административных актов, так и нормативных правовых актов, принимаемых административными органами; наконец, цели и задачи административного судопроизводства контрастировали с предназначением действовавшей в те годы административной системы. При этом нужно признать, что в советское время фактически не было развитого (с точки зрения нынешних представлений) административного права, административного и административно-процессуального законодательства.

Следовательно, в отсутствие полноценной системы административного права, глубочайшие пробелы в административно-правовом регулировании объясняли и факт непризнания в правовой системе и административной юстиции (или административного судопроизводства). Как можно сегодня констатировать, что в советские времена не было надлежащего внимания к развитию административного права и административного процесса; тем более в то время не могло результативно развиваться административное судопроизводство. Фактически на протяжении всего советского периода отрицалась «буржуазная» идея по формированию в СССР административной юстиции; критически оценивались действовавшие в мире модели «буржуазной»⁵³ административной юстиции; были написаны статьи под названием «В советском праве не может быть административного иска»⁵⁴. Не хотелось бы, чтобы нынешняя «борьба» с КАС РФ стала логическим продолжением критического анализа «буржуазной системы» административной юстиции.

Но вместе с тем на каком-то этапе развития конституционного и административного права, когда стали складываться отношения в области судебной защиты субъективных публичных прав граждан, возникал вопрос: какую процессуальную форму можно использовать для обеспечения прав и законных интересов граждан, вступающих в административно-правовые отношения с публичной властью и ее представителями? Оказалось, что создать «с нуля» и очень быстро новую процессуальную форму практически невозможно. Что оставалось делать? Только включить в систему гражданского процессуального законодательства появившиеся в 1987 г. процессуальные правовые нормы о судебном обжаловании в суд неправомερных действий, решений, нарушающих права и свободы граждан. Другого пути фактически не существовало. Таким образом, здесь нужно подчеркнуть тот факт, что законодатель практически «случайно» распределил в систему гражданского судопроизвод-

⁵³ См., например: Боннер А. Т. Буржуазная административная юстиция // Правоведение. 1969. № 1. С. 99–108.

⁵⁴ См.: Абрамов С. Н. В советском праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8.

ства порядок разрешения административных дел. То есть простейшие административно-правовые конфликтные отношения и сами споры должны были как-то разрешаться в суде; вот для этого их и «встроили» в структуру *гражданско-процессуальной формы*, роль и значение которой для сферы публичных правоотношений в настоящее время явно *переоценивается*.

Здесь можно использовать меткое выражение Н.С. Бондаря, в соответствии с которым (правда, немного изменяя его текст) законодатель должен был принять решение, «исходя из того, что отсутствие необходимого (законодательно установленного) механизма не может приостанавливать реализацию вытекающих из Конституции прав и законных интересов граждан»⁵⁵. Таким образом, для современной дискуссии имеются и исторические корни, находящиеся в неразвитости административно-правовых отношений в советское время. Следовательно, появление специального административного процессуального закона (КАС РФ) – фактически единственно правильный выход из сложившейся достаточно неопределенной ситуации с выявлением местонахождения порядка разрешения административных дел в *структуре российского процессуального законодательства*.

Таким образом, весьма спорно, чтобы в Концепцию единого гражданского процессуального кодекса РФ органически включалось бы и административное судопроизводство. Такое решение противоречило бы желаемой унификации процессуального законодательства, во-первых, с точки зрения конституционно-правовых установлений организации судопроизводства и судебной власти в стране, во-вторых, с позиции разграничения публично-правовых и частно-правовых споров и определения процессуальных форм их разрешения, а в-третьих, с точки зрения обеспечения эффективной судебной защиты субъективных публичных прав граждан.

На форумах представителей науки гражданского процессуального права последнего времени (2014–2017 гг.) в деталях обсуждается проблема *единого Кодекса гражданского судопроизводства*⁵⁶. Разработанная еще до принятия

⁵⁵ Бондарь Н. С. Законодательные пробелы – категория конституционно-правовой дефектологии : методология исследования, практика преодоления // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 3 (57). С. 6.

⁵⁶ См., например: Сахнова Т. В. О концепте единого гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 9–27; Ярков В. В. Проблемные вопросы регулирования компетенции в проекте кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации // Там же. С. 28–45; Латышев А. Н. Концепция единого гражданского процессуального кодекса России : взгляд с другой стороны // Там же. С. 46–70; Хисамов А. Х., Шакирьянов Р. В. Некоторые вопросы систематизации норм гражданского процессуального законодательства в контексте его унификации // Там же. С. 71–87; Шаманова Р. А. Перспективы создания единого Кодекса гражданского судопроизводства // Перспективы реформирования гражданского процессуального права : сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 21 февраля 2015 г.) / под ред. О. В. Исаенковой. Саратов, 2015. С. 347–348; Алексеева Н. В. Реформирование публичного судопроизводства // Там же. С. 20–24; Симонян С. Л. Административное судопроизводство как форма защиты прав и свобод граждан // Там же. С. 273–276; Сторожкова Е. Ч. К вопросу об административном судопроизводстве в Российской Федерации // Там же. С. 287–290.

в феврале 2015 г. КАС РФ Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации исключала необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства⁵⁷; предлагалось взять за основу нормы двух действующих процессуальных кодексов (ГПК РФ и двух глав АПК РФ). Такой подход должен дополняться, по мнению авторов данной концепции, устранением пробелов и противоречий, выявленных в судебной практике по делам, возникающим из публичных правоотношений, производство по которым относится концепцией к виду гражданского судопроизводства⁵⁸. Ученые уверенно полагают, что «будущий кодекс гражданского судопроизводства станет достойным преемником нынешних ГПК РФ и АПК РФ»⁵⁹. При этом, как может показаться, ученые, иногда обоснованно критиковавшие отдельные положения проекта КАС РФ, вовсе не отрицают необходимости существования и действия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Можно согласиться с мнением коллег, что «структура и содержание КАС РФ сложилась под влиянием в первую очередь норм ГПК РФ. В то же время КАС РФ предусмотрел много новелл, не известных гражданскому процессуальному законодательству»⁶⁰.

Попытка выявления корней негативных оценок самого факта принятия КАС РФ приводит к выводу о том, что еще до принятия этого кодекса некоторыми учеными фактически считалось ошибочным «закрепление категории “административное судопроизводство” в качестве типа процесса в ст. 118 Конституции РФ»⁶¹. Принятие КАС РФ, по мнению коллег, представляет собой «неплодотворность идеи концептуального “разрыва” гражданского судопроизводства и административного судопроизводства, предпринятую в КАС РФ»⁶². Весьма серьезные претензии предъявляются к самой концепции законодательного установления порядка административного судопроизводства; основными причинами здесь предлагается считать, во-первых, «отсутствие собственного законодательного концепта» и, во-вторых, наличие «онтологических ошибок законодателя, получивших, к сожалению, легальное закрепление»⁶³. Практически невозможно представить, чтобы в современных условиях абсолютно новый процессуальный кодекс (КАС РФ) был бы разрабо-

⁵⁷ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 265–271.

⁵⁸ См.: Там же. С. 265.

⁵⁹ Интервью с доктором юридических наук, профессором кафедры гражданского процесса юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова Е. В. Кудрявцевой // Законодательство. 2015. № 1. С. 9. См. также: Кудрявцева В. П., Малюшин К. А. Унификация процессуального законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 52–59.

⁶⁰ Цивилистический процесс современной России : проблемы и перспективы / А. Т. Боннер, Н. А. Громошина, Т. В. Докучаева [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной. М., 2017. С. 121.

⁶¹ См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 558.

⁶² Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 36.

⁶³ Там же. С. 37.

тан, обсужден и принят законодателем без сформированного «собственного законодательного концепта». В итоге делается общий вывод о «неэффективности методологии КАС»⁶⁴. Вряд ли через год после вступления в силу КАС РФ, без надлежащего анализа судебной практики по административным делам, без проведения масштабного исследования практического действия административно-процессуальных норм можно констатировать отсутствие желаемого эффекта от действия нового процессуального кодекса.

Невозможно согласиться с суждениями, когда в содержание «особенного законодательного концепта» включается «изменение источника нормативного регулирования, автоматическое перенесение процедур из одного нормативного акта в другой»⁶⁵.

Наконец, подвергается сомнению идея, в соответствии с которой КАС РФ не создал «новой процессуальной формы» по сравнению с ГПК РФ; в КАС РФ перенесены «и категории дел, и процедуры их рассмотрения, и базовые положения относительно принципов и иных общих институтов, да и сам законодательный алгоритм»⁶⁶. Новая процессуальная (административно-процессуальная) форма, с нашей точки зрения, появляется уже тогда, когда вступает в силу кодифицированный процессуальный акт, регламентирующий порядок разрешения возникающих в рамках особых (публичных) правоотношений споров (административных дел). Все институты, порядки, процедуры нового закона, даже несмотря на то, что на каком-то этапе развития правовой системы они закреплялись в другом процессуальном законе, «подстраиваются» под единый публично-правовой режим обеспечения законности в сфере государственного управления. Конечно, можно говорить о достижениях, упущениях законодателя при создании новой процессуальной формы, о вкравшихся в ее содержание противоречиях (которых, кстати, достаточно и в используемых на практике уже десятилетиями процессуальных формах). Невозможно представить новый процессуальный закон без какого-либо перенесения (использования) традиционных для судебного процесса терминов, принципов, порядков и процедур.

Наконец, конституционно-правовые установления в области организации и функционирования судебной власти также оказывают воздействие на законодателя, стремящегося регламентировать судебный порядок рассмотрения многих категорий споров (дел), возникающих из административных и иных публичных правоотношений. В литературе обосновывается мнение, согласно которому «вытекающая из Конституции РФ необходимость существования в нашей стране эффективных способов защиты от незаконных нормативных правовых актов требует проведения настоящей реформы производства об оспаривании нормативных правовых актов в русле принципов и достижений гражданского процессуального права»⁶⁷.

⁶⁴ Там же. № 10. С. 47.

⁶⁵ Там же. № 9. С. 39.

⁶⁶ Там же. С. 39.

⁶⁷ Ильин А. В. Конституционные основания осуществления нормоконтроля в гражданском процессе и предмет судебной деятельности // Вестник гражданского процесса. 2017. № 2. С. 45.

Специалисты в области гражданского процесса анализируют собственно проблемы процессуальной правовой регламентации отдельных содержащихся в КАС РФ положений или целых институтов⁶⁸. Несмотря на утверждение, что в КАС РФ содержится сегодня «наибольшее количество противоречий и недостатков регламентации»⁶⁹, авторы пытаются привнести в него, с их точки зрения, полезные изменения или дополнения. Такая форма критического осмысления законодательных конструкций КАС РФ, несомненно, будет способствовать улучшению и самой административно-процессуальной формы.

В содержательном плане тоже трудно понять логику оппонентов КАС РФ, когда ставится напрямую вопрос об отсутствии какого-либо юридического значения КАС РФ; фактически невозможно понять и принять сам факт непризнания некоторыми исследователями уникальности системы, структуры и особого предназначения административного судопроизводства, кодифицированного в КАС РФ, в том числе и с конституционно-правовой точки зрения. Ведь, как можно предположить, чрезвычайно велика роль этого кодекса как в судебной системе страны, так и в правовой системе вообще. В определенной мере понятно «непринятие» КАС РФ, если учитывать «гражданско-процессуальную природу» в становлении и развитии административного судопроизводства⁷⁰. Вместе с тем можно предположить, что с течением времени и с увеличением массива судебной практики по административным делам в судах общей юрисдикции «градус» критики, непременно, станет уменьшаться. Будет формироваться новое представление о предназначении КАС РФ в судебной власти и судебной системе страны. Вот сейчас можно встретить мнение о том, что в вопросах правовой регламентации порядка рассмотрения дел из публичных отношений КАС РФ не лучше ГПК или АПК⁷¹. Думаю, что сама по себе постановка глобального вопроса о сравнении КАС с ГПК или АПК, разумеется, возможна, и, может быть, даже и полезна. Однако вряд ли фактически первую полноценную и объемную кодификацию административного процессуального законодательства можно сравнивать с процессуальным массивом норм, включенных в ГПК на определенном этапе развития гражданского процессуального законодательства, но в связи с принятием Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы

⁶⁸ См., например: *Тарасов И. Н.* О некоторых проблемах законодательных конструкций Кодекса административного судопроизводства // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2016. № 11. С. 42-44.

⁶⁹ Там же. С. 11.

⁷⁰ См., например: *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или Спор процессуалиста и административистом // *ЗАКОН.* 2016. № 7. С. 24–51 ; *Его же.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность (или спор процессуалиста и административистом) // *Вестник гражданского процесса.* 2016. № 5. С. 11–53 ; *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2016. № 9. С. 35–40 ; № 10. С. 45–48.

⁷¹ См.: *Арбитражная практика для юристов.* 2016. № 12. С. 22.

граждан». Таким образом, «прирастание» ГПК новым процессуально-правовым материалом относительно порядка рассмотрения судом «жалобы гражданина на действия государственного органа, общественной организации, должностного лица», произошло в силу сложившихся исторических условий в начале 90-х гг. прошлого столетия. Следовательно, ГПК РФ в результате исключения из его структуры главы о судебном порядке рассмотрения административных дел вовсе не станет менее значимым; наоборот, он станет более совершенным, так как освободился от не свойственных для гражданско-процессуальной формы и нетрадиционных для него процессуальных институтов, понятий, норм. То есть вряд ли можно ожидать эффекта от простого сравнения различных кодексов, предназначенных для разрешения разных видов правовых споров. КАС и ГПК имеют, очевидно, различное предназначение в системе реализации судебной власти. Сегодня было бы полезнее и продуктивнее для развития теории и практики административного судопроизводства рассуждать о содержательной реализации в процессуальных нормах КАС РФ ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Самой общей критике КАС РФ подвергают и представители науки административного права. Например, есть мнение, что с принятием КАС РФ произошло простейшее «переформатирование» «части гражданско-процессуальных норм в административно-процессуальные»⁷². Однако каких-то своих, извлеченных из теоретических глубин административной правовой науки, они не предлагают; при этом просто повторяются доводы или положения, высказанные учеными, известными своими трудами в области гражданского или арбитражного процесса. Например, «процессуальные формы осуществления правосудия по “административным делам”», относящиеся теперь, соответственно, «к деятельности административно-процессуальной», появились «после доработки заимствованных из гражданского процессуального законодательства форм судопроизводства»⁷³. К сожалению, такой повтор в аргументационной критике КАС РФ, по сути, точь-в-точь повторяющий претензии ученых-процессуалистов, вряд ли способен формировать основу для развития потенциала административно-процессуальной формы. Наконец, можно задать вопрос: а не стало ли в прошлом закрепление в ГПК РФ главы о порядке судебного обжалования неправомερных действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, «переформатированием» соответствующих административно-процессуальных норм в гражданско-процессуальные?

Здесь уместно разделить точку зрения, в соответствии с которой «специализацию процессуального регулирования деятельности органов судебной власти вряд ли можно переоценить», ибо в какой-то момент «соответствующее приспособление процессуальных норм становится необходимым пото-

⁷² Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 25.

⁷³ Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2016. № 11. С. 121.

му, что они опосредуют материально-правовые отношения, которым придан специфический характер»⁷⁴.

§ 3. Административно-процессуальная форма: понятие и содержание

Полноценная и эффективная судебная защита⁷⁵ прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций в правоотношениях с участием органов публичной власти и их должностных лиц представляет собой важнейший структурный элемент правовой системы страны, основывающейся на конституционных принципах правового государства, включающей правовые процедуры проверки решений и действий (бездействия) властвующих (т. е. лиц, наделенных соответствующими властными полномочиями) субъектов права, принятых ими в отношении физических лиц и организаций вследствие осуществления государственных или иных публичных полномочий или направленных на реализацию принадлежащих им прав, с вынесением законного, обоснованного и справедливого решения по рассматриваемому судом *административному делу*, и обеспечивающей право на исполнение акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

Современный этап развития административного судопроизводства и создания (построения) необходимых для полноценного функционирования этого вида правосудия институтов, порядков, процедур в самом общем виде способствует *гармонизации* российского процессуального законодательства⁷⁶.

На протяжении нескольких лет в специальной литературе идет дискуссия о формировании в российском процессуальном праве особой процессуальной формы – *административно-процессуальной формы*, обеспечивающей порядок разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (административно- и иных публично-правовых споров)⁷⁷. Судебный *нормоконтроль*⁷⁸, оспаривание в судах ненормативных

⁷⁴ Серков П. П. Полифункциональность правосудия : реальность или интерпретация правовой действительности? // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 169.

⁷⁵ О судебной защите см.: Жилин Г. А. Судопроизводство в механизме обеспечения правового статуса личности // ЗАКОН. 2016. № 1. С. 131–141 ; Соловых С. Ж. Роль субъективных процессуальных прав в механизме реализации права на судебную защиту // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 4. С. 8–13.

⁷⁶ См.: Баранов В. М., Пишеничнов М. А. Гармонизация законодательства как базовая юридическая конструкция инновационного правового развития государства // Юридическая техника. 2013. № 7. Ч. 2. С. 71–77.

⁷⁷ См., например: Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // ЗАКОН. 2013. № 4. С. 119–129 ; Жилин Г. А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Там же. № 6. С. 104–111 ; Решетникова И. В. Процессуальная форма и эффективность правосудия // Там же. 2010. № 7. С. 123–126 ; Приженникова А. Н. Административное судопроизводство в арбитражных судах – арбитражный процесс? // Lex Russica. 2013. № 7. С. 742–749.

⁷⁸ См.: Гаджиев Г. А., Гаджиев А. Г. Общие принципы судебного нормоконтроля. М., 2006. С. 31–61.

(индивидуальных) правовых актов (*административных актов*), действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих – всё это позволяет говорить о значительной «включенности» данной правовой материи как в структуру *материального* административного права, так и в его *процессуальные* нормы, устанавливающие процедуру разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений.

В науке публичного права проблема формирования *административно-процессуальной формы*, включающая в свое содержание множество административно-процессуальных правовых институтов в соответствии с содержанием административного судопроизводства и структурой КАС РФ 2015 г., заметно актуализировалась в связи с проводимой в России судебной реформой, реализацией конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве, модернизацией судостройства, реформированием процессуального законодательства, и, конечно, с появлением сначала в 2006 г., а потом в 2013 г., проекта КАС РФ и принятием данного Федерального закона в феврале и вступлением в силу с 15 сентября 2015 г.

Российская *модель административной юстиции* обусловлена в настоящее время *административно-процессуальным законодательством по КАС РФ*, созданным для осуществления производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Административное правосудие (со всеми его процессуальными нормами, принципами, институтами, структурой, формами) всегда рассматривалось как часть административной юстиции. М. Д. Загряцков в 1925 г. писал, что «процесс является самой разработанной стороной административной юстиции... Процессуальные формы, заимствованные из гражданского процесса, значительно улучшены. Процедура упрощена и ускорена, индивидуалистические крайности сглажены... В прусских административных судах приняты меры к ускорению процесса... Характер процесса – состязательно-инструктивный... Но совершенство процессуальных форм не искупает принципиальных недочетов организации... Таким образом, административная юстиция все еще только наполовину юстиция»⁷⁹. М. Д. Загряцков видел выдающееся значение административной юстиции именно в предоставлении «рядовому члену государственного общения обеспеченную правом возможность привести в движение государственный механизм для защиты своих субъективных прав и интересов, а посредством и объективного права»⁸⁰.

Всякая процессуальная правовая форма, направленная на обеспечение функционирования судебной власти, концептуально включает в свое содержание набор традиционных процессуальных институтов, правил, процедур, порядков, которые позволяют говорить об их взаимодействии и общей направленности на достижение целей и решения задач правосудия.

⁷⁹ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. Воронеж, 2004. С. 293–294.

⁸⁰ Там же. С. 294.

Самым главным, а с содержательно-юридической точки зрения – и определяющим, является вывод о том, что многие страны в результате обсуждения вопросов об административной юстиции, административном процессе, административном судопроизводстве разработали, критически оценили и приняли соответствующие законы, устанавливающие порядок разрешения административно-правовых споров (административных дел, *административных исков*). Таким образом, была создана специальная *административно-процессуальная форма*. Судебная практика по административным делам, развитие как научной доктрины, так и исследовательских представлений о перспективах института административного судопроизводства позволяют в будущем создавать основу и для совершенствования самой административно-процессуальной формы.

Корни современной теории «административно-процессуальной формы» уходят в созданные в середине 70-х гг. прошлого столетия учеными-административистами страны концепции данного института⁸¹. В. Д. Сорокин отмечал тогда относительную новизну и недостаточную разработанность проблемы процессуальной формы для науки административного права, а также ее непреходящую взаимосвязь с теорией административного процесса⁸². При этом он доказывал идею, что административно-процессуальная форма связана как с *юрисдикционной деятельностью* исполнительно-распорядительных органов государственной власти, так и с иными видами управленческой деятельности, например, с принятием нормативных правовых актов и правоприменением вообще (процедурно-процессуальные формы, устанавливающие так называемое *положительное* государственную деятельность)⁸³.

В рамках созданной еще в советское время теории административно-процессуальной формы выделяли следующие ее основные *признаки*:

- а) наличие соответствующей сферы применения административно-процессуальной формы, т. е. это конкретная часть процедурной деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти; В. Д. Сорокин обосновывал свой взгляд по данной проблеме, указывая на то, что административно-процессуальная форма воздействует и на административное правотворчество, и на правоприменение в сфере публичного управления⁸⁴. В современных условиях, в зависимости от понимания термина «административный процесс», областью применения административно-процессуальной формы является и судебная власть, судопроизводство, правосудие;
- б) обеспечение реализации «надлежащих властных полномочий соответствующего компетентного органа государства»⁸⁵;
- в) посредством административно-процессуальной формы достигается реализация норм как материального административного права, так и материальных норм других отраслей права;

⁸¹ См.: Юридическая процессуальная форма : теория и практика. М., 1976. С. 135–172.

⁸² См.: Там же. С. 135.

⁸³ См.: Там же. С. 136–137.

⁸⁴ См.: Там же. С. 139.

⁸⁵ Там же.

г) административно-процессуальная форма включает в себе множество процедурных правил, которые способны регламентировать различные виды управленческой деятельности, обеспечивая при этом «с одной стороны, надлежащий ход и результат правоприменительной деятельности органов государственного управления, а с другой – соблюдение прав и законных интересов других участников административного процесса»⁸⁶.

Если попытаться включить в данную теорию административно-процессуальной формы дискуссию о новом понимании административного процесса, как *судебного процесса*, связанного с рассмотрением судами общей юрисдикции административных дел (административно-правовых и иных публично-правовых споров), то тогда в характеристику административно-процессуальной формы, непременно, попадут традиционные для судебного правоприменения, установленные в специальном кодифицированном законодательном акте (КАС РФ) *признаки, принципы, порядки, производства, стадии*. Анализ уровня развития административной юстиции в стране в середине 70-х гг. прошлого века, а также включение в структуру административного процесса административного судопроизводства позволяют говорить о путях повышения эффективности административно-процессуальной формы, одним из которых предлагалось в советское время считать *кодификацию административно-процессуальных норм*⁸⁷.

Сложности, неразработанность и противоречия в сформировавшейся в советский период теории административно-процессуальной формы, как можно предположить, были обусловлены *политикой сдерживания* развития в стране административной юстиции. Свидетельством такого подхода являются мнение ученых, говоривших о появившихся в 40-х гг. в советской юридической науке предложениях о выделении и развитии административного процесса; «тогда это встретило возражения со стороны других ученых, полагающих, что в условиях нашего государства нет почвы для административного процесса и что такие предложения свидетельствуют о попытке возродить в нас административную юстицию»⁸⁸.

Однако, несмотря на известное «сдерживание» формирования в стране надлежащей модели административной юстиции и самого административного процессуального законодательства, в постсоветское время стали появляться новые идеи и подходы к пониманию как предмета административного права, так и содержания и структуры административного процесса. Приоритетным направлением стали развитие теории административно-правовых споров, возникающих в сфере публично-правовых отношений, а также разработка процессуального правового механизма их судебного разрешения.

Административно-правовые споры, превращающиеся при их рассмотрении в суде в *административные дела*, находятся у истоков зарождения административно-процессуальной формы, которая в свою очередь содержит главные характеристики соответствующей модели административной

⁸⁶ Юридическая процессуальная форма : теория и практика. С. 142.

⁸⁷ См.: Там же. С. 172.

⁸⁸ Там же. С. 8.

юстиции. Следовательно, во многих странах⁸⁹, имеющих изначально самые элементарные признаки административной юстиции, с течением времени создавались полноценные системы административного судопроизводства и надлежащей административно-процессуальной формы, которая непременно «воспринимала» существенные признаки той административно-правовой среды, где и зарождались публично-правовые споры и порядки их процессуального разрешения. А. Н. Приженникова утверждает, что из-за особенностей административного судопроизводства нужно модифицировать процессуальную форму и при этом учитывать особенности публичного права⁹⁰. Предназначение такого вида судопроизводства, как *административное*, обуславливает необходимость разработки юридических гарантий защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомερных решений и действий (бездействия) исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Активность суда⁹¹ в процессе разрешения административных дел в порядке административного судопроизводства создает во многих случаях возможность реального и быстрого обеспечения прав и интересов «невластных субъектов», для которых принятые органами публичной власти административные акты или иные действия создают отрицательные, обременительные и нежелательные правовые и организационные последствия.

В связи с появлением в марте 2013 г. проекта КАС РФ повысилось внимание и к проблеме создания *административно-процессуальной формы*. Как и всякая процессуальная форма, применяемая судами при разрешении юридических споров (дел), административно-процессуальная форма должна включать в свое содержание несколько структурных элементов, с необходимостью демонстрирующих публично-правовую природу рассматриваемых судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и обуславливающих особенности административного судопроизводства. Здесь можно в полной мере признать правильным мнение, согласно которому административное судопроизводство может рассматриваться как «совокупность судебных порядков»⁹². Под судебной процессуальной формой понимается «установленный нормами процессуального права и отвечающий универсальным общепризнанным стандартам правосудия последовательный порядок рассмотрения и разрешения дел судом, включающий в себя систему гарантий, направленных на обеспечение прав и свобод человека и

⁸⁹ Об административной юстиции в зарубежных странах см.: Соловьёв А. А., Опа-лев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах : особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М., 2017.

⁹⁰ См.: Приженникова А. Н. Административное судопроизводство в арбитражных судах – арбитражный процесс? // Lex Russica. 2013. № 7. С. 745.

⁹¹ Об активной роли суда см., например: Орлов А. В. Активная роль суда в административном судопроизводстве // Рос. судья. 2016. № 8. С. 12–15.

⁹² Кудрявцева В. П. Категория «судебный порядок» в гражданском и административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 26–30.

гражданина посредством осуществления судебной власти»⁹³. Подлежит уверенному предположению наличие специальных характеристик судебных процессуальных форм, которые устанавливаются различными процессуальными законодательными актами.

КАС РФ изменил представление о предназначении самого производства по административным делам и распространил на данное производство новые категории, создав при этом и новые представления о многих институтах, входящих в действующие в России на протяжении десятилетий процессуальные формы. В данном случае развитие относительно новой административно-процессуальной формы основывается и на сущностных моментах теоретической концепции *оценочных понятий* процессуального права⁹⁴ и современных *целей* процессуального правового регулирования⁹⁵.

Административно-процессуальная форма – это специальная юридическая конструкция, включающая в свое содержание надлежащие принципы, порядки, производства, целью которых являются защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также решение задач административного судопроизводства. Административно-процессуальная форма представляет собой установленные административно-процессуальным законодательством правила рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел в порядке административного судопроизводства.

В специальной литературе под административно-процессуальной формой в самом общем виде понимается «система правил, определяющих особенности судебного рассмотрения административных дел»⁹⁶. Здесь уместно согласиться с мнением А. В. Новикова, который, не являясь сторонником формирования в России специализированных административных судов, тем не менее, считает, что одной из основных задач науки административного права является сегодня создание стройной концепции административно-процессуальной формы «с особыми правилами рассмотрения административных дел, носящими не искусственный характер, а действительно обусловленных спецификой административных отношений»⁹⁷.

⁹³ Жилин Г. А. Судопроизводство в механизме обеспечения правового статуса личности // ЗАКОН. 2016. № 1. С. 138.

⁹⁴ См., например: Агеева Г. Е. Оценочные понятия процессуального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

⁹⁵ См.: Шрамкова М. Н. Цели, средства и результаты процессуально-правового регулирования : общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

⁹⁶ Новиков А. В. Административно-процессуальная форма // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 452 ; *Его же*. Административно-процессуальная форма : научные и правовые реалии // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 70–80. См. также научные труды советского периода, например: Лория В. А. Некоторые вопросы теории кодификации административного процессуального права. Тбилиси, 1974.

⁹⁷ Новиков А. В. Административно-процессуальная форма // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административного

Согласно мнению других ученых, административно-процессуальная форма представляет собой «установленный законом, базирующийся на принципах права, последовательный, упорядоченный по стадиям оптимальный порядок отправления правосудия по административным делам, включающий определенную систему гарантий и направленный на достижение конечной цели – восстановления нарушенного публичного права или защиты охраняемого законом интереса»⁹⁸. Автор пишет, что «административно-процессуальная форма защиты нарушенного права регулируется нормами КАС РФ и осуществляется в суде»⁹⁹.

Можно предположить, что практически все аспекты масштабной дискуссии об административной юстиции создавали значительные предпосылки для становления и развития административно-процессуальной формы, применяемой конкретно в процессе рассмотрения судами административных дел¹⁰⁰ в порядке административного судопроизводства; специализация судопроизводства на административных делах обуславливает и специальные черты административно-процессуальной формы.

Вопрос об административно-процессуальной форме, развитой специально для разрешения административных дел в порядке административного судопроизводства, ставился и рассматривался учеными-административистами применительно к общей теме развития в стране административной юстиции и установления специализации судопроизводства. Очень убедительно мнение, согласно которому целесообразно учитывать нормы и правила, установленные в ныне действующих ГПК РФ и АПК РФ, с целью проведения унификации процессуальных отношений в области рассмотрения административных дел и обеспечения соблюдения единой терминологии¹⁰¹. В более общем плане, традиционные для административного процесса институты обусловлены особенностями административного судопроизводства, «определяющими необходимость модификации процессуальной формы и учета особенностей публичного права»¹⁰². В литературе обосновывается точка зрения, что создание полноценной специальной процедуры судопроизводства (а к ней можно, например, отнести и административное судопроизводство) может

тивно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 454–455. См. также: Дудникова Г. В. Арбитражная процессуальная форма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

⁹⁸ См.: Свирин Ю. А. Административное судопроизводство : учеб. для бакалавров. М., 2016. С. 6.

⁹⁹ Там же. С. 30.

¹⁰⁰ Ученые отмечают нерешенность проблемы по определению как понятия «административного дела», так и видов административных дел. См., например: Воронов А. Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел // Законодательство. 2016. № 5. С. 44–51.

¹⁰¹ См.: Ноздрачев А. Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 461–462.

¹⁰² Оптимизация гражданского правосудия России // под ред. В. В. Яркова. М., 2007. С. 29.

появиться лишь в условиях, когда уже применяемая на практике процессуальная форма «не может быть использована в силу ее несоответствия целям и задачам специализированного правосудия, а также предмету судебной деятельности»¹⁰³; при этом констатируется, что процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий гражданских дел вписываются в «существо гражданской процессуальной формы»¹⁰⁴. Дополняющий эти суждения вывод заключается в том, что единственным положительным результатом принятия КАС РФ является только формирование *единой и унифицированной процедуры* рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникающих из публичных правоотношений¹⁰⁵.

Ученые отстаивают самостоятельность административно-процессуальной формы, подчеркивая при этом, что «обособление административного судопроизводства от гражданского соответствует конституционным началам отечественной правовой системы»; «несомненно и то, что оно представляет собой процессуальную форму, наряду с гражданской процессуальной формой»¹⁰⁶. Таким образом, административно-процессуальная форма, как, впрочем, и все находящиеся в ее структуре процессуальные институты, обусловлены правовой средой и главными особенностями *административно-правовых отношений*. Следовательно, характер различных административно-процессуальных институтов по КАС РФ и порядок их применения во многом обусловлены публично-правовыми условиями возникновения соответствующего вида административно-правового спора. Специфические черты «административно-процессуальной формы» («административно-процессуальной процедуры рассмотрения административных дел» или «особого процессуального режима» разрешения дел, возникающих из публично-правовых отношений), очевидно, позволяют сделать вывод, что применение основных административно-процессуальных институтов становится необходимым фактором функционирования административного судопроизводства и достижения решения его главных задач¹⁰⁷.

В специальной литературе кроме термина «административно-процессуальная форма» используется также понятие «административно-процессуальная процедура рассмотрения административных дел», специальными особенностями которой являются, например: а) возможность истребования по инициативе суда от органов публичной власти оспариваемого в суде административного акта, документов и доказательств, необходимых для пра-

¹⁰³ Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 99.

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ См.: Громошина Н. А. Кодекс административного судопроизводства : оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 47–57.

¹⁰⁶ Михайлова Е. В. Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 39.

¹⁰⁷ Задачи административного судопроизводства проанализированы учеными в опубликованных научных трудах. См., например: Воронов А. Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел // Законодательство. 2016. № 5. С. 41–51.

вильного разрешения административного дела (в этом заключается так называемая «активная роль» судьи в административном судопроизводстве; ведь административному истцу вряд ли доступно во всех случаях получение таких документов); б) бремя доказывания по административному делу возлагается на субъекта осуществления административной власти (т. е. на субъекта, имеющего так называемые властные полномочия); в) любое поступившее в суд заявление по административному делу обязательно должно быть рассмотрено судьей¹⁰⁸; имеются и другие признаки, традиционно анализируемые учеными, когда заходит речь о принципиальных особенностях административно-процессуальной формы.

Обсуждение проблемы *единства и дифференциации административного судопроизводства* приводит ученых к выводу, во-первых, об уже сформировавшихся в процессуальном законодательстве России общих чертах административного судопроизводства, среди которых вновь указывается и повышенная активность суда, полномочного по своей инициативе истребовать доказательства, и особый порядок распределения бремени доказывания по административному делу¹⁰⁹, и некоторые другие. Во-вторых, определенные в начале XXI в. в ГПК РФ и АПК РФ судебные процедуры разрешения административных дел, с одной стороны, дублируются, а с другой – имеют «неоправданные различия»¹¹⁰. В качестве основного вывода предлагалось унифицировать правила рассмотрения административных дел «в особенной части Кодекса административного судопроизводства»¹¹¹. Однако и здесь главным обстоятельством, на которое следует обратить внимание, является особый и отличный от гражданских дел порядок разрешения административных дел, которые подчинены, по мнению ученых, «разным процессуальным режимам». Таким образом, административно-процессуальный режим рассмотрения административных дел, установленный при непременном учете императивных признаков правового процессуального регулирования, обуславливает и определение порядка применения в административном судопроизводстве различных процессуальных институтов.

Таким образом, особенности «административно-процессуальной формы» («административно-процессуальной процедуры рассмотрения административных дел» или «особого процессуального режима» разрешения дел, возникающих из публично-правовых отношений) неминуемо приводят к необходимости констатации, что и процессуально-правовой режим применения сформированных в КАС РФ процессуальных институтов – важнейшее условие (предпосылка) и одновременно влиятельная и масштабная характеристика в целом самого административного судопроизводства.

¹⁰⁸ См.: Ноздрачев А. Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права. С. 462.

¹⁰⁹ См.: Слепченко Е. В. Проблемы судопроизводства и судоустройства по делам, возникающим из публичных правоотношений // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуально-го законодательства. Воронеж, 2013. С. 723–724.

¹¹⁰ Там же. С. 725.

¹¹¹ Там же. С. 726.

На формирование административно-процессуальной формы, очевидно, воздействовали в том числе и материальные административно-правовые отношения. Разработанные в сфере административных и иных публичных правоотношений *административно-правовые режимы*¹¹² становятся основой, на которой в последующем развиваются условия и появляются факторы для практического создания административно-процессуальных отношений с целью разрешения административных и иных публичных споров. Несомненно, главнейшую роль здесь играют *правила* административного судопроизводства, составляющие содержание административно-процессуальной формы. В современной литературе указывается, что «в настоящий период административное судопроизводство, став учебной дисциплиной, отделилось от предмета “гражданский процесс” и получило самостоятельное значение. Это полностью относится и к правовой науке в указанной области знаний»¹¹³.

Каждый институт, входящий в структуру административно-процессуальной формы, выполняет специальную роль в деле достижения целей и решения задач административного судопроизводства. Например, *институт предварительной защиты по административному иску*, с одной стороны, является необъемлемой частью административного процесса (рассмотрения судом общей юрисдикции административных дел), а с другой – он привносит в процессуальную форму по КАС РФ административно-правовые особенности, которые, в свою очередь, обусловлены общей юридической средой публичного администрирования и спецификой используемых в практике публичного управления административных процедур. Таким образом, даже только эти свойства дают возможность увидеть публично-правовую природу предварительной защиты по административному иску, объясняющей различные стороны административно-процессуальной формы в рамках действующего КАС РФ.

Все элементы юридической конструкции «*административно-процессуальная форма*» призваны гарантировать защиту прав, свобод и законных интересов человека, гражданина, организаций от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Административно-процессуальная форма объединяет потенциал многочисленных административно-процессуальных институтов в системе административного судопроизводства с целью правильного и эффективного решения его *основных задач*. КАС РФ в ст. 3

¹¹² О понятии «административно-правовой режим» см. в новейшей литературе: Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98–110. См. также: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017.

¹¹³ Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушникова. М., 2017. С. 4.

указывает в числе основных *задач*¹¹⁴ административного судопроизводства следующие:

- 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Перечисленные задачи административного судопроизводства сравнимы с задачами, например, гражданского судопроизводства, определенными в ст. 2 ГПК РФ, которая относит к задачам *гражданского судопроизводства* (1) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в (2) целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. Таким образом, в ГПК РФ законодатель определяет фактически основную задачу (правильное и своевременное рассмотрение и разрешение дел) и указывает на цели, которые нужно достигать посредством использования всех правовых норм, принципов, возможностей, предоставляемых самой *гражданско-процессуальной формой*. Не привносит каких-то особых и новых характеристик в содержание обсуждаемого вопроса о задачах и целях судопроизводства ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса РФ, которая первой задачей называет *защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов* лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность (прав и законных интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц). Таким образом, лишь ГПК РФ конкретно определяет задачи и цели¹¹⁵ судопроизводства, в то время как и действующий АПК РФ, и КАС РФ констатируют *задачи* судопроизводства.

Сложившийся в настоящее время в процессуальном праве России стандарт (или модель) *административного судопроизводства*, безусловно, базируется (или, можно сказать, обязательно должна основываться) на сформировавшихся в течение десятилетий в ГПК РФ и АПК РФ *системах производства по делам, возникающим из административных и иных публичных*

¹¹⁴ Детально вопрос о задачах административного судопроизводства рассматривается в работе А. Ф. Воронова. См.: Воронов А. Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел // Законодательство. 2016. № 5. С. 41–51.

¹¹⁵ См.: Жилин Г. А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // ЗАКОН. 2013. № 6. С. 104–111.

правоотношениях (например, на ранее действовавшем подразделе III ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»). Следовательно, и отдельные институты производства по административным делам в административном судопроизводстве будут также в допустимых и разумных пределах формироваться с учетом содержания и применения аналогичных институтов в *гражданском и арбитражном* процессах.

До вступления в силу КАС РФ (15 сентября 2015 г.) производство в судах общей юрисдикции по делам, возникающим из публичных отношений, осуществлялось в рамках гражданского судопроизводства. Нормативной процессуальной основой такой судебной процедуры являлся в то время подраздел III раздела II Гражданского процессуального кодекса РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»; в системе арбитражного процессуального права аналогичным нормативным правовым материалом являлся раздел III Арбитражного процессуального кодекса РФ. При этом данный вид правовых споров (административные дела) в соответствии с ч. 1 ст. 246 ГПК РФ разрешался судами в соответствии с общими правилами искового производства (в арбитражном процессе это ч. 1 ст. 189 АПК РФ); вместе с тем в то время были предусмотрены и некоторые особенности разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений (гл. 23–26.2 ГПК РФ и раздел III АПК РФ «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений»).

Важнейшими аспектами обсуждаемого вопроса являются действенность (эффективность), полноценная реализуемость и полезность административно-процессуальной формы. Среди факторов, определяющих эффективность правосудия по различным правовым спорам (делам), центральное место отводится всегда *процессуальной форме*. Такое мнение высказал в 2001 г. А. В. Цихоцкий применительно к необходимости поиска «научно обоснованных моделей ГПК»¹¹⁶. Но данная идея, конечно, актуальна и сегодня, когда рассматривается вопрос о формировании и дальнейшем развитии административно-процессуальной формы, вытекающей из КАС РФ.

Созданная законодателем в КАС РФ *административно-процессуальная форма*, непременно, должна включать в себя необходимое и достаточное для ее *эффективного функционирования* число институтов, правовых средств, процессуальных правовых механизмов, направленных на решение одной из главных задач современного административного судопроизводства – обеспечение защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. В более широком плане важнейшими задачами формирования и реализации *административно-процессуальной формы* выступают обеспечение надлежащего юридического качества отношений в сфере административных и иных публичных

¹¹⁶ Цихоцкий А. В. Приемы законодательной техники при построении Гражданского процессуального кодекса // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. статей : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. II. С. 454.

правоотношений, гарантирование принципа законности при организации и функционировании органов публичной власти, предотвращение нарушений в сфере указанных правоотношений. Можно предположить, что содержащиеся в КАС РФ процессуально-правовые средства заключают весьма значительный потенциал, позволяющий говорить об их правоприменительной эффективности, посредством использования которых достигается своевременное рассмотрение и разрешение административного дела, гарантируется защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере публичных правоотношений.

Сам КАС РФ – результат длительной научной дискуссии по проблемам выбора в России модели *административной юстиции* и итог законотворческой деятельности в области *административного судопроизводства*. Очевидно, что КАС РФ будет содействовать и адекватному реформированию самой судебной власти. Российская доктрина и модель административной юстиции (как, например, развивались сходные правоотношения в области *конституционной юстиции*¹¹⁷) со временем будут совершенствоваться под влиянием как развития законодательства об административном судопроизводстве, улучшения судебной практики по административным делам, так и углубления научного знания по данным вопросам. Следовательно, появившиеся новые процессуально-правовые институты, специально подготовленные для обеспечения законности в сфере административных (и иных публичных) правоотношений и правильного разрешения возникших в ней административных и других публичных споров, содержат признаки, организационно-функциональные принципы, элементы, традиционно приспособленные регламентировать порядок разрешения административных дел в рамках *особой процессуальной формы*.

Следует полностью поддерживать мнение о том, что создание нового процессуального законодательства (например, административного судопроизводства) или «изменения качества ГПК ... за счет развития его содержательной структуры, использования современной законодательной техники является важным фактором, обеспечивающим качество процессуального законодательства»¹¹⁸. При этом происходит изменение самих понятий и институтов, которые уже длительное время применялись в судебной практике; вырабатывается новая терминология и при этом используется зарубежный опыт правовой регламентации соответствующих отношений. Если кратко вспомнить теорию административного процесса, созданную на рубеже XIX – начала XX в., то административный процесс считался сложным процессом с невыясненной его юридической природой («гораздо сложнее и

¹¹⁷ См.: *Хабриева Т. Я.* Юридическая наука и развитие конституционной юстиции // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 5 (53). С. 24.

¹¹⁸ *Цихоцкий А. В.* Приемы законодательной техники при построении Гражданского процессуального кодекса // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. статей : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. II. С. 465. См. также: *Его же.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 279–287.

уголовного, и гражданского»¹¹⁹). Одновременно утверждалась мощное воздействие административного процесса на формирование передовых и соответствующих принципам правового государства процессуальных форм, перестраивающих обычные представления об административном праве. М. Д. Загряцков писал, что даже «некоторый эклектизм административного процесса не препятствует тому, чтобы применение процессуальных норм к исследованию административных актов “облагораживало” административное право»¹²⁰.

Развитие законодательства об административном судопроизводстве, завершившееся в итоге принятием в феврале 2015 г. КАС РФ, обусловило, во-первых, пересмотр сложившихся теоретических конструкций в сфере процессуального обеспечения исковых требований и необходимость выработки специализированной, т. е. приспособленной под потребности административного судопроизводства, формы обеспечения административного иска, и, во-вторых, необходимость повышения уровня гарантированности судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций при разрешении судами общей юрисдикции административных и иных публично-правовых споров¹²¹.

Формирование масштабных областей *процессуального законодательства* всегда предусматривает разработку новых институтов, являющихся неотъемлемой частью соответствующего вида судебного процесса; исторически в теории гражданского процессуального права можно найти обоснования целесообразности и объективности возникновения того или иного процессуального правового института, когда его появление основывается на принципиальных запросах практики модернизации различных сфер правового регулирования. В. С. Малченко в начале XX в. так говорил о развитии гражданского процесса после 1864 г.: «Отзывчивость законодателя на запросы жизни должна строго и пронизательно отделять запросы случайные, временные, от потребностей общих и коренных»; «судебные уставы 1864 г. зиждутся на столь прочном и ценном фундаменте, а общая архитектоника их

¹¹⁹ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. Воронеж, 2004. С. 293.

¹²⁰ Там же.

¹²¹ В литературе обосновываются различные мнения о принятом КАС РФ; встречаются критические суждения о его положениях и даются невысокие оценки. Например, А. Н. Латыев отмечает, что данный процессуальный кодекс «содержит крайне мало действительно новых идей – не считать же таковой переименование сторон административного судопроизводства в административных истцов и ответчиков!» (Латыев А. Н. Концепция единого гражданского процессуального кодекса России : взгляд с другой стороны // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 54) ; Алексеевская Е. И. Установление единого уровня правовых гарантий справедливого судебного разбирательства в правовом регулировании судопроизводства – средство действенного обеспечения прав человека // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 106–108 ; Кодекс административного судопроизводства : ожидания и перспективы // ЗАКОН. 2015. № 9. С. 18–32. См. также мнение юриста-практика: Манько Б. Шаг назад в развитии процессуального права // Новая адвокатская газета. 2016. № 23. С. 12–13 ; № 24. С. 12–13.

столь гармонична и целесообразна, что достаточно отремонтировать и обновлять те части и службы, которые уступили давлению времени»¹²².

Именно поэтому разработка контуров специальной административно-процессуальной формы и учет в ее структуре главных элементов, если принимать во внимание мнение В. С. Малченко, происходит под «давлением времени», когда формируется общее законодательство об административном судопроизводстве. Сегодня же для аргументированного включения в структуру административно-процессуальной формы всех установленных в КАС РФ процессуальных институтов требуется объемная практика деятельности судов общей юрисдикции по применению соответствующих правовых норм. Следовательно, традиционные для *процессуального права* институты, принципы, нормы, включенные в содержание административного судопроизводства, непременно, должны анализироваться, в первую очередь, с позиций их органичного включения в структуру *административно-процессуальной формы*, представляющей собой в самом общем виде цельную систему специальных административных процессуальных правовых отношений. Как можно предположить, содержащиеся в КАС РФ принципы и административно-процессуальные институты отражают публично-правовые характеристики сферы возникновения спорных правоотношений между субъектами права, а также особенности используемых в судебном административном процессе методов¹²³.

Важнейшим аспектом проводимой общей дискуссии по административно-процессуальной форме (как несколько лет назад, так и сегодня) является разграничение принципов и правил рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, в зависимости от вида процесса – *гражданского* или *административного судопроизводства*, а также соотношение гражданско-процессуальной формы и административно-процессуальной формы. До принятия КАС РФ ученые выдвигали различные подходы к оценке предлагаемых нововведений в системе административного процессуального законодательства: одни разрабатывали новые юридические конструкции применительно к процессуальной форме разрешения административных дел и призывали «сформировать единые принципы, нормы и правила при рассмо-

¹²² Малченко В. С. Общий очерк движения гражданско-процессуального законодательства после 1864 года // Суд и права личности : сб. статей / под ред. Н. В. Давыдова, Н. Н. Полянского. М., 2005. С. 109.

¹²³ В современной специальной литературе весьма глубоко и содержательно исследуются вопросы о развитии гражданско-процессуальной формы в обсуждаемом сегодня *едином Гражданском процессуальном кодексе* России. При этом анализируются и ключевые вопросы модернизации процессуального законодательства. Неминуемо встает и вопрос о соотношении частно- и публично-правовых начал в системе гражданского судопроизводства. По мнению Т. В. Сахновой, отстаивающей «баланс частноправового и публично-правового в методах процесса», приоритет должен оставаться за частнопрововым началом «как гармонично отвечающему идее процедурности процесса, его сути и предназначению» (Сахнова Т. В. О концепте единого гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 26). См. также: Курочкин С. А. О перспективах развития частных и публичных начал в гражданском процессе // Вестник гражданского процесса. 2014. № 1. С. 29–48.

трених всех дел, вытекающих из публичных правоотношений, и освободить ГПК РФ и АПК РФ от несвойственных им функций регулирования административного судопроизводства»¹²⁴; другие видели главную проблему не в новом процессуальном кодексе (КАС РФ) или в автономии административных судов, а в понимании «сущностных аспектов административной юстиции»¹²⁵. Отдельные ученые – представители науки гражданского процесса также не возражали против принятия КАС РФ, который отражал бы «особенности процессуального регламента по данной категории дел и унифицировал соответствующие правила»¹²⁶. Правда, можно было встретить также точку зрения об «абсолютной непродуктивности» и даже «вредности» предложения о создании административного процесса, который регламентировался бы административно-процессуальным кодексом¹²⁷. В литературе обосновывается также мнение, что «КАС РФ самостоятельной и отличной от гражданского судопроизводства процессуальной формы не создает, что наглядно подтверждается обсуждаемыми в Верховном Суде Российской Федерации предполагаемыми законодательными новеллами»¹²⁸. По мнению Т. В. Сахновой, «процедуры судебного рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, перенесенные в КАС из ГПК, – суть специальные процедуры по отношению к общим судебным процедурам рассмотрения дел, закрепленным в ГПК и будущем едином ГПК РФ. По своей природе они также – *цивилистические процессуальные*, подчиненные всем принципам и критериям *цивилистической процессуальной формы*. Некоторые особенности этих процедур (в частности, усиление в методах процесса публично-правового компонента и полномочий *ex officio* суда), позволившие в свое время обособить их в вид производства по ГПК 2002 г., не подрывают данный постулат»¹²⁹.

Что касается споров относительно соотношения гражданско-процессуальной формы и административно-процессуальной формы, то как в прошлом, так и в настоящее время исследователи обращают внимание на их схожесть по некоторым параметрам, на ряд их соответствий, одинаковых процедур, аналогичных институтов и правовых порядков. Но ведь по-другому и быть не может: первые процессуальные правила, вызванные к жизни возникновением материальной административной юстиции, были включены в Гражданский процессуальный кодекс, ибо более подходящей процессуальной формы в те далекие советские времена не было, а о формировании специальной процессуальной формы вряд ли могла идти речь в тех исторических условиях. Теперь же, вместе с гигантским развитием в России законодательства об административном судопроизводстве, данный вид процессуальных отношений закономерно и обоснованно кодифицировали в специальном законе. В

¹²⁴ Будущее административной юстиции // ЗАКОН. 2013. № 1. С. 26 (мнение Н. Г. Салищевой). См.: Там же. С. 33–24 (мнение М. Краснова).

¹²⁵ Там же. С. 30 (мнение Л. Головки).

¹²⁶ Там же. С. 27–28 (мнение В. В. Яркова); см.: Там же. С. 31 (мнение Г. Жилина).

¹²⁷ Там же. С. 32 (мнение А. Боннера).

¹²⁸ Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 45.

¹²⁹ Там же. С. 47.

этом смысле где-то должен наступить момент, когда сравнение *обеих процессуальных форм (гражданско-правовой и административно-правовой)* будет преследовать цель исследования как их общих черт, так и особенностей. И, конечно, правильным тезисом здесь является сформированность административно-процессуальной формы на основе масштабного учета общих положений гражданско-процессуальной формы. Специалисты, отмечая положительные особенности административной процессуальной формы, объясняют ее появление и развитие существованием гражданской процессуальной формы¹³⁰, определяющей в прошлом порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений (речь идет об исключенном подразделе III ГПК РФ).

Вообще спор о соотношении *гражданского и административного* процессов (гражданского и административного судопроизводства) имеет вековую историю. Например, С. А. Корф, создавая теорию административной юстиции, писал: «источником и образцом построений административного процесса послужил процесс гражданский; столетние принципы последнего были применены ко вновь родившемуся в XIX в. административному процессу; в равной мере сие относится и к Франции, и к Италии, и к Германии, и к Австрии. Да иначе и быть не могло, если принять во внимание, с одной стороны, их духовное сродство, с другой же, – теоретическую разработанность процесса гражданского. Этим объясняется, что многие принципы обоих процессов совершенно тождественны, другие весьма похожи друг на друга»¹³¹. М. Д. Загряцков констатировал, что «процесс является самой разработанной стороной административной юстиции... Процессуальные формы, заимствованные из гражданского процесса, значительно улучшены. Процедура упрощена и ускорена, индивидуалистические крайности сглажены. Это особенно бросается в глаза при сравнении с гражданскими судами, где все движение процесса обусловлено действиями сторон... Характер процесса – состязательно-инструктивный. Публичность, гласность, устность, непосредственность здесь, как и везде, служат могучим орудием отыскания истины»¹³².

¹³⁰ См.: Щепалов С. В. Об усмотрении суда в рамках административной процессуальной формы // Рос. юстиция. 2015. № 6. С. 42–43.

¹³¹ Корф С. А. Административная юстиция в России. Книга вторая : очерк действующего законодательства // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 1 / сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004. С. 686.

¹³² Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. С. 293–294. Об административном судопроизводстве как состязательном судебном процессе см.: Зеленцов А. Б. Административная юстиция как судебное административное право : концептуальные проблемы. М., 2014. С. 40–52. Об особенностях действия принципа состязательности в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, см.: Грешинова Н. А. Формы закрепления принципа состязательности в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 5. С. 11–12; Анохин В. С. Судебная система Российской Федерации : проблемы и пути совершенствования // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 3. С. 6–11; Яковлева А. П. Состязательность административного судопроизводства // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 6. С. 107–112.

Развитие теоретических основ соотношения *гражданского* и *административного* процессов, очевидно, испытывало на себе сильное воздействие со стороны укреплявшегося в конце XIX – начале XX в. административного права, которое, в свою очередь, формировалось под влиянием идей и принципов правовой государственности, а также законодательства о публичном управлении. По мнению Э. Аннерса, «принципы и институты административного права, созданные в буржуазном правовом государстве XIX и начала XX в., стали составлять основу сердцевины политики благосостояния в демократических парламентских государствах XX в. ... Поэтому в промышленно развитом обществе административное и тесно связанное с ним социальное право на практике зачастую имели большее значение для индивида, чем гражданское право»¹³³.

Немаловажно заметить, что в рамках проводимых дискуссий (еще задолго до принятия КАС РФ) как о задачах, этапах осуществления и полученных результатах судебной реформы в России, так и об оптимизации гражданского правосудия ученые предлагали формирование специальной административно-процессуальной формы, основанной в будущем на КАС РФ, который содержал бы особенности «процессуального регламента» разрешения административных дел и привнес бы *унификацию* уже установленных правил административного судопроизводства независимо от осуществляющего его суда¹³⁴. Вместе с тем высказывалось также и прямо противоположное мнение, заключающееся в отрицании целесообразности и необходимости особой процессуальной формы для разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Аргументировался данный вывод наличием «универсальных» и «эффективных» гарантий, которые представляла применяемая ранее в судах (до вступления в силу КАС РФ) гражданская процессуальная форма, установленная подразделом III ГПК РФ¹³⁵.

Ученые выдвигают и обосновывают тезис о том, что «особая процессуальная форма необходима только тогда, когда другие существующие формы не способны эффективно защищать права и интересы физических и юридических лиц от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц»¹³⁶. К числу «фундаментальных изъянов», по мнению авторов, относится «функциональное уравнивание

¹³³ Аннерс Э. История европейского права / Ин-т Европы. М., 1994. С. 326.

¹³⁴ См.: Оптимизация гражданского правосудия России / под ред. В. В. Яркова. М., 2007. С. 30.

¹³⁵ См.: Щепалов С. В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2014. № 8. С. 29. При этом автор предлагает исследовать термин «административно-процессуальная форма» применительно к «производству по делам об административных правонарушениях» (см.: Там же. С. 32).

¹³⁶ Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // ЗАКОН. 2013. № 4. С. 129. Обсуждаемой проблемой является также структура единого процессуального кодекса. См.: Ненашев М. М. О структуре нового ГПК РФ: унификация судебной системы // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 9. С. 7–10; Герасимов А. В., Данилов Д. Б. Реформирование ГПК РФ в связи с принятием КАС РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 7. С. 3–7.

гражданского судопроизводства и административного судопроизводства»¹³⁷. Сторонники создания в России *единого Кодекса гражданского судопроизводства*, ссылаясь на содержащееся, по их мнению, в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ «единство судостроительной формы реализации правосудия», предвидят появление «суперотрасли судебного процессуального права, регулирующей одновременно процедуру в гражданском, арбитражном и административном процессах»¹³⁸.

Наконец, авторы констатируют, что несмотря на конституционно-правовое установление административного судопроизводства, тем не менее, оно не существует в качестве отдельной формы осуществления правосудия, а гражданская процессуальная форма «поглотила» административное судопроизводство; при этом предпринимаются попытки аргументировать отсутствие в настоящее время «административного судопроизводства как отдельной формы осуществления правосудия», а само отсутствие данного процессуального института не считать «сколь угодно серьезной практической проблемой»¹³⁹. Отдельные ученые, анализируя вопросы принятия КАС РФ и его влияние на формирование особой процессуальной формы, аргументируют тезис о том, что «КАС РФ не создает новой процессуальной формы, в сравнении с ГПК РФ»¹⁴⁰.

Ученые обосновывают также идею необходимости унификации норм ГПК РФ и АПК РФ в части регламентации порядка судебного разбирательства дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений¹⁴¹. Весьма позитивно оценивая предложения по унификации процессуального законодательства, исследователи полагают, что проект единого ГПК – это «первый шаг на пути к созданию Судебного кодекса, общего для гражданского, арбитражного, уголовного процесса и административного судопроизводства»¹⁴². Наряду с этим высказываются сомнения в возможности формирования «суперотрасли судопроизводственного права в действующем законодательстве»¹⁴³. Наконец, в дискуссиях, посвященных «цивилистическому процессу»¹⁴⁴ (как обобщенного понятия для арбитражного и граждан-

¹³⁷ Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 52.

¹³⁸ Потапенко С. В. От концепции единой науки процессуального права до создания нового «единого» гражданского процессуального кодекса // Рос. юстиция. 2014. № 9. С. 3.

¹³⁹ См.: Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // ЗАКОН. 2013. № 4. С. 119–129.

¹⁴⁰ Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 39.

¹⁴¹ См.: Клейн Н. И. Сравнительный анализ норм ГПК РФ и АПК РФ о производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных отношений // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 8–18.

¹⁴² Малешин Д. Я. От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу // Вестник гражданского процесса. 2016. № 3. С. 24.

¹⁴³ Шерстюк В. М. К десятилетия ГПК РФ. Современные проблемы системы гражданского процессуального права // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 43–44.

¹⁴⁴ Под цивилистическим процессом понимается урегулированная нормами гражданского и арбитражного процессуального права «деятельность судов общей юрисдикции и

ского процессов), подвергается критике само отнесение дел по спорам, возникающим из публичных правоотношений, к гражданским (цивилистическим); при этом предлагаются изъятие всех дел такого рода из ГПК РФ и АПК РФ и их включение в Кодекс административного судопроизводства¹⁴⁵.

В качестве промежуточного вывода, вытекающего из вышесказанного, можно предположить, что сама дискуссия о структуре цивилистического процесса¹⁴⁶, о включенности в него в зависимости от определенных критериев разных видов судопроизводства позволяет усомниться в «унифицированности» и «всеобъемности» гражданско-процессуальной формы, одинаково эффективно применяемой для разрешения различных категорий правовых споров. Во всяком случае данный вопрос в настоящее время актуализируется в связи с уже сделанными шагами по конструированию административно-процессуальной формы, которая при известной самостоятельности и специализации, несомненно, должна учитывать сложившиеся закономерности и особенности процессуальной правовой регламентации в гражданском и арбитражном процессах. Высказывается мнение, что единственным положительным итогом принятия КАС РФ может стать лишь создание *единой и унифицированной процедуры* рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникающих из публичных правоотношений¹⁴⁷.

Многие авторы придерживаются позиции, что будущее административной юстиции должно определяться в большей мере совершенствованием уже существующих сегодня институтов и процедур, не создавая при этом новых правовых образований¹⁴⁸ (это пожелание относилось и к разрабатываемому в те годы КАС РФ). Обосновывалась точка зрения, в соответствии с которой развитие судебной системы страны предпочтительнее осуществлять посредством формирования единой системы судов, включающей в себя специализированные суды (например, суды по разрешению экономических спо-

арбитражной юрисдикции по рассмотрению материальных споров частноправового характера, возникающих между равными лицам, и иных дел, отнесенных законом к подведомственности этих судов» (Поляков И. Н. О цивилистическом процессе и реформе российской судебной системы (вопросы гармонизации) // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 8. С. 53). См. также: Лазарев С. В. Структура российского цивилистического процесса // Рос. юстиция. 2013. № 2. С. 59–62.

¹⁴⁵ См.: Поляков И. Н. О цивилистическом процессе и реформе российской судебной системы (вопросы гармонизации) // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 8. С. 53.

¹⁴⁶ См.: Лазарев С. В. Структура российского цивилистического процесса // Рос. юстиция. 2013. № 2. С. 59–63.

¹⁴⁷ См.: Громошина Н. А. Кодекс административного судопроизводства : оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 47–57. См. также: Его же. К вопросу об объединении высших судов и кодексе административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2014. № 1. С. 42–44. См. также: Грось Л. А. О проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Исполнительное право. 2013. № 2. С. 17–19.

¹⁴⁸ См.: Будущее административной юстиции // ЗАКОН. 2013. № 1. С. 35 (мнение Г. Чернышова).

ров)¹⁴⁹. В 2014 г. высказывалось мнение, что с принятием КАС РФ может ставиться вопрос «о реализации в той или иной форме идеи об обособлении судей, судебных составов или судов, рассматривающих дела, возникающие из публичных правоотношений»¹⁵⁰. Рассматривая вопросы планируемых мероприятий по модернизации судоустройства и реорганизации судебной системы в России, авторы придерживались в те годы мнения о необходимости формирования единого процессуального законодательства в виде ГПК РФ, которое содержало бы и специальные правила разрешения экономических споров¹⁵¹.

Отдельные ученые уже сегодня предлагают существенный пересмотр системы и структуры КАС РФ в надежде на достижение надлежащей унификации процедуры и на создание платформы для единообразного разрешения судами общей юрисдикции и арбитражными судами споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений¹⁵².

Невозможно не заметить, что развитие *административно-процессуальной формы* происходило в российском процессуальном праве в непосредственном взаимодействии с *гражданско-процессуальной* и *арбитражно-процессуальной формой*. Справедливо мнение, в соответствии с которым «процессуальная форма рассмотрения дел в суде с ее императивностью, законодательной определенностью и детализацией процедуры отличает отправление правосудия от иных форм разрешения споров»¹⁵³.

Ученые-административисты в настоящее время критикуют позицию Верховного Суда Российской Федерации, который своим письмом от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15 «Председателям верховных судов республик, краевых и областных судов, Московского и Санкт-Петербургского городских судов, судов автономной области и автономных округов Российской Федерации, Апелляционных судов Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁵⁴ закрепил для рассмотрения судами общей юрисдикции в исковом порядке категории дел по установленным в ГПК РФ правилам¹⁵⁵. Авторы отмечают, что ГПК РФ с вступлением в силу КАС РФ утратил потен-

¹⁴⁹ См., например: *Шерстюк В. М.* Реорганизация судебной системы : а дальше что? // ЗАКОН. 2014. № 3. С. 91–93.

¹⁵⁰ *Ярков В. В.* Объединение высших судов : ожидания и последствия // ЗАКОН. 2014. № 3. С. 100.

¹⁵¹ См., например: *Борисова Е. А.* Оптимизация устройства судебных инстанций в свете реорганизации судебной системы Российской Федерации // ЗАКОН. 2014. № 3. С. 108 ; *Борисова Е. А.* К вопросу о реорганизации судебной системы Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 3. С. 12–18.

¹⁵² См.: *Дивин И. М.* Унификация процессуального законодательства и правоприменительная стабильность административного судопроизводства по экономическим спорам // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 35.

¹⁵³ *Решетникова И. В.* Процессуальная форма и эффективность правосудия // ЗАКОН. 2010. № 7. С. 123.

¹⁵⁴ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/>

¹⁵⁵ См.: *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Проблемы определения вида судопроизводства (гражданское или административное), в котором подлежат защите права и свободы граждан // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 63–66.

циал, позволяющий применять в порядке гражданского судопроизводства судами общей юрисдикции его нормы при рассмотрении дел об оспаривании решений или действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти. При этом, по мнению ученых, указанное письмо Верховного Суда РФ «неправомерно задевает процессуальную форму гражданского судопроизводства для рассмотрения административных по своей сути дел»¹⁵⁶, т. е. когда обжалуются решения и действия (бездействие) органов публичного управления и их должностных лиц, принятые ими в связи с реализацией гражданами трудовых, жилищных, пенсионных, а также других социальных прав. Логика использования гражданско-процессуальной формы при разрешении административных дел была продолжена некоторыми положениями постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36. «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (например, содержащиеся в п. 1 рекомендации судам, что не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда)¹⁵⁷.

Простейший анализ процессуально-правовых положений КАС РФ позволяет прийти к выводу о том, что порядок гражданского судопроизводства не должен использоваться при рассмотрении дел, которые возникают из публичных правоотношений и при этом связаны с разрешением споров о реализации гражданских прав¹⁵⁸, а также споров о признании правовых актов, принятых органами публичной власти и их должностными лицами, незаконными в случае, когда исполнение таких актов привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей.

§ 4. Административное судопроизводство и сфера административных и иных публичных правоотношений

«Сфера административных и иных публичных правоотношений»¹⁵⁹ включает в себе как отношения, возникающие в результате установления

¹⁵⁶ Там же. С. 64. См. также: Курчевская С.В. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 66–71 ; Панкова О. В. Критерии разграничения административных и гражданских дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции // Там же. 2017. № 2. С. 33–50.

¹⁵⁷ См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.

¹⁵⁸ Для сравнения см., например: Кархалев Д. Н. Защита гражданского-правового интереса // Рос. юстиция. 2016. № 2. С. 5–7 ; Стёпин А. Б. Реализация форм защиты права : проблемы теории и практики // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 3–6.

¹⁵⁹ В определенном смысле «сфера административных и иных публичных правоотношений» (как, впрочем, и термин «дела, возникающие из административных правоотношений») стала приобретать формально-юридическое регулирование более полувека на-

правовых порядков организации и функционирования публичного управления, так и отношения, порождаемые незаконными решениями, действиями (бездействием) органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, реализующих административные властные требования (полномочия) к физическим лицам и организациям. И для первого, и для второго вида правоотношений учреждается система *административно-правового*, *административно-процедурного* и *административно-процессуального* правового регулирования.

Как доктринальный, так и структурный теоретико-правовой анализ «сферы административных и иных публичных правоотношений» осуществляется посредством методов административно-правового регулирования. Проводимые в стране на протяжении последних 10–15 лет дискуссии о модернизации административного права привели к констатации, что в его систему непременно должны входить *административная конфликтология* и *административное судопроизводство*, которые названы «мощными подотраслями административного права»¹⁶⁰. При этом КАС РФ рассматривается в качестве важнейшего процессуально-правового источника административного права, а *административная юстиция* называется одним из важнейших «обобщающих института» современного административного права¹⁶¹.

Предмет правового регулирования КАС РФ, *задачи* и *принципы*¹⁶² административного судопроизводства в полной мере обуславливают необходимость появления в данном административно-процессуальном законе норм, правил и процедур, обеспечивающих решение основных задач эффективной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Определяющим фактором, способствующим формированию в законе порядка рассмотрения административных и иных публично-правовых споров, является *сфера административных и иных публичных правоотношений*, в которой появляются, изменяются и прекращаются административно-правовые отношения.

Особый правовой режим организации и функционирования *сферы публичных правоотношений* определяется следующими терминами: исполнительная власть, нормативные и ненормативные (индивидуальные) правовые акты, правовые формы ее организации и осуществления, компетенция, административно-властные полномочия, административно-правовые режимы, специальный административно-правовой статус должностных лиц и государственных служащих, право применения к физическим лицам и организациям отдельных *административных властных требований*, *дискреция*, необходимость обеспечения защиты нарушенных или оспариваемых

зад, когда были приняты Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1962 г. (ст. 1) и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г.

¹⁶⁰ См.: Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Модернизация административного права : обзор выступлений на проблемном семинаре // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 145 (мнение Ю. А. Тихомирова).

¹⁶¹ См.: Там же (мнение А. Ф. Ноздрачева).

¹⁶² О принципах административного судопроизводства см., например: Томчик С. Ю. Сущность принципов административного судопроизводства // Вестник Евразийской академии административных наук. 2016. № 4 (37). С. 7–9.

прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в указанной сфере правоотношений.

Практическая реализация уполномоченными органами публичной власти и их должностными лицами отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям содержит очевидные правоограничения и запреты, влекущие для определенного в законодательстве круга лиц и организаций неблагоприятные последствия. Сюда относятся, например:

приостановление деятельности или ликвидация организации (например, политической партии или ее регионального отделения);

прекращение деятельности (например, средства массовой информации);
взыскание обязательных платежей и санкций;

установление в принудительном порядке особого правового статуса для соответствующего лица (например, временное помещение иностранного гражданина, который подлежит депортации или реадмиссии, в специальное учреждение);

установление для соответствующего лица предусмотренных федеральными законами специального административно-правового режима (например, установление, продление, досрочное прекращение административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы);

недобровольный порядок госпитализации в медицинскую организацию или психиатрическое освидетельствование лица в недобровольном порядке.

Формирование процессуальных форм защиты субъективных прав исторически осуществлялось как в теории, так и в правоприменительной практике, посредством глубокого анализа соответствующих правоотношений, непрерывного учета различий с точки зрения их материально-правового содержания и используемых в деятельности суда процессуально-правовых принципов разрешения юридических споров (различных категорий дел). Такой подход предоставляет возможность утверждать, что в сфере административных и иных публичных правоотношений развитие процессуальной формы защиты субъективных прав должно происходить на основе *доктрины субъективных публичных прав*¹⁶³, когда способ судебной защиты субъективных прав напрямую зависит от их юридического содержания и сферы правоотношений. Иными словами, порядок разрешения спора о субъективном публичном праве целесообразно разрешать в рамках административного судопроизводства.

Как судебное оспаривание нормативных или ненормативных (индивидуальных) правовых актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, защита прав гражданина, так и законность применения уполномоченными должностными лицами отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям требуют не только полноценного анализа на стадии рассмотрения административного дела, но и предварительного контроля с целью установления наиболее адекватного складывающимся условиям разрешения административного спора порядка правовой защиты интересов административного

¹⁶³ См.: Гриценко Е. В. Субъективное публичное право как объект судебной защиты // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4 (52). С. 27–30.

истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц.

Административно-процессуальная правовая регламентация порядка разрешения спорных отношений, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений устанавливается в нормах процессуального права, специально разработанных и кодифицированных в отдельном процессуальном законе¹⁶⁴. *Исковая форма* административного судопроизводства и само *административное исковое заявление* (административный иск) представляют собой наиболее подходящую (*надлежащую*) процессуальную форму для полноценного рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений. Они же являются действенными способами обеспечения правовой защиты в судах субъективных публичных прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций, так как содержащийся в КАС РФ процессуальный потенциал и инструментарий позволяет при разрешении административных дел учитывать особенности *административного спора*, возникшего в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Процессуально-правовая регламентация отношений по рассмотрению и разрешению административных дел позволяет показать ее важное юридическое значение для охраны надлежащих порядков¹⁶⁵, складывающихся в системе *административных и иных публичных правоотношений*.

КАС РФ содержит следующие, главнейшие для всего этого процессуального закона, термины: «правила административного судопроизводства», «порядок осуществления административного судопроизводства» в соответствии с «нормами процессуального права». Таким образом, содержащиеся в КАС РФ правила и порядок, в соответствии с которыми в судах общей юрисдикции происходят рассмотрение и разрешение административных дел, регламентируются установленными в КАС РФ *нормами процессуального права* (ст. 2 КАС РФ). Иначе говоря, возникающие в ходе административного судопроизводства отношения регулируются нормами процессуального права. Логично предположить, что данный вид процессуальных норм относится к *административно-процессуальным нормам*.

В общем плане здесь уместно отметить, что, очевидно, признаки *административного судопроизводства*, которые, в свою очередь, обусловлены

¹⁶⁴ На протяжении многих лет ученые обосновывали необходимость принятия специального процессуального закона, в котором бы регламентировался порядок административного судопроизводства. Предлагалось принятие, например, *Административного процессуального кодекса РФ*, в котором устанавливались бы правила разрешения дел, возникающих из административно-правовых отношений. См.: *Канунникова Н. Г.* Проблемы и перспективы административного судопроизводства в России // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 4. С. 68. См. также: *Панова И. В.* Административное судопроизводство – вид судопроизводства в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 2. С. 43; *Громошина Н. А.* Кодекс административного судопроизводства: оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 47–57.

¹⁶⁵ О термине «порядок» в теории государственного управления см.: *Понкин И. В.* Теория государственного управления: содержание понятия «порядок» // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 8–10.

особенностями *публичного права*¹⁶⁶, публичными правоотношениями, взаимоотношениями между органами публичной власти, их должностными лицами и гражданами (организациями), находятся в основе построения всей *административно-процессуальной формы*. На особенности административного судопроизводства, устанавливаемого в КАС РФ, указывают и многочисленные исследователи данной проблематики¹⁶⁷.

«Сфера административных и иных публичных правоотношений», «реализация отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям», «судебный контроль за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий», «решения, действия (бездействие) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», «административные дела об оспаривании» – это главнейшие характеристики предмета регулирования КАС РФ, отражающие особенности правовой среды, в которой действуют административно-правовые нормы, устанавливающие порядок публичного управления и область, где возникают *административные* и *иные публичные споры*.

Именно предмет регулирования КАС РФ, *задачи и принципы* административного судопроизводства, *подведомственность* административных дел судам общей юрисдикции и особенности *доказывания* по административным делам дают основания для установления юридической специфики и особого правового режима «сферы административных и иных публичных правоотношений». На протяжении многих лет специалисты обосновывали необходимость формирования специального административного судопроизводства особенностями сферы административных и иных публичных правоотношений, необходимостью их учета при установлении порядка разрешения административно-правовых споров, обладающих особыми признаками и отличающихся от иных правовых споров. При этом речь шла о повышении профессионализма судей по рассмотрению и разрешению административных дел, о появляющихся у судов возможностях по укреплению законности, предотвращению и устранению правонарушений в области действий публичной власти и их органов, по усилению гарантий прав граждан¹⁶⁸. Ученые показывали значительные отличия производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, от искового производства в рамках гражданского и арбитражного процесса¹⁶⁹. Можно предположить, что КАС РФ положил конец дискуссиям о характере и видах административных дел, возникающих в сфере публичных правоотношений. В литературе отстаивалась точка зрения, в соответствии с которой «дела, вытекающие из адми-

¹⁶⁶ См.: *Слепченко Е. В.* Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. С. 121.

¹⁶⁷ См., например: *Панова И. В.* Административная юстиция. М., 2014. С. 209–219.

¹⁶⁸ См., например: *Приженникова А. Н.* Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 16.

¹⁶⁹ См.: Там же.

нistrативно-правовых отношений, – это тоже административные дела, но рассматриваются они в порядке гражданского судопроизводства и к административному судопроизводству не относятся¹⁷⁰.

«Сфера административных и иных публичных правоотношений» оказывает решающее влияние как на правовой характер административного судопроизводства в целом, так и на формирование *особенностей исковой формы*, устанавливаемой в административном судопроизводстве. К числу последних традиционно ученые относят следующие: 1) *активность суда* (его «активная роль») при рассмотрении и разрешении административного дела, обеспечивающая создание равных условий в судебном процессе для сторон (административного истца и административного ответчика¹⁷¹), изначально находящихся в «неравноправном положении»; 2) принцип *состязательности*¹⁷²; 3) *равноправие сторон* административного судопроизводства; обязательное участие представителя в судебном процессе (*обязательное представительство*) по определенным категориям административных дел; 4) срок обращения заинтересованного лица в суд с административным иском заявлением устанавливается исходя из необходимости гарантирования *своевременной и эффективной* судебной защиты лица от неправомерных решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц (например, при оспаривании решений, действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования) в КАС РФ определен десятидневный срок¹⁷³, начинающийся со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов); 5) «особенности, связанные с условиями предъявления административного искового заявле-

¹⁷⁰ Панова И. В. Административное судопроизводство – вид судопроизводства в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 2. С. 36–43.

¹⁷¹ О критике идеи проявления активности суда в вопросе замены ненадлежащего административного ответчика см.: Абушенко Д. Б. Замена ненадлежащего административного ответчика : дискуссионные вопросы // ЗАКОН. 2016. № 7. С. 61–65.

¹⁷² См.: Некрасов С. Ю. Соотношение принципов диспозитивности и состязательности при рассмотрении споров, возникающих из правоотношения, основанного на индивидуальном акте // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 6. С. 23–27 ; Плотников Д. А. Особенности действия принципа состязательности в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 11. С. 6–11 ; Грешнова Н. А. Принцип состязательности в юридическом процессе (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

¹⁷³ Сокращенные сроки рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, обуславливаются публично-правовым характером административных споров, по которым необходимо быстро принимать судебные акты. См., например: Маранц Ю. В. Обеспечительные меры по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 4. С. 30.

ния и относящиеся к наличию в производстве судов дел, тождественных по предмету и основанию иска»¹⁷⁴.

Сфера административных и иных публичных правоотношений определяет особенности функционирования многих институтов, содержащихся в КАС РФ. Данная сфера публичных правоотношений предопределяет *предмет спора*, который зарождается внутри административных и иных публичных правоотношений; предметом административного спора являются права и обязанности субъектов административных и иных публичных правоотношений; во-вторых, административно-процессуальная форма предопределяет основания возникновения процессуальных прав и обязанностей субъектов административных и иных публичных правоотношений (административных истцов или административных ответчиков).

Предметом регулирования КАС РФ является осуществляемое Верховным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции административное судопроизводство, заключающееся в рассмотрении и разрешении ими в установленном КоАС РФ *порядке*: 1) *административных дел* о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений; 2) других *административных дел*, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением *судебного контроля за законностью* и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям).

Как верно указывается в литературе, особенностями дел, возникающих из публичных правоотношений, являются масштабность и всеобщность действия, например, оспариваемого в суде общей юрисдикции нормативного правового акта, который, как известно, действует в отношении неопределенного круга лиц. Следовательно, административный истец, оспаривая соответствующее положение нормативного правового акта, автоматически включает в орбиту судебного разрешения дела и интересы других субъектов. То есть, например, спор об оспаривании нормативного правового акта включает в себя в качестве стороны не только самого заявителя (административного истца), но и всех тех субъектов, права которых могут нарушаться оспариваемым нормативным правовым актом¹⁷⁵. Законные интересы любого лица, который является участником регламентированных оспариваемым нормативным правовым актом правоотношений, затрагиваются решением суда по

¹⁷⁴ *Торопов А. В.* Исковая форма в административном судопроизводстве : новое в законодательстве // Административное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 366.

¹⁷⁵ См.: *Султанов А. Р.* О праве налогоплательщика защищать свои законные интересы путем подачи апелляции // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 43.

делу об оспаривании нормативного правового акта¹⁷⁶; такая констатация относится также и к актам официального толкования.

В процессе разрешения административно-правовых споров посредством административного судопроизводства КАС РФ устанавливает отдельные новые институты и процедуры, которые прежде не считались процессуально допустимыми и реализуемыми в сфере административных и иных публичных правоотношений. На этот момент обращается внимание в литературе. Например, в прошлом действовали ограничения относительно принципа диспозитивности по разрешению споров, возникающих из публичных правоотношений; при этом было запрещено заключать *мировое соглашение*. Хотя специалисты и указывали на допустимость и востребованность примирительных процедур по делам, которые возникли в сфере публичных правоотношений, а также на повышение эффективности разрешения административно-правовых споров с участием органов публичной власти¹⁷⁷. Сегодня КАС РФ устанавливает институт примирения¹⁷⁸ (п. 4 ст. 46, ст. 137, подп. 4 п. 1 ст. 194 КАС РФ). Таким образом, эти моменты, очевидно, можно назвать значимыми для выяснения сущности, содержания и принципиальных характеристик «сферы административных и иных публичных правоотношений». При этом отдельному теоретическому анализу подлежат взаимосвязанные с институтом примирения сторон вопросы исполнения решения суда о принятии мер предварительной защиты по административному иску.

К *подведомственности* судов общей юрисдикции КАС РФ (ч. 2 ст. 1) относят следующие административные дела¹⁷⁹ *об оспаривании*: а) нормативных правовых актов полностью или в части; б) решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должност-

¹⁷⁶ См.: Султанов А. Р. О праве заинтересованных лиц на обжалование решения по делу об оспаривании нормативного акта // Вестник гражданского процесса. 2016. № 5. С. 95.

¹⁷⁷ См.: Вербина Е. Ф. Идет спор с госорганом. Как эффективно закончить разбирательство мировым соглашением // Арбитражная практика. 2015. № 3. С. 42–47.

¹⁷⁸ См.: Балашов А. Н. Правовая природа права на примирение сторон в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 12. С. 26; Дивин И. М. Примирение сторон в экономических спорах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений // Рос. юстиция. 2014. № 7. С. 18–21. См. также для сравнения: Шеменова О. Н. Роль соглашений сторон в гражданском судопроизводстве. М., 2017. С. 251–295; Калашникова С. И. Медиация в сфере гражданской юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010 ; Лазарев С. В. Мировое соглашение в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.

¹⁷⁹ Некоторые ученые, критикуя нормы КАС РФ, отмечают, что данный федеральный закон регулирует «порядок рассмотрения и разрешения не всех административных дел, а лишь некой их разновидности». См.: Скобликов П. А. Кодекс административного судопроизводства : пробелы и коллизии официального проекта // Законодательство. 2014. № 3. С. 47. См. также: Манько Б. Шаг назад в развитии процессуального права // Новая адвокатская газета. 2016. № 23. С. 12–13 ; № 24. С. 12–13 ; Павлова М. С. Особенности судебного контроля по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти // Рос. юстиция. 2014. № 9. С. 13–16.

ных лиц, государственных и муниципальных служащих; в) решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций; г) решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей; д) решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи. В этот перечень также включены административные дела: а) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; б) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

В число рассматриваемых и разрешаемых в порядке административно-судопроизводства административных дел, связанных с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, включаются следующие (ч. 3 ст. 1 КАС РФ):

а) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

б) о прекращении деятельности средств массовой информации;

в) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц¹⁸⁰;

г) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении (*административные дела* о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пре-

¹⁸⁰ См.: Дивин И. М. К вопросу о государственной правовой политике современной России в сфере административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2016. № 5. С. 41–44.

бывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении)¹⁸¹;

д) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (*административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы*)¹⁸²;

е) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке¹⁸³;

ж) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

з) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

В предмет регулирования КАС РФ не входят рассмотрение и разрешение административных дел: а) возникающих из публичных правоотношений и отнесенных федеральным законом к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, арбитражных судов; б) подлежащих рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации или в судах общей юрисдикции, т. е. в данном случае речь идет о делах, для которых установлен иной процессуальный порядок их судебного разрешения.

Наконец, КАС РФ исключает из подведомственности судов общей юрисдикции, разрешающих в порядке административного судопроизводства дела: а) *об административных правонарушениях*; б) об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ. Следовательно, указанные виды дел рассматриваются в рамках производства по делам об административных правонарушениях и производства по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Таким образом, охрана и защита *сферы административных и публичных правоотношений* и обеспечение установленного в ней федеральными законами *надлежащего порядка* – важнейшие задачи административного

¹⁸¹ См., например: *Концевой А. В.* Прокурор в производстве по делам о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении в гражданском процессе : объективная реальность или ошибка законодателя? // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2014. № 10. С. 60–63.

¹⁸² См., например: *Дегтярев С. Л.* Особенности правоприменения по делам об административном надзоре в гражданском процессе // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2014. № 10. С. 15–20.

¹⁸³ См.: *Солдатов А. П.* Производство по административным делам о психиатрическом освидетельствовании граждан в недобровольном порядке : Кодекс административного судопроизводства РФ и действующее законодательство // *Вестник Евразийской академии административных наук*. 2016. № 1 (34). С. 38–40.

судопроизводства. Иначе говоря, появляющиеся в сфере административных и иных публичных правоотношений административно-правовые споры (КАС РФ использует термин «*административный или иной публичный спор*») подлежат рассмотрению и разрешению в судах общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства. Рассмотрение судом административных дел должно гарантировать правовую защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в указанной сфере правоотношений, а также законность в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. *Властность подчинения одной стороны другой* представляет собой характерную особенность сферы административных и иных публичных правоотношений и одновременно основу их возникновения и реализации.

Порядок административного судопроизводства в *самом общем плане* гарантирует заинтересованному лицу *защиту* нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. При этом такая защита обеспечивается лицу в случаях: а) создания (или возникновения) для заинтересованного лица препятствий к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов; б) незаконного возложения на него какой-либо обязанности. В данных случаях для учета и предоставления судебной защиты достаточно на первоначальном этапе самого мнения лица о существовании таких фактов. Каждое заинтересованное лицо вправе обратиться в суд также в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов¹⁸⁴ в случаях, когда это предусмотрено КАС РФ и другими федеральными законами. Недопустимо принуждать заинтересованное лицо к отказу от права на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов.

Статья 6 КАС РФ относит к *принципам* административного судопроизводства: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда. Несмотря во многом на традиционный для любого вида российского правосудия (например, гражданского или уголовного) перечень процессуальных принципов, установленная КАС РФ административно-процессуальная форма обуславливает

¹⁸⁴ О защите публичного интереса в других видах судебного процесса см., например: Токарева Е. В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015 ; Ярко В. В. Групповой иск в административном судопроизводстве : краткий комментарий // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 52–58 ; Туманов Д. А. Общественный интерес и административное судопроизводство // ЗАКОН. 2016. № 12. С. 106–108 ; Патуева О. Г. Неопределенный круг лиц : некоторые вопросы реализации права на обращение в суд // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 21–25. Для сравнения см.: Кархалев Д. Н. Защита гражданского-правового интереса // Рос. юстиция. 2016. № 2. С. 5–7.

специальное действие указанных принципов, включающих в свое содержание особенности формирования и функционирования сферы административных и иных публичных правоотношений, внутри которой: а) зарождаются административные споры; б) проявляются характерные черты реализации административной власти; в) появляются негативные результаты действий или бездействия¹⁸⁵ органов публичной власти и их должностных лиц (например, нарушение субъективных публичных прав, свобод, законных интересов граждан и организаций); г) указанными органами и должностными лицами совершаются административные ошибки¹⁸⁶; д) становится очевидным административно-правовое неравенство участников публичных отношений, осложняющее порядок восстановления нарушенных прав, свобод или законных интересов лица; е) существует риск повышения и превышения значимости административного усмотрения или несоблюдения административных процедур в деятельности органов публичной власти по сравнению с постоянной работой по обеспечению режима законности публичного управления.

КАС РФ определяет, что установление федеральным законом для конкретных видов административных дел обязательного досудебного порядка урегулирования административного или иного публичного спора обуславливает необходимость соблюдения данного порядка; только соблюдение данного порядка дает право заинтересованному лицу обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов.

§ 5. Административное судопроизводство: законодательство, задачи, административно-процессуальная правоспособность и дееспособность

Порядок осуществления административного судопроизводства определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Согласно ч. 2 ст. 2 Кодекса административного судопроизводства (КАС), если международным договором Российской Федерации установлены иные правила административного судопроизводства, чем предусмотренные КАС, то применяются правила международного договора. В частности, возможно применение международных договоров и конвенций, регулирующих отдельные вопросы судопроизводства. Например, по вопросам судебных извещений допустимо применение в отношении иностранных участников процесса

¹⁸⁵ См.: *Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности. Воронеж, 2008. См. также: *Воробьева М. В.* Порядок рассмотрения судом служебных споров, возникающих на государственной гражданской службе // Рос. юстиция. 2016. № 6. С. 58–61.

¹⁸⁶ О юридическом значении административных ошибок и механизме их преодоления см.: *Бочарникова Н. А.* Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления. Воронеж, 2013.

Конвенции о вручении за границей судебных и несудебных документов, поскольку «ничто не мешает государствам-участникам применять конвенции в их отношениях друг с другом к делам, относящимся к сфере публичного права...»¹⁸⁷.

Следует также иметь в виду, что согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Необходимо обращать внимание на дифференциацию процессуальных норм и правил в отношении каждой конкретной категории дел административного судопроизводства в соответствии с КАС. Так, процессуальный порядок оспаривания нормативных правовых актов существенно отличается от рассмотрения дел о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и т. д.

КАС РФ допускает применение процессуальных норм по правилам аналогии закона и аналогии права, если соответствующие процессуальные отношения не урегулированы прямо в КАС. В данном случае по аналогии закона может применяться любая процессуальная форма (ГПК РФ, АПК РФ).

При применении норм процессуального права по аналогии необходимо отметить важную роль принципов процессуального права, которые позволяют найти верное решение того или иного вопроса. Ключевые принципы осуществления правосудия (аналогия права) сформулированы в гл. 1, 2 и особенно в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции РФ, а также в целом ряде международно-правовых документов, например в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Большую роль в выявлении принципов осуществления правосудия играет Конституционный Суд РФ, принявший значительное число судебных актов по вопросам осуществления правосудия и права на судебную защиту. Поэтому, опираясь на ключевые принципы гражданского и административного судопроизводства, которые единообразно определены в ГПК, АПК и КАС, возможно и правильное применение процессуальных норм по аналогии для решения не урегулированных в КАС процессуальных вопросов при совершении отдельных процессуальных действий.

В ч. 5 ст. 2 КАС РФ определены правила действия норм Кодекса по времени. Здесь следует отметить, что административное судопроизводство осуществляется всегда в соответствии с теми нормами процессуального права, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения каждого отдельного процессуального действия. Поэтому процессуальному праву, в отличие от материального права, несвойственно «переживание закона», поскольку судопроизводство всегда осуществляется по правилам, действующим в момент совершения каждого конкретного процессуального действия.

¹⁸⁷ Конвенция о вручении за границей судебных и внесудебных документов по гражданским или торговым делам (заключена в г. Гааге 15.11.1965).

В ст. 3 КАС РФ определены задачи административного судопроизводства: 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Важнейшей задачей административного судопроизводства является *обеспечение доступа к правосудию*, поскольку согласно ст. 46 Конституции РФ, ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантируется свободный и беспрепятственный доступ к правосудию. При этом современное понимание доступа к правосудию заключается не только в беспрепятственной возможности обращения к суду. Доступ к правосудию понимается как начало, которое должно быть обеспечено на всех стадиях процесса – от прохождения досудебных этапов правовой защиты, на стадиях возбуждения дела, судебного разбирательства до возможностей реализовать право на обращение в суды, наделенные полномочием по пересмотру судебных актов, и право на исполнение судебного акта. Кроме того, доступ к правосудию должен быть гарантирован как всей системой правового регулирования административного судопроизводства, так и созданием экономических и организационных условий для возможностей обращения к суду.

Защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений – основная задача административного судопроизводства, его квинтэссенция. В развитие закрепленной в ст. 46 Конституции Российской Федерации гарантии на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина КАС РФ устанавливает, что каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность. Тем самым административное процессуальное законодательство, конкретизирующее положения ст. 46 Конституции РФ, исходит, по общему правилу, из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения.

Правильное и своевременное рассмотрение и разрешение подведомственных и подсудных судам административных дел – одна из важнейших задач гражданского судопроизводства. Решение данной задачи непосредственно связано с эффективностью судебной защиты и определяется качеством административного судопроизводства. Правильному и своевременному рассмотрению административных дел способствуют соблюдение и исполнение

судом, лицами, участвующими в деле, принципов административного судопроизводства, соблюдение правил доказывания, выполнение всех процессуальных обязанностей и реализация принадлежащих процессуальных прав.

Задачу укрепления законности и предупреждения нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений решают все элементы административно-процессуальной формы.

Для возникновения административных процессуальных правоотношений необходимо, чтобы субъекты таких отношений обладали административной процессуальной правоспособностью, т. е. способностью иметь административные процессуальные права и обязанности. Способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, религиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами, если они обладают правом на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов в публичной сфере.

Административная процессуальная дееспособность – это способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве. Полная административная процессуальная дееспособность граждан возникает с 18 лет. Несовершеннолетние граждане в возрасте от 16 до 18 лет, граждане, ограниченные в дееспособности, могут участвовать самостоятельно в административном судопроизводстве, только при рассмотрении таких административных дел, в каких они могут выступать самостоятельно. Например, это административные правовые отношения, складывающиеся по поводу получения паспорта, и лицо, еще не получившее паспорт гражданина РФ, обжалует действия должностного лица уполномоченного органа.

Далее, в ст. 8 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» указывается на право несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обжаловать решения, принятые работниками органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в суд. В случае необходимости суд может привлечь к участию в рассмотрении административного дела законных представителей этих граждан.

Общее положение, касающееся административной процессуальной дееспособности несовершеннолетних, содержится в ч. 3 ст. 5 КАС и заключается в том, что права, свободы и законные интересы граждан, которые не достигли возраста 18 лет и не могут согласно законодательству самостоятельно участвовать в административных делах, возникающих из спорных административных и иных публичных правоотношений, защищают в судебном про-

цессе их законные представители, однако в случае необходимости суд может привлечь этих граждан к участию в рассмотрении административного дела.

Административная процессуальная дееспособность принадлежит органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума, общественным объединениям, религиозным и иным организациям, в том числе некоммерческим.

Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность иностранных граждан и лиц без гражданства определяются их личным законом, международным договором этой страны с Российской Федерацией и законодательством, регулирующим вопросы участия этих лиц в спорных административных и иных публичных правоотношениях.

Личным законом иностранного гражданина считаются:

- право страны, гражданство которой гражданин имеет;
- российское право, если гражданин наряду с гражданством Российской Федерации имеет гражданство иностранного государства;
- право страны, в которой гражданин имеет место жительства, при наличии у иностранного гражданина гражданства нескольких иностранных государств;
- российское право, если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации.

Личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства.

Лицо, не обладающее процессуальной дееспособностью в соответствии с личным законом, может быть признано на территории Российской Федерации обладающим административной процессуальной дееспособностью в соответствии с российским правом.

Административная процессуальная правоспособность и дееспособность иностранных организаций определяется:

- правом страны, в которой соответствующая организация учреждена;
- международным договором этой страны с Российской Федерацией;
- законодательством, регулирующим вопросы участия таких организаций в спорных административных и иных публичных правоотношениях.

Иностранная организация, не обладающая процессуальной правосубъектностью в соответствии с правом страны, в которой организация учреждена, может быть признана на территории Российской Федерации, обладающей административной процессуальной правосубъектностью в соответствии с российским правом.

Административная процессуальная правосубъектность международной организации устанавливается на основе международного договора, в соответствии с которым она создана, ее учредительных документов или соглашения с компетентным органом Российской Федерации.

Г л а в а 33

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА. ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ И ПОДСУДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ СУДАМ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

§ 1. Административные дела: понятие и виды

Статья 1 КАС РФ вводит понятие «административное дело», подразумеваемая под ним дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» административные дела – это дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций (ч. 1 и 2 ст. 1 КАС РФ); дела, связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных и иных публичных полномочий, в том числе административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 1 и 3 ст. 1 КАС РФ).

Далее Пленум ВС РФ поясняет, что к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

Сущность административного судопроизводства состоит в том, что суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, рассматривают и разрешают не только дела, возникающие из административных правоотношений, но и дела, возникающие из конституционных, налоговых и других правоотношений. В КАС РФ подчеркивается, с одной стороны, публичный характер правоотношений, являющихся объектом судебного исследования, с другой – участие в деле носителя властных полномочий (должностного лица, государственного служащего, органа государственной власти и местного самоуправления, органа общественного объединения).

Также Пленум ВС РФ поясняет: по смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности,

из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 ГК РФ), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Например, не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда.

Вышеизложенное следует также из письма Верховного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС7105/15 «Категории дел, вызывающие вопросы по определению вида судопроизводства и рассматриваемые судами общей юрисдикции в исковом порядке»:

«Критерием правильного определения вида судопроизводства (исковое или административное), в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, оспаривающих решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иных государственных органов, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, является характер правоотношений, который определяется не только участием в них в качестве одного из субъектов таких органов, но и тем, что участники таких правоотношений не обладают равенством и один из них наделен властными полномочиями по отношению к другому. При этом избранная лицом форма обращения в суд (подача административного искового заявления или искового заявления) не является определяющей для возбуждения гражданского или административного судопроизводства».

Не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, экономические споры и другие дела, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и отнесены законом к компетенции арбитражных судов.

Все административные дела, рассматриваемые по правилам КАС РФ, разделяются на две большие группы:

1) административные дела о *защите* прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, возникающие из административных или иных публичных полномочий;

2) административные дела, связанные с *судебным контролем* за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Приведенная в КАС РФ классификация отнюдь не формальна. Особенности административного судопроизводства (процессуальная активная роль суда, распределение бремени доказывания) наиболее ярко проявляются при рассмотрении административных дел, связанных с защитой прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. И если быть точными и вни-

мательными, при осуществлении защиты прав, свобод, законных интересов граждан и организаций суды непременно осуществляют судебный контроль за законностью публичного управления. Доктрина административного права традиционно рассматривает судебный контроль как способ обеспечения законности публичного управления.

Однако именно такую классификацию административных дел предложил КАС РФ.

Суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
 - 1.1) об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;
- 5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи;
- 6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- 7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

Суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела:

- 1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об

исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

2.1) об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

5) об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке;

9) о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

§ 2. Подведомственность и подсудность административных дел судам общей юрисдикции

Защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, осуществляют в соответствии с подведомственно-

стью дел, установленной ст. 17 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и мировые судьи.

Правовое понятие «подведомственность» происходит от глагола «ведать» и означает в административном судопроизводстве предметную компетенцию Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и мировых судей, арбитражных судов по рассмотрению и разрешению административных дел по существу. Процессуальные нормы о подведомственности разграничивают компетенцию судов общей юрисдикции от арбитражных судов, Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ и арбитражных судов.

Таким образом, суды общей юрисдикции являются в современной правовой системе судами общей компетенции по делам административного судопроизводства. Другие суды, наделенные полномочиями по рассмотрению дел административного судопроизводства, могут это делать только в случаях, прямо предусмотренных федеральными конституционными и федеральными законами, включая ВС РФ, поскольку он наделен исключительной подсудностью по ряду дел административного судопроизводства в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Верховном Суде Российской Федерации».

Подведомственность дел арбитражным судам определена в ч. 1 ст. 29 АПК РФ: арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

– об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 34 АПК отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии);

– об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;

– об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

– о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;

– другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Критерии разграничения подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами в сфере административного судопроизводства: 1) характер спорного правоотношения; 2) субъектный состав (состав участников спора).

Если ненормативный акт затрагивает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, заявление подлежит рассмотрению в арбитражном суде. В иных случаях по общему правилу следует обращаться в суд общей юрисдикции. Таким образом, спорное материальное правовое отношение должно возникнуть в экономической сфере.

Субъектный состав дел, подведомственных арбитражным судам, определен в ч. 2 ст. 27 АПК, согласно которой арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке, а в случаях, предусмотренных данным Кодексом и иными федеральными законами, с участием Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

Нормы о подсудности определяют компетенцию конкретных судов внутри судебной системы по рассмотрению и разрешению административных дел.

При возбуждении административных дел (принятии административного искового заявления судьей) важно правильно определять как подведомственность дела, так и его подсудность. Условием возникновения административных процессуальных отношений по административному спору является решение судьей двусторонней задачи: а) относится ли разрешение конкретного спора к ведению суда (подведомственность) и б) какой конкретно суд обязан рассматривать данное дело (подсудность).

Подсудность административных дел определим как совокупность правовых норм, регулирующих относимость подведомственных Верховному Суду РФ, судам общей юрисдикции, мировым судам административных дел к ведению конкретного суда общей юрисдикции для их рассмотрения по первой инстанции. *Подсудность* – это правовой институт, нормы которого определяют компетенцию конкретных судов для рассмотрения и разрешения дел по первой инстанции внутри иерархически организованной судебной системы. Она используется для разграничения компетенции по рассмотрению дел между отдельными звеньями внутри общих или внутри специализированных судов.

По каждому конкретному административному делу в суде должны быть в первую очередь определены родовая и территориальная подсудность. Под

родовой подсудностью понимается совокупность полномочий судов различного уровня по рассмотрению дел внутри системы судов общей юрисдикции или специализированных судов. Она характеризует подсудность дела по вертикали судебной системы. Территориальная подсудность разграничивает юрисдикцию судов одного и того же уровня в пространстве.

Правила родовой подсудности административных дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства в системе общих судов, установлены в ст. 18–21 КАС РФ. Исходя из критерия родовой подсудности, все административные дела делятся следующим образом:

- дела, подсудные мировым судьям (ст. 17.7);
- дела, по первой инстанции подсудные районным судам (ст. 19);
- дела, подсудные по первой инстанции общим судам среднего звена (верховным судам республик, краевым, областным судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и судам автономного округа (ст. 20);
- дела, подсудные по первой инстанции Верховному Суду РФ (ст. 21);
- дела, подсудные по первой инстанции военным судам (ст. 18).

При определении родовой подсудности законодатель предусмотрел общее правило: подведомственные судам административные дела, за исключением административных дел, предусмотренных ст. 17.1, 18, 20 и 21 КАС РФ, рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции.

Административные дела, подсудные верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела:

- 1) связанные с государственной тайной;
- 2) об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований;
- 3) об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей, о приостановлении или прекращении их отставки;
- 4) об оспаривании решений и действий (бездействия) экзаменационных комиссий субъекта Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и иных решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанных экзаменационных комиссий, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;
- 5) о приостановлении деятельности или о ликвидации региональных отделений либо иных структурных подразделений политических партий, ме-

жрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории одного субъекта Российской Федерации;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выдвинутого по одномандатному избирательному округу;

9) об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

10) об отмене регистрации кандидата, в том числе включенного в зарегистрированный список кандидатов, об отмене регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

11) о расформировании избирательных комиссий, за исключением случая, указанного в п. 10 ст. 21 КАС РФ;

12) об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления;

13) о признании неправомочным состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования;

14) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным мировым судьям, районным судам;

15) об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, включая оспаривание решений комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, а также об оспаривании действий (бездействия) такой комиссии.

Московский городской суд рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису.

К подсудности Верховного Суда РФ, действующего в качестве суда первой инстанции, относятся дела, обладающие общегосударственным значением:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

1.1) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд Российской Федерации предусмотрено федеральным законом;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

5) о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих

местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации, регистрации федерального списка кандидатов, регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

9) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

10) о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

11) о разрешении споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии со ст. 85 Конституции Российской Федерации;

12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов;

13) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

14) об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации.

Подсудность административных дел военным судам определена в ст. 18 КАС РФ бланкетным образом, т. е. посредством отсылки к иным федеральным законам. Принципиальное значение для уяснения этого вопроса имеет Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», который определяет подсудность административных дел, подведомственных военным судам.

Основополагающее значение для определения подсудности дела военному суду имеют юридическая природа и *субъектный состав* спорного отношения: сторонами спора являются военнослужащий и орган военного управления или должностное лицо определенного уровня, а спорные правоотношения связаны с прохождением военной службы. Кроме того, если гражданин, уволенный с военной службы, а также гражданин, проходивший военные сборы, оспаривают действия (бездействие) органов военного управления, воинских должностных лиц определенного уровня и принятые ими решения в период прохождения военной службы, воинских сборов, то такие дела также подсудны военным судам.

При определении компетенции суда на рассмотрение конкретного административного дела необходимо установить не только его родовую подсудность (суду какого звена или уровня судебной системы оно подсудно), но и определить, какому из однородных судов одного уровня оно подсудно по территории, т. е. установить пространственную компетенцию одноуровневых судов.

Общая территориальная подсудность административных дел предполагает подачу административного иска по месту жительства, месту нахождения административного ответчика.

Административное исковое заявление к органу государственной власти, иному государственному органу, органу местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности.

Административное исковое заявление к гражданину или организации, которые в спорных публичных правоотношениях выступают в качестве субъекта, не обладающего административными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту жительства гражданина или по месту нахождения организации.

Это общее правило применяется во всех случаях, когда нет оснований для применения иных видов территориальной подсудности. К их числу относится институт *исключительной подсудности*, допускающий возможность обратиться с административным иском только в прямо указанный в законе суд.

КАС РФ (ст. 23) закрепляет четыре случая действия правила исключительной подсудности:

1. Административный иск о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в специальном учреждении подается в суд по месту нахождения этого специального учреждения.

2. Административный иск о госпитализации гражданина в психиатрическую организацию в недобровольном порядке или о продлении срока его госпитализации подается в суд по месту нахождения медицинской организации, в которую помещен гражданин.

3. Административный иск о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке подается в суд по месту жительства гражданина.

4. Административный иск о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения противотуберкулезной организации, в которой он находится под диспансерным наблюдением.

Альтернативная подсудность, или подсудность по выбору истца, как вид территориальной подсудности предусмотрена для ряда категорий административных дел, разрешение которых законом отнесено к компетенции двух одного уровня. Право выбора между судами, которым подсудно конкретное дело, закон предоставляет административному истцу.

Правила подсудности по выбору административного истца позволяет административному истцу обращаться в суд как по месту нахождения административного ответчика, так и в другой суд, указанный в ст. 24 КАС РФ. В частности, административный иск об оспаривании решений, действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти может подаваться также в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных КАС РФ, – по месту нахождения организации, являющейся административным истцом.

Подсудность нескольких связанных между собой административных дел (подсудность по связи дел) – это подсудность, определяемая местом рассмотрения другого дела. Она представляет собой особую разновидность территориальной подсудности, когда подсудность одного дела определяется по месту рассмотрения связанного с ним другого дела. Это – ситуация, при которой в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения объединяются несколько самостоятельных требований. Подсудность таких дел регулируется специальными правилами, не совпадающими с правилами общей, альтернативной и исключительной подсудности.

Основанием для применения правил данного вида подсудности является наличие такой связи административных дел, которая позволяет объединить их для совместного рассмотрения. Возникновение такой связи может быть обусловлено: а) предъявлением административного искового заявления к нескольким административным ответчикам (ч. 1 ст. 26, ст. 136 КАС РФ); б) предъявлением встречного искового требования для совместного рассмотрения с первоначальным (ч. 2 ст. 26 КАС РФ).

Правила подсудности административных дел устанавливаются и конкретизируются в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» устанавливается, что дела по административным исковым заявлениям о прио-

становлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, рассматриваются судами общей юрисдикции и Верховным Судом Российской Федерации в порядке гл. 27 Кодекса с учетом правил подсудности, установленных ст. 19, п. 5 ст. 20, п. 5 ст. 21 КАС РФ (п. 1 ч. 3 ст. 1, ч. 2 ст. 262 КАС РФ).

Далее Пленум определяет, что не связанные с государственной тайной дела о запрете деятельности созданных за рубежом неправительственных организаций (объединений), а также созданных на территории Российской Федерации объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, по основаниям, предусмотренным законодательством о противодействии экстремистской и террористической деятельности, подлежат рассмотрению районным судом (ст. 19 КАС РФ, ч. 2 и 5 ст. 14 Закона об общественных объединениях).

Территориальная подсудность дел о запрете деятельности неправительственных организаций (объединений), а также созданных на территории Российской Федерации объединений граждан, не являющихся юридическими лицами, определяется по месту выявления осуществления экстремистской или террористической деятельности (ч. 4 ст. 2, ст. 19–20 КАС РФ, ст. 13 Закона о противодействии экстремистской деятельности).

Дела о признании некоммерческой организации прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении сведений о ней из Единого государственного реестра юридических лиц подлежат рассмотрению районными судами по общим правилам административного судопроизводства (ст. 19, раздел III КАС РФ).

Как определяет Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», административные дела об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, частичной отмене или дополнении ранее установленных административных ограничений рассматриваются районным судом с соблюдением правил территориальной подсудности.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, находящегося в местах лишения свободы и подлежащего освобождению, подается в суд по месту нахождения исправительного учреждения.

Следует учитывать, что административные иски о продлении административного надзора, дополнении ранее установленных административных ограничений, частичной отмене административных ограничений, досрочном прекращении административного надзора подаются *в суд по месту осуществления административного надзора*. В случае отказа суда в досрочном прекращении административного надзора повторное административное исковое заявление может быть подано в суд не ранее чем по

истечении шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора.

Дела об установлении административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы, а также о продлении, досрочном прекращении административного надзора, дополнении или частичной отмене ранее установленных поднадзорным лицам административных ограничений рассматриваются судом по месту жительства или пребывания таких лиц.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, которому в качестве дополнительного вида наказания назначено ограничение свободы либо неотбытая часть наказания в виде лишения свободы заменена ограничением свободы, подается органом внутренних дел по месту жительства или пребывания этого лица.

В постановлении Пленума ВС РФ № 15 указано, что, если лицо, освободившееся из мест лишения свободы, не имеет регистрации по месту жительства или пребывания, административное исковое заявление подается в суд по месту его фактического постоянного проживания (нахождения), которое устанавливается совокупностью доказательств, свидетельствующих о том, что лицо выбрало соответствующую территорию как место своих приоритетных каждодневных жизненных интересов (например, территория внутригородского муниципального образования города федерального значения, территория муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, территория внутригородского района, городского или сельского поселения).

Глава 34

ЛИЦА, УЧАСТВУЮЩИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ДЕЛЕ

§ 1. Лица, участвующие в административном деле, и их административно-процессуальный статус. Стороны

В соответствии со ст. 37 КАС РФ к лицам, участвующим в деле, относятся: стороны; заинтересованные лица; прокурор; органы, организации, иные лица, обратившиеся в суд в защиту других лиц или неопределенного круга лиц.

В ст. 38 закреплено, что сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик (ч. 1 ст. 38 КАС РФ). Следует отметить, что в КАС РФ сделан определенный «шаг вперед» в вопросе определения понятий «истец» и «ответчик» (применительно к административному судопроизводству – «административный истец», «административный ответчик») по сравнению с ГПК РФ и АПК РФ.

Административное процессуальное законодательство определяет *административного истца* как лицо, обратившееся в суд в защиту своих прав, свобод, законных интересов, либо лицо, в интересах которого подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином, либо прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, обратившееся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций.

Административными истцами могут быть граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, общественные объединения и религиозные организации, а также общественные объединения и религиозные организации, не являющиеся юридическими лицами.

В случаях, предусмотренных КАС РФ, административными истцами могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица.

Административный ответчик – это лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд.

Административными ответчиками могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие. В случаях, установленных КАС РФ, административными ответчиками могут быть граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями.

Административный процессуальный статус административного истца и административного ответчика определим как совокупность процессуальных прав, процессуальных обязанностей, ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение процессуальных обязанностей.

Стороны пользуются равными процессуальными правами и несут равные процессуальные обязанности. Можно выделить общие процессуальные права, характерные для всех, участвующих в деле лиц, и специальные процессуальные права, характерные для административного истца и административного ответчика.

К *общим процессуальным правам* отнесем:

- 1) право знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии;
- 2) заявлять отводы;
- 3) представлять доказательства, до начала судебного разбирательства знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, уча-

ствующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными, в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств;

4) задавать вопросы другим участникам судебного процесса;

5) заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания, результатами аудио- и (или) видеопроотолирования хода судебного заседания, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопроотолирования;

6) давать объяснения суду в устной и письменной формах;

7) приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам;

8) возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле;

9) знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, о принятых по данному административному делу судебных актах и получать копии судебных актов, принимаемых в виде отдельного документа;

10) знакомиться с особым мнением судьи по административному делу;

11) обжаловать судебные акты в части, касающейся их прав, свобод и законных интересов;

12) пользоваться другими процессуальными правами, которые предоставлены КАС РФ.

Специальные права сторон указаны в ст. 43, 46, 131, 137 и других статьях КАС РФ. Среди этих прав особое место занимают права на так называемые *распорядительные действия*. Ими обладают только стороны, поскольку лишь они, как предполагаемые субъекты материального правоотношения, имеют основания распоряжаться материальной стороной заявленного требования. Административный истец обладает специальными правами на совершение таких распорядительных действий, как:

– изменить основание или предмет административного иска до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу в суде первой инстанции;

– отказаться от административного иска полностью или частично до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу в суде первой инстанции или в суде апелляционной инстанции;

– дать согласие на замену ненадлежащего ответчика надлежащим.

Административный ответчик вправе при рассмотрении административного дела в суде любой инстанции признать административный иск полностью или частично, а также предъявить встречный иск (ст. 131 КАС РФ). Стороны вправе заключить соглашение о примирении в порядке, предусмотренном ст. 137 КАС РФ.

Стороны, как и все лица, участвующие в деле, несут процессуальные обязанности, предусмотренные КАС РФ, а также обязанности, возложенные на них судом. Неисполнение возложенных на них процессуальных обязанностей влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных КАС РФ. Они должны добросовестно пользоваться всеми принадлежа-

щими им процессуальными правами (ст. 45 КАС РФ). КАС РФ устанавливает ответственность сторон за недобросовестное заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотребление процессуальными правами в иных формах.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел» в случае неисполнения участниками судебного процесса или иными лицами процессуальных обязанностей (злоупотребления процессуальными правами) для осуществления надлежащего руководства судебным процессом может требоваться применение мер процессуального принуждения, под которыми КАС РФ понимает действия, совершаемые судом в отношении лиц, нарушающих установленные в суде правила и препятствующих осуществлению административного судопроизводства.

Под нарушением установленных в суде правил Пленум понимает невыполнение процессуальных обязанностей, предусмотренных КАС РФ и (или) возложенных на участника административного судебного процесса (например, обязанностей добросовестно пользоваться процессуальными обязанностями, явиться в судебное заседание, представить доказательства).

Пункт 17 Пленума определяет, что в случае если процессуальную обязанность (например, обязанность представить доказательства) следует исполнить в день или до дня проведения судебного заседания (предварительного судебного заседания) по административному делу, лицу, на которое возложена эта обязанность, должно быть разъяснено, что за ее неисполнение без уважительных причин в установленный судом срок к нему могут быть применены меры процессуального принуждения.

По смыслу ч. 2 ст. 122 КАС РФ под неуважением к суду понимается совершение действий (бездействия), свидетельствующих о явном пренебрежении к установленным в суде правилам поведения (например, использование в тексте поданного в суд процессуального документа неприличных выражений, оскорбляющих суд, участников судебного разбирательства, лиц, содействующих осуществлению правосудия; не обусловленное изменением обстоятельств дела или другими объективными причинами неоднократное заявление одного и того же ходатайства, в отношении которого уже вынесено и оглашено определение суда).

При этом не должны квалифицироваться в качестве неуважения к суду такие действия (бездействие), ответственность за совершение которых предусмотрена иными нормами процессуального законодательства (например, непредставление истребуемых судом доказательств, неявка надлежащим образом извещенного лица, явка которого была признана судом обязательной, в судебное заседание), а также такие действия (бездействие), которые влекут уголовную ответственность. Если при рассмотрении административного дела суд обнаружит в действиях лиц, участвующих в деле, иных участников судебного разбирательства, должностных лиц или иных лиц признаки пре-

ступления, он сообщает об этом в органы дознания или предварительного следствия (ч. 4 ст. 200 КАС РФ).

Суд вправе с учетом обстоятельств административного дела в целях решения задач административного судопроизводства, реализуя принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда, возложить на лицо, участвующее в деле, наделенное публичными полномочиями, обязанность по представлению в определенный срок доказательств, возражений в письменной форме. За неисполнение указанной обязанности на лицо, участвующее в деле, в том числе на сторону административного судебного процесса, может быть наложен судебный штраф.

В отличие от сторон *заинтересованные лица* (ст. 47 КАС РФ) не являются субъектами спорного материального правоотношения и не предъявляют каких-либо самостоятельных требований на предмет спора. Заинтересованное лицо может принять участие в процессе только в том случае, если судебное решение по делу может повлиять на его права или обязанности по отношению к одной из сторон (ч. 2 ст. 47 КАС РФ). Оно может вступить в административное дело только на стороне административного истца или административного ответчика, и, следовательно, его юридический интерес включает две составляющие:

а) процессуальный интерес, заключающийся в разрешении спора о праве административном в пользу одной из сторон;

б) субъективный материально-правовой интерес к делу, который обусловлен влиянием судебного решения на его права и обязанности.

§ 2. Прокурор

В соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуроры выявляют нарушения законности и принимают меры, направленные на их устранение. Участвуя в судебном разбирательстве административных дел, они продолжают выполнение возложенных на них обязанностей по осуществлению надзора за исполнением законов судом и всеми участниками судопроизводства. Они содействуют суду в правильном разрешении дел: помогают ему в исследовании и оценке доказательств, установлении фактов предмета доказывания, толковании норм права, оценке правомерности требований и возражений сторон и т. д.

Особенность правового положения прокурора, органов, организаций и лиц, обращающихся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц, заключается в том, что они не являются субъектами спорного материального административного правоотношения и поэтому имеют не материальную, а процессуальную заинтересованность в исходе дела. Они не являются стороной в спорном материальном правоотношении и не могут распоряжаться предметом спора. Так, ч. 4 ст. 39 КАС РФ определяет:

прокурор, обратившийся в суд с административным иском заявлением, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов). Такая же формула используется в отношении органов, организаций и граждан, обратившихся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц. КАС РФ (ч. 5 ст. 40) устанавливает, что они пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов).

Определяя процессуальный статус заинтересованных лиц, законодатель устанавливает, что они пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности одной из сторон, за исключением права на изменение основания или предмета административного иска, отказ от административного иска, признание административного иска или заключение соглашения о примирении, подачу встречного административного иска.

В соответствии со ст. 35 Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.) «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством. В рамках правового регулирования, установленных КАС РФ, участие прокурора в административном судопроизводстве – это выполнение им самостоятельной функции защиты публичных интересов.

Действующее законодательство предусматривает *два основания* для участия прокурора в административном судопроизводстве:

а) обращение в суд *по собственной инициативе* для реализации предоставленного ему законом права на административный иск в защиту прав и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, интересов государства и муниципальных образований. Например, в соответствии с п. 6 постановления Пленума ВС РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» прокурор в случае, предусмотренном ст. 39 КАС, вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;

б) прямое указание закона *об обязательном участии* прокурора в рассмотрении административного дела для дачи заключения по административному делу. Выделение законодателем этого основания для участия прокурора обусловлено особой важностью разрешаемых судом спорных административных и иных публичных правоотношений и необходимостью обеспечить максимальные гарантии защиты прав и законных интересов граждан. Это основание обязывает прокурора вступить в уже начатое административное дело для дачи заключения по нему. Например, по следующим категориям административных дел: об оспаривании нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 213 КАС РФ), о защите избирательных прав и права на участие в ре-

ферендуме граждан РФ (ст. 243 КАС РФ), об административном надзоре (ст. 272 КАС РФ), о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар (ст. 277 КАС РФ), о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ст. 283 КАС РФ).

Исходя из основной цели органов прокуратуры – деятельности по обеспечению законности, – даже в случаях, когда прокурор обращается в суд в защиту интересов конкретного гражданина, можно предположить, что он не защищает права и интересы гражданина, а действует именно в интересах государства, общества, как субъектов, заинтересованных в укреплении законности и правопорядка в обществе в целом и во всём государстве.

Прокурор в соответствии с ч. 1 ст. 39 КАС РФ наделен правом на обращение в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов следующих субъектов:

- 1) граждан;
- 2) неопределенного круга лиц;
- 3) интересов Российской Федерации;
- 4) интересов субъектов Российской Федерации;
- 5) муниципальных образований.

Частью 2 ст. 39 КАС предусмотрено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и заместитель Генерального прокурора Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, военный суд, районный суд; прокурор субъекта Российской Федерации, заместитель прокурора субъекта Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры и их заместители – в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд, гарнизонный военный суд, районный суд; прокурор города, района и приравненные к ним прокуроры – в гарнизонный военный суд, районный суд.

Верховный Суд РФ обратил внимание судов, что в случае участия прокурора в административном судопроизводстве в качестве представителя органа прокуратуры он не обязан представлять суду документы о своем образовании, поскольку в силу п. 1 ст. 40.1 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорами могут быть граждане РФ, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе (Обзор судебной практики № 3 (2015) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 25.11.2015).

Отметим следующие особенности норм КАС РФ, формирующих процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве.

1. Прокурор определен как лицо, участвующее в деле.

2. КАС РФ статус прокурора повышает до административного истца в случае, когда прокурор обращается в суд для реализации возложенных на него публичных функций.

3. В качестве объектов защиты, которую призван обеспечить своей инициативой прокурор, выделяют права, свободы и законные интересы граждан, неопределенный круг лиц или интересы Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, другие случаи, предусмотренные федеральными законами. Под данную формулировку подпадает, например, основание, закрепленное в п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре и допускающее в качестве побудительного мотива для обращения прокурора в суд с административным иском приобретение нарушением «особого общественного значения в силу иных обстоятельств». Вопрос правильного восприятия этой нормы судебной практикой, очевидно, следует отложить до четкого обозначения соответствующей позиции по этому поводу Пленума Верховного Суда Российской Федерации либо восприятия в качестве прецедентных решений, принятых в порядке пересмотра постановлений нижестоящих судов. Однако, как представляется, в любом случае без должной активности самих прокуроров, на которых лежит груз ответственности за выполнение стоящих перед ними задач, оптимальный подход может вырабатываться неопределенно долго.

4. Административное исковое заявление прокурора должно соответствовать специальным требованиям. В частности, согласно ч. 6 ст. 125 КАС в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении также должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином. Об этом могут свидетельствовать возраст, состояние здоровья (наличие группы инвалидности), недееспособность лица и т. д. Наличие указанных обстоятельств будет оцениваться судьей при решении вопроса о возбуждении административного дела.

5. Прокурор, обратившийся в суд с заявлением, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов). При этом КАС РФ обязывает прокурора уведомлять гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска.

6. В случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит об отказе от административного иска.

7. В случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, являющихся субъектами административных и иных публичных правоот-

ношений, рассмотрение административного дела по существу продолжается.

8. Поскольку на прокурора, предъявившего административный иск, в силу ст. 62 КАС возложено бремя доказывания, он при подготовке административных исковых заявлений обязан обеспечить их качество (полноту и аргументацию), представить в суд надлежащую доказательственную базу. Прокурор, обратившийся в защиту прав и интересов других лиц или неопределенного круга лиц, обязан указывать, каким нормативным правовым актам, по его мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие); подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц, либо возникла реальная угроза их нарушения; подтверждать иные факты, на которые прокурор ссылается как на основание своих требований.

Закон ограничил право прокурора участвовать в судебном процессе во второй форме. Вступить в судебный процесс и дать заключение по административному делу он вправе только в случаях, предусмотренных КАС РФ. В частности, такое право он имеет при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных актов (ч. 4 ст. 213 КАС РФ), о защите избирательных прав (ч. 3 ст. 243 КАС РФ), и др.

В соответствии со ст. 37 КАС РФ прокурор отнесен к лицам, участвующим в деле. При этом прокурор вправе знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии; заявлять отводы; представлять доказательства, до начала судебного разбирательства знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств; задавать вопросы другим участникам судебного процесса; давать объяснения суду в устной и письменной формах; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам; возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; обжаловать судебные акты в части, касающейся их прав, свобод и законных интересов; пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными КАС РФ.

Помимо общих прав, предоставленных законом всем лицам, участвующим в деле, прокурору, вступившему в процесс, в соответствии с ч. 7 ст. 39 КАС РФ предоставлено право после исследования всех доказательств дать заключение по делу. Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления.

Г л а в а 35

ДОКАЗЫВАНИЕ И ДОКАЗАТЕЛЬСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ДЕЛУ

§ 1. Доказывание и предмет доказывания по административному делу

Доказывание и доказательства в суде – межотраслевой процессуальный институт. Поскольку административное судопроизводство обладает собственными специфическими особенностями, определяющими его институциональную самостоятельность, то очевидно, что такие важные категории, как «доказывание» и «доказательства» необходимо исследовать с общепроцессуального и особо специфического ракурсов.

Процессуальная деятельность суда и лиц, участвующих в деле, заключающаяся в установлении обстоятельств административных дел посредством судебных доказательств, называется *доказыванием в административном судопроизводстве*.

Целью судебного доказывания по административному делу является установление фактов и обоснование выводов о фактах и иных обстоятельствах, имеющих значение для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административных дел.

Надлежащее доказывание при осуществлении правосудия по административным делам способствует выполнению задачи защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений (ст. 3 КАС РФ).

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Указанный принцип выражается и в принятии предусмотренных Кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела. К этим мерам относятся следующие положения КАС:

1) в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе. Копии документов, полученных судом, направляются им лицам, участвующим в деле, если у них эти документы отсутствуют (ч. 1 ст. 63 КАС);

2) при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в

защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. При проверке законности этих решений, действий (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет обстоятельства в полном объеме (ч. 8 ст. 226 КАС);

3) в случае непредставления необходимых доказательств органом, организацией, лицом, наделенными государственными или иными публичными полномочиями и принявшими оспариваемые решения либо совершившими оспариваемые действия (бездействие), суд может истребовать необходимые доказательства по своей инициативе. Если указанные орган, организация, лицо не представят истребуемые судом доказательства и не сообщат суду о невозможности их представления, на указанные орган, организацию, лицо может быть наложен судебный штраф (ч. 12 ст. 226 КАС);

4) после поступления административного дела с апелляционной жалобой или апелляционным представлением суд апелляционной инстанции в порядке подготовки административного дела к рассмотрению вправе по своей инициативе или по просьбе лиц, подавших жалобу, представление, истребовать необходимые доказательства. Суд апелляционной инстанции по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе также разрешает вопросы о применении мер предварительной защиты и (или) о приостановлении исполнения судебного решения. Приостановление исполнения судебного решения возможно при условии, что заявитель обосновал невозможность или затруднительность поворота исполнения судебного акта (ч. 1 ст. 306 КАС).

Поскольку в концентрированном виде главной содержательной материей административного судопроизводства является защита гражданина от произвола публичной власти, активность последней как более сильного субъекта в публично-правовом отношении с необходимостью нуждается в разумном ограничении (либо уравнивании применительно к иному субъекту публичного правоотношения) посредством активации соответствующих процессуальных механизмов, несущих компенсаторную функцию.

Так как публичные правоотношения не предполагают равенства сторон в отношениях, одной из сторон которых выступает государство в лице его органов, должностных лиц, служащих, нормативное регулирование, предусматривающее активную роль суда в обеспечении состязательности и равноправия сторон, направлено прежде всего на обеспечение гражданину реальной возможности воспользоваться своим правом на судебную защиту.

Выделим этапы доказательственной деятельности лиц, участвующих в деле, и суда: представление (истребование) доказательств, исследование и оценка доказательств.

Доказательства представляются сторонами и другими лицами, участвующими в деле, в обоснование своих требований и возражений. Суд, хотя и при условии сохранения независимости, объективности и беспристрастности, осуществляет руководство судебным процессом и, что принципиально важно

для доказывания в административном судопроизводстве, может и должен оказывать содействие в реализации прав сторон, создавать условия и принимать соответствующие меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования *по собственной инициативе* доказательств. Это ключевая особенность административно-судопроизводственной деятельности, придающая данному виду реализации правосудия уникальность и выводящая его за рамки гражданского, уголовного, конституционного судопроизводства.

КАС РФ устанавливает правила истребования доказательств. Об истребовании доказательства судом выносится определение, в котором указываются срок и порядок представления этого доказательства. Копия определения направляется лицам, участвующим в деле, и лицу, у которого находится истребуемое судом доказательство, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения. При необходимости по запросу суда истребуемое доказательство может быть выдано на руки лицу, имеющему соответствующий запрос.

Суд вправе предложить лицам, участвующим в деле, представить дополнительные доказательства.

Исследование доказательств по административному делу состоит в изучении сведений о фактах, содержащихся в объяснениях лиц, участвующих в деле, показаниях свидетелей, письменных, вещественных доказательствах, аудио- и видеозаписях, заключениях экспертов, электронных документах. В соответствии с ч. 2 ст. 176 КАС РФ суд основывает решение только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании.

Оценка доказательств по административному делу – это определение свойств судебных доказательств, таких как допустимость, относимость, достоверность, и их достаточности в совокупности и взаимной связи для установления фактов и иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

Относимость – это свойство доказательств, выражающееся в существовании связи между доказательствами и фактами, подлежащими установлению по административному делу, и определяющее способность доказательства служить средством установления данных обстоятельств¹.

Доказательства являются допустимыми, если они отвечают требованиям, указанным в ст. 59 КАС РФ. Обстоятельства административного дела, которые согласно закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими иными доказательствами.

Суд принимает только относимые к делу и допустимые доказательства.

Пленум Верховного Суда РФ закрепляет, что суд признает доказательства недопустимыми по письменному ходатайству лица, участвующего в деле, или по собственной инициативе.

¹ Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. 1-е изд. М., 2017. С. 174.

По смыслу ст. 154 КАС РФ, вопрос о допустимости доказательства, ходатайство об исключении доказательства из административного дела ввиду его недопустимости разрешаются судом после заслушивания мнений лиц, участвующих в деле, их представителей путем вынесения определения, в том числе протокольного.

Достоверность – это свойство доказательств, выражающееся в соответствии сведений и фактах, содержащихся в доказательствах, действительности².

Суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в административном деле доказательств.

Никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы.

Суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимосвязь доказательств в их совокупности.

При оценке документов или иных письменных доказательств суд обязан с учетом других доказательств убедиться в том, что такие документ или иное письменное доказательство исходят от органа, уполномоченного представлять данный вид доказательств, подписаны лицом, имеющим право на подписание документа, содержат все другие неотъемлемые реквизиты данного вида доказательств.

При оценке копии документа или иного письменного доказательства суд выясняет, не произошло ли при копировании изменение содержания копии документа по сравнению с его подлинником, с помощью какого технического приема выполнено копирование, гарантирует ли копирование тождественность копии документа и его подлинника, каким образом сохранялась копия документа.

Предмет доказывания по административному делу составляют обстоятельства, обосновывающие требования и возражения лиц, участвующих в деле, иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. К обстоятельствам относятся в первую очередь факты (действия, явления, события, произошедшие, существующие в действительности), обладающие юридическим значением, поскольку с их наличием или отсутствием закон связывает возникновение, изменение или прекращение публичных правоотношений либо иные материально-правовые последствия. Вместе с тем в процессе рассмотрения административных дел существует необходимость установления посредством доказательств не только материально-правовых фактов, но и других обстоятельств, имеющих значение для дела (например, фактов процессуального характера, имеющих вспомогательное значение, – соблюдение административным истцом обязательного досудебного порядка урегулирования спора).

Предмет доказывания определяется судом в соответствии со ст. 62 КАС: обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения админи-

² Там же.

стративного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле.

Особенность административного судопроизводства вытекает из того, что КАС по отдельным категориям административных дел содержит перечень фактов, составляющих предмет доказывания. Например, ст. 285.4 КАС закрепляет обстоятельства, подлежащие выяснению судом:

1) требуется ли гражданину, в защиту интересов которого подано административное исковое заявление, медицинское вмешательство в целях спасения жизни;

2) имелся ли отказ законного представителя гражданина, в защиту интересов которого подано административное исковое заявление, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица.

По общему правилу, КАС устанавливает равные возможности представления доказательств и участия в процессе доказывания, что является важным, поскольку во внесудебных отношениях правовой (административно-правовой) статус «властных» и «невластных» субъектов принципиально различен. *Особенностью административного судопроизводства является распределение бремени доказывания* (обязанности доказывания) законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями в соответствии со ст. 62 КАС РФ, – возлагается на соответствующий орган, организацию и должностное лицо. Названная статья, защищая и обеспечивая равенство процессуальных возможностей, говорит о том, что иные участники административного процесса (административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц) *не обязаны* доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия).

Вместе с тем обратившиеся в суд обязаны доказать, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения, также иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований.

КАС РФ по разным категориям административных дел конкретизирует положения, определяющие обязанность доказывания обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Например, по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости административный истец обязан доказать: недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости; установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость (ст. 247, 248 КАС РФ).

При рассмотрении административного дела не нуждаются в доказывании: обстоятельства, признанные судом общеизвестными; факты, имеющие преюдициальное значение; обстоятельства, признанные сторонами.

В соответствии с ч. 2 ст. 64 КАС РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному им гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что при применении данной правовой нормы нужно исходить из того, что под лицами, относящимися к категории лиц, в отношении которой установлены названные выше обстоятельства, понимаются, в частности, органы государственной власти, входящие в единую систему государственных органов (например, налоговые органы, таможенные органы и т. п.), должностные лица соответствующей системы государственных органов.

§ 2. Доказательства по административному делу

Судебные доказательства по административному делу – это сведения о фактах, полученные в предусмотренном законом порядке из объяснений лиц, участвующих в деле, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей, заключений экспертов, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, и иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

В теории процессуального права и административного судопроизводства доказательства можно классифицировать следующим образом. По характеру связи доказательств с доказываемым фактом доказательства подразделяются на прямые и косвенные.

Прямые доказательства – это доказательства, которые непосредственно (прямо) указывают на факт, входящий в предмет доказывания. Например, нормативный правовой акт при рассмотрении административного дела о его оспаривании.

Косвенные доказательства – это доказательства, имеющие опосредованную многозначную связь с подлежащими установлению обстоятельствами. Косвенные доказательства дают основания лишь для предположения о существовании искомого факта, предполагая установление промежуточных фактов. Для доказывания факта требуется либо прямое доказательство, либо несколько косвенных доказательств. Между прямыми и косвенными доказательствами нет и не может быть никакой иерархии, т. е. прямые доказательства не являются *a priori* лучше косвенных. Иной подход означал бы

возврат к теории формальных доказательств. В качестве косвенных доказательств можно рассматривать показания свидетелей, заключение эксперта.

По процессу формирования доказательства подразделяются на первичные и производные. *Первоначальные доказательства* формируются в результате непосредственного воздействия искомого факта (события, действия) на источник доказательств³. К ним, как правило, относят: подлинники документов, показания свидетелей – очевидцев событий.

Производные доказательства формируются в результате опосредованного воздействия искомого факта на источник доказательства (например, копии документов).

По источнику доказательств они подразделяются на личные и предметные. Источником *личных доказательств* выступают лица, участвующие в деле, свидетели, эксперты; источники *предметных доказательств* – вещи, документы и др.

КАС РФ закрепляет следующие доказательства в административном судопроизводстве:

– объяснения лиц, участвующих в деле – это письменное и (или) устное сообщение суду сведений об обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, полученных в установленном административно-процессуальной формой порядке (ст. 68 КАС РФ);

– показания свидетелей – устное сообщение суду сведений об известных ему обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, полученных в установленном административно-процессуальной формой порядке (ст. 69 КАС РФ);

– письменные доказательства – содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для административного дела, акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, по каналу видеоконференц-связи (при наличии технической возможности для такой передачи документов и материалов) либо иным способом, позволяющим установить достоверность документа. К письменным доказательствам относятся также судебные акты, протоколы судебных заседаний, протоколы совершения отдельных процессуальных действий и приложения к ним (схемы, карты, планы, чертежи) (ч. 1 ст. 70 КАС РФ);

– вещественные доказательства – предметы, которые по своим внешнему виду, свойствам, месту нахождения или иным признакам могут служить средством установления обстоятельств, имеющих значение для административного дела;

– аудио- и видеозаписи – электронные или иные носители информации, содержащие сведения о фактах, имеющих значение для административного

³ Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. 1-е изд. М., 2017. С. 175.

дела, зафиксированные на материальном носителе в виде звука и (или) изображения, полученные в установленном административно-процессуальной формой порядке (ст. 76 КАС РФ);

– заключения экспертов – сведения о фактах, полученные в результате проведенного экспертного исследования, содержащиеся в письменном документе установленной формы (ст. 77 КАС РФ).

Глава 36

СТАДИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

§ 1. Стадии административного судопроизводства

Процессуальная деятельность суда по рассмотрению и разрешению административных дел развивается в определенной последовательности по стадиям.

Стадию административного судопроизводства определим как совокупность процессуальных действий, имеющих цели и заканчивающихся принятием процессуального документа, которым обеспечивается процесс дальнейшего движения административного дела либо процесс его окончания (прекращения производства по делу).

Первая стадия административного судопроизводства – возбуждение административного дела в суде первой инстанции, осуществляемое путем подачи административно искового заявления. Производство по административному делу возбуждается с момента вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству.

Вторая стадия административного судопроизводства – подготовка административного дела к судебному разбирательству. *Третья стадия* – судебное разбирательство, на котором происходят рассмотрение и разрешение дела, по существу. *Четвертая стадия* – пересмотр не вступивших в законную силу постановлений и определений суда по административному делу. Если лица, участвующие в деле, выражают свою волю на дальнейшее обжалование, а прокурор – на опротестование, то возникает стадия по пересмотру решений, постановлений и определений в кассационном и надзорном порядке соответственно.

КАС предусматривает и такую стадию административного судопроизводства как пересмотр по вновь открывшимся или новым обстоятельствам решений, определений и постановлений, вступивших в законную силу. Эта стадия встречается на практике относительно редко, когда дело было рассмотрено без учета существенных обстоятельств, которые имели место в момент рассмотрения дела, но не были и не могли быть известны в то время заявителю или суду, а также в случае отмены приговора или решения, явившегося основанием принятия судебного акта.

Исполнение судебных постановлений, исходя из анализа КАС РФ, является *завершающей стадией* административного судопроизводства, поскольку суд разрешает процессуальные вопросы, связанные с исполнением судебных актов по административным делам.

§ 2. Возбуждение административного дела в суде первой инстанции. Подготовка административного дела к судебному разбирательству

Стадия подготовки административного дела к судебному разбирательству независимо от объема и сложности совершаемых процессуальных действий является обязательной для каждого дела, рассматриваемого в порядке административного судопроизводства. Ее цель – это создание условий правильного и своевременного рассмотрения административного дела. Судьи обязаны проводить надлежащую подготовку административных дел, поскольку в противном случае будет нарушен принцип законности в административном судопроизводстве. Подготовка административного дела к судебному разбирательству представляет собой ту стадию административного судопроизводства, в которой закладывается основа правильного разрешения административного дела.

Законом установлено, что к подготовке административного дела судья приступает после принятия административного искового заявления. Подготовка административного дела к судебному разбирательству, как стадия административного судопроизводства, начинается с момента вынесения судьей соответствующего определения и продолжается до вынесения определения о назначении административного дела к судебному разбирательству (ч. 1 ст. 139 КАС РФ).

КАС РФ, определяя ст. 132 как задачи подготовки административного дела к судебному разбирательству, тем не менее, уходит от их прямого перечисления. Исходя из процессуальных положений, закрепленных в КАС РФ, выделим следующие *задачи* рассматриваемой обязательной стадии:

- определение закона, подлежащего применению в административном деле (при определении закона и иного нормативного правового акта, которым следует руководствоваться при разрешении административного дела, и установлении правоотношений сторон следует иметь в виду, что они должны определяться исходя из совокупности данных: предмета и основания административного иска, возражений административного ответчика, иных обстоятельств, имеющих юридическое значение для правильного разрешения административного дела);

- установление правовой природы спорного материального правоотношения;

- уточнение фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения административного дела (это действия судьи и лиц, участвующих в административном деле, по установлению и определению юридических фактов, лежащих в основе требований и возражений сторон,

с учетом характера спорного правоотношения и норм материального права, подлежащих применению);

– разрешение вопроса о составе лиц, участвующих в административном деле, других участников административного судопроизводства;

– представление необходимых доказательств сторонами, другими лицами, участвующими в деле;

– примирение сторон.

Судья выносит определение о подготовке административного дела к судебному разбирательству, где указывает действия, которые необходимо совершить сторонам и другим лицам, участвующим в деле, а также сроки совершения этих действий.

Подготовка дела к судебному разбирательству проводится судьей единолично с участием сторон, их представителей, заинтересованных лиц.

Подготовка административного дела к судебному разбирательству проводится в срок, определяемый с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить.

Совокупность процессуальных действий, совершаемых на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству, складывается как из действий судьи, так и из действий лиц, участвующих в деле.

При подготовке административного дела к судебному разбирательству *административный истец или его представитель*:

передает административному ответчику копии документов, в которых содержатся доказательства, обосновывающие фактические основания административного искового заявления и не приобщенные к административному исковому заявлению, если административный истец не освобожден от обязанности их доказывать.

Административный ответчик или его представитель:

1) уточняет требования административного истца и фактические основания этих требований;

2) представляет административному истцу или его представителю и суду возражения в письменной форме относительно заявленных требований. Представление возражений на административный иск является обменом состязательными документами, что помогает суду определить предмет доказывания по делу, а сторонам – сформировать правовую позицию по делу, собрать необходимые доказательства по административному делу;

3) передает суду доказательства, обосновывающие возражения относительно административного искового заявления, а административному истцу или его представителю – копии документов, в которых содержатся эти доказательства. Возложение на стороны административного дела обязанности по представлению копий документов является проявлением раскрытия доказательств.

Административный истец и административный ответчик наделяются правом совершить процессуальное действие в виде подачи ходатайства об истребовании доказательств, которые они не могут получить самостоятельно без помощи суда.

При подготовке административного дела к судебному разбирательству суд:

1) направляет административному ответчику и заинтересованному лицу копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, устанавливает разумный срок для представления в суд возражений в письменной форме по существу административного искового заявления и направления их копий административному истцу и заинтересованному лицу;

2) вызывает стороны, их представителей и разъясняет им процессуальные права и обязанности, последствия совершения или не совершения сторонами процессуальных действий в установленный процессуальный срок; опрашивает административного истца, административного ответчика, их представителей по существу заявленных требований и возражений; выясняет, поддерживает ли административный истец административное исковое заявление полностью или в части, признает ли административный ответчик административное исковое заявление полностью или в части;

3) разрешает вопрос о вступлении в административное дело других административных истцов, административных ответчиков и заинтересованных лиц, а также вопрос о замене ненадлежащего административного ответчика;

4) рассматривает вопрос о соединении или разъединении нескольких требований;

5) рассматривает вопрос о получении необходимых доказательств и предлагает представить их в определенный судом срок;

6) при необходимости оказывает лицам, не обладающим властными и иными публичными полномочиями, содействие в представлении доказательств и истребует их; истребует доказательства по своей инициативе, разрешает вопросы о вызове свидетелей, назначении экспертизы, привлечении к участию в судебном процессе специалиста, переводчика; в случаях, не терпящих отлагательства, разрешает вопрос об исследовании и осмотре на месте письменных и вещественных доказательств, а также принимает иные меры, связанные с представлением доказательств;

7) направляет судебные поручения;

8) по ходатайству административного истца или его представителя разрешает вопрос о применении мер предварительной защиты по административному иску;

9) по ходатайству лиц, участвующих в деле, их представителей или по своей инициативе разрешает вопрос о возможности участия в судебном заседании, в том числе в предварительном судебном заседании, лиц, участвующих в деле, путем использования систем видеоконференц-связи, а также принимает меры по обеспечению такого участия. По результатам рассмотрения указанных ходатайства и вопросов суд выносит мотивированное определение;

10) содействует примирению сторон, если по данной категории административных дел возможно примирение;

11) разрешает вопрос о необходимости проведения предварительного судебного заседания, о дате, времени и месте его проведения;

12) разрешает вопрос о необходимости обязательного личного участия в судебном заседании лиц, участвующих в деле;

13) совершает иные процессуальные действия в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения административного дела с учетом его обстоятельств, характера спорного публичного правоотношения, нормативных правовых актов, подлежащих применению, и представленных по административному делу доказательств.

При подготовке административного дела к судебному разбирательству судья должен решить вопрос о необходимости проведения предварительного судебного заседания, о дате, времени и месте его проведения.

Согласно ст. 138 КАС *предварительное судебное заседание* проводится в целях:

1) уточнения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела;

2) определения достаточности доказательств по административному делу;

3) выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным иском заявлением;

4) процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству;

5) выяснения возможности урегулирования административного спора до судебного разбирательства.

В предварительном судебном заседании стороны, другие лица, участвующие в деле, их представители вправе представлять доказательства, заявлять ходатайства, излагать свои доводы по возникающим в этом заседании вопросам.

В предварительном судебном заседании суд вправе совершать следующие действия:

– приостановить производство по административному делу, если есть на то основания, предусмотренные ст. 190 и 191 КАС;

– прекратить производство по административному делу полностью или в части, если имеются на то основания, предусмотренные ст. 194 КАС;

– оставить административное исковое заявление без рассмотрения (ст. 197 КАС), за исключением административных дел, подлежащих рассмотрению судом коллегиально.

КАС предусматривает два возможных варианта завершения предварительного судебного заседания.

Во-первых, суд, признав административное дело подготовленным и завершив предварительное судебное заседание, вправе открыть судебное заседание для судебного разбирательства данного дела по существу, если отсутствуют обстоятельства, препятствующие этому (например, дело должно быть рассмотрено коллегиальным составом судей; лица, участвующие в деле, их представители не были надлежащим образом извещены).

Во-вторых, суд выносит определение о назначении административного дела к судебному разбирательству. В данном определении указывается на

окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству, разрешение вопросов о привлечении к участию в данном административном деле заинтересованных лиц, о соединении или разъединении нескольких требований и на разрешение иных вопросов, по которым не были вынесены самостоятельные определения, а также устанавливаются время и место проведения судебного заседания в суде первой инстанции.

§ 3. Разбирательство административного дела

Разбирательство административного дела осуществляется в судебном заседании и является одной из наиболее важных и ответственных стадий судебного административного процесса. Рассмотрением дела в суде первой инстанции разрешаются споры об административном праве или споры о субъективных публичных правах частных лиц (граждан и организаций), защищенных нормой административного закона и предположительно нарушенных незаконными актами управления (*процедура in personam*); споры об объективном праве или споры о законности нормативно-правовых актов, их соответствии нормативным правовым актам большей юридической силы (*процедура in rem*). В процессе судебного разбирательства осуществляется также судебное санкционирование – правоприменительная деятельность суда, возбуждаемая по заявлению административных органов и связанная с принятием в судебном заседании решений (даче санкций) о возможности применения отдельных мер административного принуждения или совершения органами государственной власти действий, ограничивающих субъективные публичные права и свободы частных лиц.

Важная роль и значение судебного разбирательства административного дела в суде первой инстанции обусловлены и тем, что на этой стадии решаются такие задачи административного судопроизводства, как: *защита* нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; *укрепление законности* и *предупреждение нарушений* в сфере административных и иных публичных правоотношений. В ходе судебного разбирательства обеспечиваются: подчинение государственной администрации закону и правосудию, поддержание баланса между административной властью (понимаемой как совокупность полномочий органов государственной администрации) и свободой частных лиц (понимаемой как совокупность их субъективных публичных прав и законных интересов). Гарантированность этих прав и интересов судебной защитой позволяет частным лицам жить в условиях правовой безопасности, справедливости и доверия к существующей системе публичного управления.

Верховный Суд РФ рассматривает административные дела в течение трех месяцев, а другие суды – в течение двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд. КАС РФ предусматривает исключения, например, дела о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются судом в срок, не превышающий трех месяцев со дня пода-

чи административного искового заявления в суд; административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя рассматриваются судом в срок, не превышающий десяти дней со дня поступления соответствующего заявления в суд. Десятидневный срок также установлен по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения. Административные дела, возбужденные до дня проведения такого публичного мероприятия, рассматриваются судом в десятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню его проведения. Административные дела, возбужденные в день проведения такого публичного мероприятия, подлежат рассмотрению в этот же день. Суд рассматривает административные дела в выходной или нерабочий праздничный день, если последний день срока рассмотрения административного дела приходится на такой день и до этого дня административное дело не было рассмотрено или не могло быть рассмотрено.

В соответствии с ч. 1 ст. 241 КАС РФ административное исковое заявление о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, поступившее в суд в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования, должно быть рассмотрено и разрешено в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. В случае если факты, содержащиеся в указанном административном исковом заявлении, требуют дополнительной проверки, оно должно быть рассмотрено и разрешено не позднее чем через десять дней после дня его подачи.

Срок рассмотрения и разрешения административных дел включает в себя срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству. По сложным административным делам срок судебного разбирательства может быть продлен председателем суда не более чем на один месяц. В случае разъединения или соединения нескольких исковых требований в административном судопроизводстве при исчислении сроков необходимо руководствоваться наработанным судебной практикой п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52 (с изм. и доп.) «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских и дел об административных правонарушениях»: «Учитывая, что соединение или разъединение нескольких исковых требований производится по инициативе суда и при условии, что это будет способствовать правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дела, срок рассмотрения выделенного требования (требований) следует исчислять со дня начала течения срока по первоначально заявленному требованию, а при объединении дел в одно

производство срок рассмотрения такого дела исчисляется со дня наиболее раннего начала течения срока по одному из объединенных дел».

КАС РФ предусматривает, что при совершении следующих процессуальных действий подготовка административного дела к судебному разбирательству и само судебное разбирательство производятся с самого начала: вступление в административное дело административных соистцов и привлечение к участию в административном деле административных соответчиков, за исключением случая ведения этого дела через единого представителя или через уполномоченное лицо, действующих от имени всех административных истцов или всех административных ответчиков (ч. 7 ст. 41 КАС); вступление заинтересованного лица в административное дело или привлечение его к участию в административном деле после начала судебного разбирательства (ч. 6 ст. 47 КАС); замена ненадлежащего административного ответчика надлежащим (ч. 3 ст. 43 КАС).

Правило о начале исчисления срока рассмотрения дела с момента совершения соответствующего действия также должно применяться в двух ситуациях: 1) когда дело поступило на рассмотрение данного суда в порядке передачи из другого суда (ст. 27 КАС); 2) когда дело направлено на новое рассмотрение по результатам пересмотра решения суда первой инстанции вышестоящим судом (п. 3 ст. 309, п. 2 ч. 1 ст. 329, п. 2 ч. 1 ст. 342 КАС).

Если для правильного рассмотрения и разрешения административного дела необходимо присутствие в судебном заседании лица, которое по объективным причинам не имеет такой возможности, вопрос о его участии в судебном заседании разрешается судом путем использования систем *видеоконференц-связи* при наличии такой технической возможности. Как показывает судебная практика, возможность участия в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, предусмотренная ч. 1 ст. 142 КАС РФ, по смыслу закона является правом, а не императивной обязанностью суда, необходимость применения которой определяется судом исходя из существа рассматриваемого дела и технической возможности.

Приведем два примера.

В апелляционной жалобе Н. заявлено ходатайство об обеспечении его участия в заседании судебной коллегии посредством видеоконференц-связи по причине его нахождения в местах лишения свободы. Возможность участия в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, предусмотренная ч. 1 ст. 142 КАС РФ, по смыслу закона является правом, а не императивной обязанностью суда, необходимость применения которой определяется судом исходя из существа рассматриваемого дела и технической возможности. Рассмотрев заявленное ходатайство, судебная коллегия не находит оснований для его удовлетворения, поскольку гарантии права Н. довести до суда свою позицию и на судебную защиту реализованы им путем представления своих письменных доводов, ходатайств, изложенных в апелляционной жалобе¹.

Д., отбывающий наказание в местах лишения свободы, надлежащим образом и заблаговременно извещен о дате судебного разбирательства по его апелляцион-

¹ Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 16.03.2016 по делу № 33а-997/2016.

ной жалобе. В апелляционной жалобе он ходатайствует о своем личном участии в суде апелляционной инстанции. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации не предусматривает личного участия лица, подавшего апелляционную жалобу, в суде апелляционной инстанции при наличии его надлежащего извещения. Часть 1 ст. 142 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает возможность участия в судебном разбирательстве лица, которое по объективным причинам не имеет такой возможности, путем использования систем видеоконференц-связи при условии, что такая форма участия в деле необходима для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. В данном случае Д. подробно изложил доводы относительно его несогласия с судебным решением, он заблаговременно извещен о дате рассмотрения апелляционной жалобы, не ограничен в представлении дополнительных доводов, направлении для участия в деле своего представителя, в связи с чем суд апелляционной инстанции определил отказать в удовлетворении ходатайства Д. об участии в судебном заседании посредством видеоконференц-связи, поскольку представленных в деле доказательств с учетом доводов Д. о несогласии с судебным решением достаточно для правильного рассмотрения и разрешения его апелляционной жалобы².

Системы видеоконференц-связи судов могут использоваться в суде по месту жительства, месту пребывания или месту нахождения лица, присутствие которого необходимо в судебном заседании. В целях обеспечения участия в судебном заседании лиц, находящихся в местах содержания под стражей или местах лишения свободы, используются системы видеоконференц-связи соответствующих учреждений.

Об участии в судебном заседании лиц, присутствие которых необходимо для правильного рассмотрения административного дела, путем использования систем видеоконференц-связи суд выносит определение, копия которого не позднее следующего рабочего дня после его вынесения направляется непосредственным участникам судебного процесса, а также в соответствующий суд или учреждение, в которых будет организована видеоконференц-связь.

Секретарь судебного заседания суда, рассматривающего административное дело, устанавливает связь с судом или учреждением, в которых используются системы видеоконференц-связи, для обеспечения участия в судебном заседании лица, присутствие которого необходимо для правильного рассмотрения административного дела. Секретарь судебного заседания суда по месту нахождения такого лица по распоряжению председательствующего в судебном заседании проверяет явку лиц, которые должны участвовать в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, и устанавливает их личность, а также выполняет иные распоряжения председательствующего в ходе судебного заседания, в частности при необходимости берет у свидетеля подписку о разъяснении ему его обязанностей и о предупреждении об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний, принимает от участников судебного разбирательства письменные материалы. Все документы, полученные в суде, в котором была организована видеоконференц-связь, не позднее следу-

² Апелляционное определение Астраханского областного суда от 13.01.2016 по делу № 33-98/2016.

ющего дня после дня проведения судебного заседания направляются в суд, рассматривающий данное административное дело, для приобщения к протоколу судебного заседания.

В случаях если в целях обеспечения участия в судебном заседании лиц, находящихся в местах содержания под стражей или местах лишения свободы, используются системы видеоконференц-связи соответствующих учреждений, соответствующее определение суда исполняет начальник учреждения, в котором указанные лица содержатся под стражей или отбывают наказание в виде лишения свободы.

Подготовительная часть судебного разбирательства начинается с *открытия судебного заседания*. Председательствующий в судебном заседании открывает судебное заседание и объявляет, какое административное дело подлежит рассмотрению.

Явка в суд вызванных по делу лиц выясняется секретарем до открытия судебного заседания. После открытия судебного заседания и объявления, какое дело подлежит рассмотрению, секретарь судебного заседания по предложению председательствующего докладывает результаты проверки явки вызванных в суд лиц по рассматриваемому делу, в том числе извещены ли надлежащим образом лица, не явившиеся в судебное заседание, и какие имеются сведения о причинах их неявки. Секретарю могут быть заданы вопросы в порядке уточнения сообщенных им данных.

В подготовительной части судебного заседания проверяется, были ли участвующие в деле лица, не явившиеся в судебное заседание, извещены судебными повестками о времени и месте судебного заседания, соблюден ли предусмотренный ст. 96 КАС РФ порядок вручения повесток, в соответствии с которыми, лица, участвующие в деле, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются судом или вызываются в суд заказным письмом с уведомлением о вручении, судебной повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, посредством факсимильной связи или с использованием иных средств связи и доставки, позволяющих суду убедиться в получении адресатом судебного извещения или вызова. Лицо, участвующее в деле, с его согласия может извещаться путем отправки ему смс-сообщения или направления извещения, или вызова по электронной почте. Согласие лица, участвующего в деле, на извещение посредством смс-сообщения либо по электронной почте должно быть подтверждено распиской, в которой наряду с данными об этом лице и его согласием на уведомление такими способами указывается номер его мобильного телефона или адрес электронной почты, на которые направляется извещение. Лицам, участвующим в деле, судебные извещения и вызовы должны быть вручены с таким расчетом, чтобы указанные лица имели достаточный срок для подготовки к административному делу и для своевременной явки в суд.

Председательствующий в судебном заседании либо суд или учреждение, обеспечивающие путем использования систем видеоконференц-связи участие в судебном заседании лиц, присутствие которых необходимо для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, устанавли-

вают личность каждого явившегося участника судебного разбирательства, проверяют полномочия должностных лиц, представителей.

В подготовительной части суд устанавливает личность явившихся в судебное заседание участников процесса путем выяснения фамилии, имени, отчества, даты рождения, места работы и жительства, сравнивая названное, как правило, с паспортом, служебным удостоверением или иным документом, удостоверяющим личность.

В соответствии со ст. 58 КАС РФ суд обязан проверить полномочия лиц, участвующих в деле, и их представителей. Суд решает вопрос о признании полномочий лиц, участвующих в деле, и их представителей и допуске их к участию в судебном заседании на основании исследования документов, представленных суду указанными лицами. В отношении должностного лица, представителя выясняется объем полномочий, а также наличие обстоятельств, исключающих возможность участия в суде.

При участии в процессе переводчика председательствующий разъясняет ему его права и обязанности и предупреждает об уголовной ответственности за заведомо неправильный перевод. Совершение данного процессуального действия в подготовительной части судебного заседания исключит возможность нежелательных последствий, обусловленных незнанием языка административного судопроизводства.

Следующее процессуальное действие – *удаление свидетелей из зала судебного заседания*. Председательствующий в судебном заседании принимает меры для того, чтобы допрошенные свидетели не общались с недопрошенными. До начала допроса явившихся свидетелей председательствующий удаляет их из зала судебного заседания, а в отношении свидетелей, допрашиваемых путем использования систем видеоконференц-связи, принимает меры, исключающие участие таких свидетелей в судебном заседании указанным способом до начала их допроса.

В силу ст. 51 КАС свидетель обязан дать правдивые показания об известных ему обстоятельствах, относящихся к делу. При этом он не должен знать, какие показания относительно этих обстоятельств уже даны допрошенными судом сторонами и другими участниками процесса. Перед удалением свидетелей из зала судебного заседания целесообразно предупредить их, чтобы они не обсуждали между собой обстоятельства дела. В случае выяснившейся необходимости в допросе в качестве свидетеля гражданина, находящегося в зале судебного заседания, его показания оцениваются с учетом возможного влияния на них объяснений участвующих в деле лиц и пояснений других лиц.

Удаление свидетелей непосредственно после проверки явки участников процесса и разъяснения переводчику его прав и обязанностей объясняется соображениями недопущения какого-либо воздействия на свидетелей (прежде всего со стороны лиц, субъективно заинтересованных в исходе дела) с целью повлиять на содержание свидетельских показаний.

Далее председательствующий в судебном заседании объявляет *состав суда*, сообщает, кто участвует в судебном заседании в качестве прокурора, секретаря судебного заседания, представителей сторон и заинтересованных

лиц, эксперта, специалиста, переводчика, их право заявлять отводы и самоотводы. Учитывая последовательность совершения процессуальных действий в стадии судебного разбирательства, нельзя не признать разумной реализацию права отвода практически сразу же после объявления состава суда, когда непосредственно из уст председательствующего участники процесса узнают о том, кто будет рассматривать дело. И с юридической и с этической точек зрения немаловажно, чтобы процессуальные действия (разъяснение процессуальных прав и обязанностей участвующим в деле лицам, рассмотрение ходатайств и заявлений, применение последствий неявки участников процесса в судебное заседание и т. д.) совершались легитимным составом суда, что в значительной мере обеспечивается институтом отвода судей. Реализация указанного права сразу после объявления состава суда в полной мере соответствует требованию ч. 2 ст. 34 КАС, согласно которой самоотвод или отвод должны быть заявлен до начала рассмотрения дела по существу. Даже в стадии судебного разбирательства отвод и самоотвод возможны не только в подготовительной части судебного заседания, но и в процессе рассмотрения дела по существу в случае, если основания для отвода, самоотвода стали известны именно при исследовании обстоятельств дела. КАС РФ прямо запрещает подачу повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям в случае отказа в удовлетворении заявления об отводе (ч. 3 ст. 34).

Следующее процессуальное действие заключается в том, что председательствующий разрешает вопрос *рассмотрения административного дела в отсутствие неявившихся участников судебного разбирательства*.

Лица, участвующие в деле, должны быть заблаговременно и обязательно извещены о судебном заседании по рассмотрению административного дела. В случае невозможности присутствия в судебном заседании, лица, участвующие в деле, должны обязательно и вовремя проинформировать суд о причинах их неявки в судебное заседание и представить доказательства уважительности указанных ими причин.

В соответствии с п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» суд должен принимать необходимые меры к надлежащему извещению лиц, обратившихся в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта или его части, а также органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, принявших оспариваемый акт, о времени и месте судебного заседания. С учетом того, что основной задачей производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, является обеспечение своевременной и эффективной защиты прав не только заявителя, но и неопределенного круга лиц, на которых распространяется действие оспариваемого акта, судам не следует оставлять без внимания факты уклонения представителей органа или должностного лица, издавших этот акт, от явки в судебное заседание. В случае неявки в судебное заседание без уважительных причин представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, явка которых призна-

на судом обязательной, необходимо обсуждать вопрос о возможности наложения штрафа. В отличие от ранее действующих процессуальных правил рассмотрения административных дел законодатель предусмотрел в КАС РФ полномочие суда накладывать штраф за неявку указанных лиц.

Суд откладывает судебное разбирательство административного дела в случае, если в судебное заседание не явился:

1) кто-либо из лиц, участвующих в деле, в отношении которых отсутствуют сведения об их извещении о времени и месте судебного заседания;

2) надлежащим образом извещенный административный ответчик, который не наделен государственными или иными публичными полномочиями и присутствие которого в судебном заседании в силу закона является обязательным или признано судом обязательным;

3) представитель лица, участвующего в деле, если КАС РФ предусмотрено обязательное ведение административного дела с участием представителя.

В случае повторной неявки в судебное заседание надлежащим образом извещенного административного ответчика, который не наделен государственными или иными публичными полномочиями и присутствие которого в судебном заседании в силу закона является обязательным или признано судом обязательным, разбирательство административного дела откладывается и оно подвергается приводу. В случае повторной неявки представителя лица, участвующего в деле, если КАС РФ предусмотрено обязательное ведение административного дела с участием представителя, на него налагается штраф, судебное заседание откладывается. При наличии сведений об уважительности причины повторной неявки указанных лиц разбирательство дела откладывается.

Суд может отложить судебное разбирательство административного дела в случае:

1) неявки в судебное заседание по уважительной причине лица, участвующего в деле, заявившего ходатайство об отложении судебного разбирательства и представившего доказательства уважительности причины неявки;

2) неявки в судебное заседание по уважительной причине представителя лица, участвующего в деле (если ведение административного дела с участием представителя не является обязательным), заявления указанным лицом ходатайства об отложении судебного разбирательства с указанием причины невозможности рассмотрения административного дела в отсутствие представителя и представлением доказательств уважительности причины неявки.

Если в судебное заседание не явились все лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещенные о времени и месте его рассмотрения, явка которых не является обязательной или не признана судом обязательной, или представители этих лиц, суд рассматривает административное дело в порядке упрощенного (письменного) производства.

Неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания прокурора, вступающего в судебный процесс в целях дачи заключения по административному делу, не препятствует проведению судебного разбирательства. По факту неявки в судебное заседание прокурора суд может вынести частное определение.

В случае неявки в судебное заседание надлежащим образом извещенных свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков суд заслушивает мнение лиц, участвующих в деле, их представителей и выносит определение о возможности рассмотрения административного дела в отсутствие неявившихся лиц или об отложении судебного разбирательства.

Суд может отложить судебное разбирательство административного дела в случае, если:

1) признает невозможным рассмотрение административного дела в этом судебном заседании, в том числе вследствие неявки кого-либо из участников судебного разбирательства, а также если подано встречное административное исковое заявление;

2) возникли неполадки при использовании технических средств ведения судебного заседания, в том числе систем видеоконференц-связи;

3) удовлетворено ходатайство стороны об отложении судебного разбирательства административного дела в связи с необходимостью представления дополнительных доказательств;

4) возникла необходимость совершения иных процессуальных действий.

Суд может отложить судебное разбирательство административного дела по ходатайству лица, участвующего в деле, в связи с необходимостью получения судом дополнительных доказательств и иных сведений в целях всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств данного административного дела. Об отложении судебного разбирательства административного дела суд выносит определение. Судебное разбирательство административного дела после его отложения начинается сначала. Если стороны не настаивают на повторении объяснений всех участников судебного разбирательства, знакомы с материалами административного дела, в том числе с объяснениями участников судебного разбирательства, данными ранее, и состав суда не изменился, суд вправе предоставить возможность участникам судебного разбирательства подтвердить данные ранее объяснения без их повторения, дополнить их, задать дополнительные вопросы.

Следующее процессуальное действие суда на подготовительной части судебного разбирательства – *разъяснение лицам, участвующим в деле, их прав и обязанностей*, закрепленных в ст. 45 КАС РФ. Выполняя данное процессуальное действие, председательствующий обязан разъяснить право знакомиться с материалами дела, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим участникам судебного процесса, заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания, результатами аудио- и (или) видеопроотолирования хода судебного заседания, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопроотолирования, давать объяснения суду в устной и письменной формах.

Далее рассматриваются *ходатайства* участвующих в деле лиц. Руководствуясь ст. 154 КАС, поступившие заявления и ходатайства по всем вопросам, в том числе об истребовании новых доказательств, привлечении к участию в деле других лиц, отложении дела и по другим вопросам, должны

быть разрешены с учетом мнения всех лиц, участвующих в деле, и заключения прокурора. По итогам разрешения ходатайств и заявлений суд выносит определение. Отказ суда в удовлетворении ходатайства не лишает лицо, участвующее в деле, права повторно обратиться с этим же ходатайством в зависимости от хода судебного разбирательства. Суд вправе по новому ходатайству (в случае изменения обстоятельств при дальнейшем рассмотрении дела) вынести новое определение по существу заявленного ходатайства.

Председательствующий в судебном заседании или кто-либо из судей докладывает административное дело. Затем председательствующий выясняет, поддерживается ли административный иск административным истцом, признается ли административный иск административным ответчиком, а при возможности заключения по данной категории административных дел соглашения о примирении сторон выясняет, не желают ли стороны завершить дело заключением указанного соглашения, о чем делаются соответствующие записи в протоколе судебного заседания.

Следующее процессуальное действие суда – установить очередность *исследования доказательств* по административному делу.

Суд заслушивает объяснения административного истца, административного ответчика и заинтересованного лица, их представителей. До административного истца, его представителя свои объяснения дают прокурор, представители органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждане, обратившиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц. Лица, участвующие в деле, их представители могут задавать друг другу вопросы. Суд может задавать вопросы лицам, участвующим в деле, их представителям в любой момент дачи ими объяснений.

Каждый свидетель допрашивается в судебном заседании отдельно и после допроса остается в зале заседания до окончания разбирательства дела, если суд не разрешит ему удалиться раньше. Перед допросом председательствующий устанавливает личность свидетеля, под расписку предупреждает его об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний, отказ от показаний, выявляет отношение свидетеля к лицам, участвующим в деле, и предлагает правдиво сообщить всё, что ему лично известно по делу. Затем свидетелю могут быть заданы вопросы, причем первыми их задают лицо, по просьбе которого вызван свидетель, и его представитель, затем другие лица, участвующие в деле, и их представители.

Исследование письменных доказательств, в том числе полученных в порядке их обеспечения, осмотра на месте или исполнения судебного поручения, заключается в оглашении их в судебном заседании, предъявлении их лицам, участвующим в деле, представителям, а при необходимости – экспертам, специалисту, свидетелям для внимательного ознакомления и выслушивания объяснений заинтересованных лиц, данных по этому поводу.

Вещественные доказательства изучаются путем осмотра в судебном заседании и предъявления их лицам, которые вправе обращать внимание суда на характерные особенности исследуемых предметов, и их заявления по этому поводу заносятся в протокол судебного заседания.

Если в ходе исследования доказательств у лиц, участвующих в деле, возникнет сомнение в их подлинности, то они вправе сделать заявление о подложности доказательств, и суд для проверки этого заявления может назначить экспертизу или предложить сторонам представить иные доказательства.

В случае проведения экспертизы по делу суд исследует заключения эксперта в судебном заседании. Эксперты дают свои заключения по делу в письменной форме, а в судебном заседании такой документ оглашается. При исследовании заключения эксперта суду следует проверять его соответствие вопросам, поставленным перед экспертом, полноту и обоснованность содержащихся в нем выводов. В целях разъяснения или дополнения заключения суд может вызвать эксперта для допроса. Для устранения неясности либо неполноты заключения судом может быть назначена дополнительная экспертиза, производство которой поручается тем же экспертам. В случае несогласия с заключением суд имеет право мотивированным определением назначить повторную экспертизу, поручив ее другим экспертам.

По окончании исследования доказательств в судебном заседании суд предоставляет слово для заключения по делу представителю Центральной избирательной комиссии РФ, участвующему в судебном разбирательстве в соответствии с ч. 7 ст. 243 КАС, прокурору, участвующему в судебном разбирательстве в соответствии с ч. 7 ст. 39 данного Кодекса, а также выясняет у других лиц, участвующих в деле, их представителей, не желают ли они выступить с дополнительными объяснениями. При отсутствии таких объяснений председательствующий в судебном заседании объявляет рассмотрение административного дела по существу законченным, и суд переходит к *судебным прениям*.

Судебные прения состоят из речей лиц, участвующих в деле, и их представителей.

В судебных прениях первыми выступают административный истец, его представитель, затем – административный ответчик, его представитель. Заинтересованное лицо, его представитель в судебных прениях выступают после сторон, их представителей.

Прокурор, представители органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждане, обратившиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц, выступают в судебных прениях первыми.

Лица, участвующие в судебных прениях, не вправе ссылаться на обстоятельства, которые судом не выяснились, а также на доказательства, которые не исследовались в судебном заседании.

Председательствующий в судебном заседании вправе применить меры процессуального принуждения и остановить выступающего в случае, если он выходит за пределы рассматриваемого административного дела.

Все лица, участвующие в деле, их представители после произнесения ими речей с разрешения суда могут выступить с репликами в связи со сказан-

ным. Право последней реплики всегда принадлежит административному ответчику, его представителю.

Решение суда выносится только в совещательной комнате, в которую суд удаляется после судебных прений.

Статья 177 КАС допускает отложение составления мотивированного судебного решения на срок не более чем пять дней со дня окончания разбирательства. Но точно сформулированная и подписанная судьями резолютивная часть решения объявляется в том же судебном заседании, в котором закончилось разбирательство дела, одновременно сообщается, когда лица, участвующие в деле, смогут ознакомиться с полным текстом акта правосудия. Объявляется решение в судебном заседании любым из судей, затем председательствующий разъясняет порядок и срок его обжалования (ст. 174 КАС).

§ 4. Производство в суде апелляционной инстанции

Сущность производства в суде апелляционной инстанции состоит в том, что лица, участвующие в деле, имеют право в установленный законом срок подать апелляционную жалобу, а прокурор – принести апелляционное представление на не вступившие в законную силу решение или определение суда первой инстанции, принимаемые в административном судопроизводстве.

Субъекты, имеющие право на апелляционное обжалование:

- 1) стороны (административный истец и административный ответчик);
- 2) другие лица, участвующие в административном деле (заинтересованные лица; прокурор; органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц);
- 3) лица, которые не были привлечены к участию в административном деле в качестве лиц, участвующих в деле, но в отношении которых суд первой инстанции при вынесении решения разрешил вопрос об их правах и обязанностях (ч. 2 ст. 295 КАС РФ).

По общему правилу, предусмотренному ч. 1 ст. 298 КАС РФ, апелляционные жалоба, представление могут быть поданы в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме. По правилам исчисления процессуальных сроков течение месячного срока на обжалование начинается на следующий день после вынесения решения суда в окончательной форме (ч. 3 ст. 92 КАС).

Учитывая процессуальные особенности отдельных категорий административных дел, КАС предусмотрел сокращенные сроки для подачи апелляционных жалобы, представления. Например, в течение пяти дней со дня принятия судом решения подаются апелляционные жалоба, представление по делу об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, по делу о защите из-

бирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 3 ст. 298 КАС).

Пропуск срока на апелляционное обжалование является основанием для возвращения апелляционных жалобы, представления (п. 3 ч. 1 ст. 301 КАС). Для восстановления пропущенного срока субъекты апелляционного обжалования вправе обратиться с соответствующим заявлением в суд первой инстанции. Если причины пропуска срока признаны уважительными, то суд первой инстанции восстанавливает срок для обжалования, о чем выносит определение.

Объектом апелляционного обжалования является не вступившее в законную силу решение суда первой инстанции. В суд апелляционной инстанции может быть обжаловано решение полностью или в части.

Апелляционные жалоба, представление подаются в суд вышестоящей инстанции через суд, принявший обжалуемый судебный акт. Согласно ст. 296 КАС апелляционные жалобы, представления рассматриваются:

1) верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом – на решения районных судов, решения гарнизонных военных судов;

2) Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ – на решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции;

3) Судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного Суда РФ – на решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции;

4) Апелляционной коллегией Верховного Суда РФ – на решения по административным делам Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ и Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ, принятые ими по первой инстанции.

Апелляционные жалоба, представление, поступившие непосредственно в апелляционную инстанцию, подлежат направлению в суд, принявший решение, для выполнения необходимых процессуальных действий (ст. 297 КАС).

Производство в суде апелляционной инстанции возбуждается путем подачи лицами, участвующими в деле, апелляционной жалобы или путем направления апелляционного представления прокурором. Действующий КАС подробно регламентирует требования, предъявляемые к форме и содержанию апелляционных жалобы, представления.

По истечении срока на апелляционное обжалование дело направляется судом первой инстанции вместе с поступившими апелляционными жалобой, представлением, поданными на них возражениями в суд апелляционной инстанции. До истечения срока обжалования дело не может быть направлено в суд второй инстанции.

В соответствии со ст. 306 КАС суд апелляционной инстанции как по своей инициативе, так и по инициативе лиц, участвующих в деле, вправе совершить на данном этапе следующие процессуальные действия:

- 1) истребовать необходимые доказательства;
- 2) разрешить вопрос о применении мер предварительной защиты;
- 3) разрешить вопрос о приостановлении исполнения судебного решения (если оно было обращено к немедленному исполнению).

После того, как административное дело подготовлено для рассмотрения апелляционных жалобы, представления по существу, суд апелляционной инстанции извещает лиц, участвующих в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы, представления в апелляционном порядке.

Рассмотрение административного дела в суде апелляционной инстанции осуществляется по общим правилам производства в суде первой инстанции с учетом предусмотренных гл. 25 КАС особенностей. Состав суда, рассматривающий апелляцию, состоит из трех профессиональных судей, один из которых выполняет роль председательствующего.

Законодателем установлены пределы рассмотрения административного дела в суде апелляционной инстанции. Суд апелляционной инстанции в административном судопроизводстве рассматривает *административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.*

Постановление суда апелляционной инстанции выносится в форме апелляционного определения, которое должно отвечать требованиям законности и обоснованности.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

По результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе:

- 1) оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционные жалобу, представление без удовлетворения;
- 2) отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по административному делу новое решение;
- 3) отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если административное дело рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле;
- 4) отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по административному делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части по основаниям, указанным в ст. 194 и 196 КАС;
- 5) оставить апелляционные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 301 КАС.

Если при рассмотрении апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции признает, что обжалуемое решение является законным и обоснованным, он оставляет решение без изменения, а апелляционные жалобу, представление – без удовлетворения.

Решение является законным, когда оно вынесено при точном соблюдении норм административного процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права.

Решение является обоснованным, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, или обстоятельствами, не нуждающимися в доказывании, а также тогда, когда оно содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

При оставлении апелляционных жалобы, представления без удовлетворения суд обязан указать в определении мотивы, по которым доводы жалобы, представления признаны неправильными и не являющимися основанием для отмены решения суда первой инстанции.

Решение суда первой инстанции подлежит отмене, если оно не отвечает предъявляемым требованиям, а именно является незаконным или (и) необоснованным.

Согласно ч. 2, 3 ст. 310 КАС основаниями для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке являются:

- 1) неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 2) недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 3) несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела;
- 4) нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

Правильное по существу решение суда первой инстанции не может быть отменено по одним формальным соображениям.

Нарушением или неправильным применением норм материального права являются случаи, когда:

- 1) суд не применил закон, подлежащий применению;
- 2) суд применил закон, не подлежащий применению;
- 3) суд неправильно истолковал закон.

Решение суда первой инстанции подлежит отмене независимо от доводов апелляционных жалобы, представления в случае:

- 1) рассмотрения административного дела судом в незаконном составе;
- 2) рассмотрения административного дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания;

3) необеспечения права лиц, участвующих в деле и не владеющих языком, на котором ведется административное судопроизводство, давать объяснения, выступать, заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика;

4) принятия судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле;

5) если решение суда не подписано судьей или кем-либо из судей либо если решение суда подписано не тем судьей или не теми судьями, которые входили в состав суда, рассматривавшего административное дело;

6) отсутствия в деле протокола судебного заседания;

7) нарушения правила о тайне совещания судей при принятии решения.

Необоснованным считается решение, принятое при:

1) неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для дела;

2) недоказанности установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;

3) несоответствии выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела.

В случае отмены или изменения решения суда первой инстанции полностью либо в части суд апелляционной инстанции обязан принять новое решение без передачи дела в суд первой инстанции.

Решение суда изменяется, когда спор по существу разрешен правильно, но нужно внести определенные уточнения, поправки.

Суд апелляционной инстанции вправе отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения.

§ 5. Производство в суде кассационной инстанции

Право на кассационное обжалование – это предоставленная законом участникам административного судопроизводства возможность обратиться с кассационными жалобой, представлением на вступившее в законную силу постановление суда первой, апелляционной инстанций с целью проверки правильности применения нижестоящим судом норм материального и процессуального права.

Право на кассационное обжалование вступивших в законную силу судебных постановлений (ст. 318 КАС РФ) принадлежит следующим субъектам:

1) сторонам (административному истцу и административному ответчику) и другим лицам, участвующим в деле, круг которых определяется ст. 37 КАС РФ (заинтересованные лица, органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц, лица, присоединившиеся к коллективному административному исковому заявлению);

2) лицам, которые не были привлечены в процесс в качестве лиц, участвующих в деле, если их права и законные интересы нарушены судебным постановлением.

Право на принесение кассационных жалобы, представления возникает только при условии, что на момент вступления в силу судебного постановления указанные субъекты реализовали другие способы обжалования, – например, были поданы апелляционная жалоба, представление на не вступившее в законную силу постановление суда первой инстанции либо кассационная жалоба подается на постановление нижестоящего суда кассационной инстанции.

В соответствии с ч. 2 ст. 318 КАС судебные постановления могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу.

Указанный шестимесячный срок начинает исчисляться на следующий день после вступления судебных постановлений в законную силу и истекает в соответствующее число последнего месяца данного срока.

Объектом кассационного обжалования являются вступившие в законную силу постановления судов общей юрисдикции по административным делам. В соответствии со ст. 16 КАС к судебным постановлениям, которые могут быть объектом проверки суда кассационной инстанции, следует отнести:

- 1) решения и определения суда первой инстанции;
- 2) определения суда апелляционной инстанции;
- 3) постановления президиумов верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые по итогам рассмотрения кассационных жалобы, представления.

Принесение кассационной жалобы допускается после реализации права на апелляционное обжалование, что свидетельствует о введении законодателем принципа последовательного обжалования судебных постановлений, суть которого заключается в том, что в суд третьей инстанции лица, участвующие в деле, могут принести кассационную жалобу, если они использовали апелляционный способ проверки судебных постановлений.

Кассационные жалоба, представления, в отличие от апелляционных жалобы, представления, подаются непосредственно в суд кассационной инстанции. Кассационные жалоба, представление подаются:

- 1) на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, на апелляционные определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов – соответственно, в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа;
- 2) на вступившие в законную силу решения и определения гарнизонных военных судов, на апелляционные определения окружных (флотских) военных судов – в президиум окружного (флотского) военного суда;
- 3) на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения и определения были обжалованы в президиум, соответственно, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа; на апелляционные опре-

деления верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, в том числе когда суд апелляционной инстанции оставил без изменения решение суда первой инстанции, но привел новые мотивы в обоснование принятого судом первой инстанции решения, с которыми заявитель не согласен; на постановления президиумов верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов – в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда РФ;

4) на вступившие в законную силу решения и определения гарнизонных военных судов, если указанные судебные акты были обжалованы в президиум окружного (флотского) военного суда, на постановления президиумов окружных (флотских) военных судов, на апелляционные определения окружных (флотских) военных судов – в Судебную коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда РФ.

Требования, предъявляемые к содержанию кассационных жалобы, представления, регулируются ст. 320 КАС. Кассационные жалоба, представление состоят из вводной, описательной, мотивировочной и заключительной частей.

Выделим особенность, возникающую на стадии возбуждения кассационного производства: на суд возлагается обязанность не только проверить наличие права на подачу кассационной жалобы и соблюдение порядка его реализации (ст. 318–320 КАС), но и изучить жалобу (с истребованием материалов административного дела или без такового) на предмет принятия решения о допустимости рассмотрения кассационных жалобы, представления в судебном заседании суда кассационной инстанции (ст. 323 КАС).

При поступлении кассационной жалобы суд кассационной инстанции обязан проверить соблюдение следующих условий:

- 1) вступило ли в законную силу обжалуемое судебное постановление;
- 2) обладает ли лицо, подавшее кассационные жалобу, представление, правом кассационного обжалования;
- 3) соблюдены ли сроки подачи кассационных жалобы, представления;
- 4) соблюдены ли требования, предъявляемые к содержанию кассационной жалобы (ст. 319 КАС).
- 5) оплачена ли кассационная жалоба государственной пошлиной;
- 6) соблюдены ли правила подсудности, установленные ст. 319 КАС;
- 7) не поступило ли просьбы о возвращении или отзыве кассационных жалобы, представления.

Если какое-либо из этих условий нарушено, то суд кассационной инстанции возвращает кассационные жалобу, представление без рассмотрения их по существу (ст. 321 КАС).

После того как будет установлено, что лицом, подающим кассационную жалобу, представление, выполнены все требования, предъявляемые к форме, содержанию кассационной жалобы, соблюден порядок и сроки подачи, кассационная жалоба передается для изучения. Кассационные жалоба, представление изучаются на предмет их приемлемости для рассмотрения

в судебном заседании суда кассационной инстанции, а именно проверяются основания для проверки вступившего в законную силу судебного акта в порядке кассационного производства, предусмотренные ст. 328 КАС. Для этого судьи знакомятся с содержанием жалобы и приложенных к ней документов, а в случае необходимости истребуют для ознакомления и административное дело, по которому подана жалоба. В случае истребования административного дела судья вправе вынести определение о приостановлении исполнения решения суда до окончания производства в суде кассационной инстанции, если об этом заявлено ходатайство лицами, участвующими в деле.

Изучение кассационной жалобы должно быть осуществлено в срок, не превышающий одного месяца, а в ВС РФ – в срок, не превышающий двух месяцев. Если для ознакомления было истребовано административное дело, то в этом случае срок для изучения составляет до двух месяцев, а в ВС РФ – до трех месяцев. С учетом сложности административного дела срок изучения кассационной жалобы может быть продлен Председателем ВС РФ, но не более чем на два месяца.

По итогам изучения кассационных жалобы, представления судья может совершить одно из двух процессуальных действий: либо отказать в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, либо передать кассационные жалобу, представление с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

При отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции судья выносит определение.

Передача кассационных жалобы, представления в суд кассационной инстанции для рассмотрения в судебном заседании осуществляется на основании определения. В определении указываются: дата и место вынесения определения; фамилия и инициалы судьи, вынесшего определение; наименование суда кассационной инстанции, в который передается дело для рассмотрения по существу; наименование лица, подавшего кассационные жалобу, представление; судебные постановления, которые обжалуются; изложение содержания дела, по которому приняты судебные постановления; мотивированное изложение оснований для передачи кассационных жалобы, представления с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции; предложения судьи, вынесшего определение. Кассационные жалоба, представление вместе с определением направляются в суд кассационной инстанции.

Кассационные жалоба, представление подлежат рассмотрению в срок не более чем один месяц со дня вынесения определения о передаче дела на рассмотрение в судебном заседании суда кассационной инстанции, а в Верховный Суд РФ – не более чем два месяца. Возможности продления названного срока, а также специальных сроков рассмотрения кассационных жалоб, представлений по отдельным категориям административных дел КАС РФ не предусматривает.

При рассмотрении дела в кассационном порядке суд проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления.

Итоговый судебный акт кассационной инстанции (определение, постановление) вступает в законную силу со дня его принятия (ст. 331 КАС).

По результатам рассмотрения кассационных жалобы, представления суд кассационной инстанции вправе:

1) оставить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, кассационные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить дело на новое рассмотрение в соответствующий суд (при направлении дела на новое рассмотрение суд может указать на необходимость рассмотрения дела в ином составе судей);

3) отменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения либо прекратить производство по делу;

4) оставить в силе одно из принятых по делу судебных постановлений;

5) отменить либо изменить постановление суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новое судебное постановление, не передавая дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права;

6) оставить кассационные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 321 КАС.

В качестве основания для отмены судебных постановлений в кассационном порядке ст. 328 КАС устанавливает существенные нарушения норм права, которые подразделяются на два вида: существенные нарушения норм материального права и существенные нарушения норм процессуального права. К существенным нарушениям норм материального или процессуального права относится следующее:

а) они повлияли на исход дела, т. е. если бы эти нарушения не были допущены, то суд пришел бы к иным выводам;

б) без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Таким образом, для отмены или изменения судебного постановления в кассационном порядке необходимо установить, какие существенные нарушения законности судебного постановления допущены судом нижестоящей инстанции: либо существенные нарушения норм материального права, либо существенные нарушения норм процессуального права, либо существенные нарушения и норм материального, и норм процессуального права.

§ 6. Производство в суде надзорной инстанции

Порядок административного судопроизводства в соответствии с КАС РФ также предусматривает процедуру обжалования решений суда в надзорном порядке посредством обращения в Президиум Верховного Суда РФ лицами, участвующими в деле, и иными лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены этими судебными актами,

В надзорную инстанцию могут быть обжалованы следующие решения:

1) вступившие в законную силу решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в Верховном Суде РФ;

2) вступившие в законную силу решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в Верховном Суде РФ;

3) вступившие в законную силу решения и определения судебных коллегий Верховного Суда РФ, принятые им по первой инстанции, если указанные решения и определения были предметом апелляционного рассмотрения;

4) определения Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ;

5) определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ и Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ, вынесенные ими в апелляционном порядке;

6) определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ и Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ, вынесенные ими в кассационном порядке.

Надзорные жалоба, представление подаются непосредственно в Верховный Суд РФ.

Судебные акты могут быть обжалованы в порядке надзора в течение трех месяцев со дня вступления их в законную силу.

Надзорные жалоба, представление рассматриваются в срок не более чем два месяца, если административное дело не было истребовано, в противном случае рассмотрение должно быть произведено в срок не более чем три месяца. В указанный срок не засчитывается период, прошедший со дня истребования административного дела до дня его поступления в Верховный Суд РФ.

Поступившие в надзорную инстанцию жалоба или представление прокурора изучаются судьей Верховного Суда РФ. В качестве особенностей полномочий судьи в рамках рассмотрения надзорных жалобы, представления стоит отметить его право на вынесение определения о приостановлении исполнения обжалуемого судебного акта до окончания производства в суде надзорной инстанции, в случае если административное дело истребовано, наряду с наличием соответствующего ходатайства.

По окончании изучения надзорных жалобы, представления прокурора судья может вынести одно из следующих определений:

– об отказе в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ (в случае отсутствия надлежащих оснований для пересмотра). При этом все поданные в порядке надзора документы остаются в суде надзорной инстанции;

– о передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ.

Надзорные жалоба, представление рассматриваются Президиумом Верховного Суда РФ в судебном заседании в срок, не превышающий двух месяцев со дня вынесения соответствующего определения.

Надзорные жалоба, представление прокурора докладываются судьей Верховного Суда РФ. Кроме этого, подлежат докладу:

– обстоятельства административного дела;
– содержание судебных актов, принятых по административному делу;
– доводы надзорных жалобы, представления, послужившие основаниями для передачи к рассмотрению.

Рассмотрев надзорные жалобу, представление с административным делом в порядке надзора, Президиум Верховного Суда РФ вправе:

1) оставить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, надзорные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить административное дело на новое рассмотрение в соответствующий суд (при направлении административного дела на новое рассмотрение Президиум Верховного Суда РФ может указать на необходимость рассмотрения административного дела в ином составе судей);

3) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения либо прекратить производство по административному делу;

4) оставить в силе один из принятых по административному делу судебных актов;

5) отменить либо изменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и толковании норм материального права;

6) оставить надзорные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований.

В соответствии со ст. 341 КАС РФ судебные акты, в отношении которых поданы жалоба или представление, подлежат отмене или изменению, в случае если при рассмотрении административного дела в порядке надзора Президиум Верховного Суда РФ установит, что соответствующий обжалуемый судебный акт нарушает:

– права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации;

- права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;
- единообразии в толковании и применении судами норм права.

В случае равного количества голосов, поданных за пересмотр административного дела и против его пересмотра, надзорные жалоба, представление считаются отклоненными.

По результатам рассмотрения надзорных жалобы, представления Президиум Верховного Суда РФ выносит постановление, подписываемое председательствующим судьей, вступающее в законную силу немедленно и не подлежащее обжалованию, содержание которого оглашается лицам, участвующим в деле.

§ 7. Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам

Вступившие в законную силу решения судов первой инстанции, определения судов апелляционной инстанции, постановления и определения судов кассационной инстанции, постановления Президиума Верховного Суда РФ могут быть пересмотрены по новым и вновь открывшимся обстоятельствам судом, принявшим судебный акт.

Суды апелляционной, кассационной инстанций, а также Президиум Верховного Суда РФ (надзорная инстанция) вправе пересмотреть по указанным выше обстоятельствам вынесенные ими постановления в случае, когда этими постановлениями было изменено постановление нижестоящей инстанции либо вынесено новое постановление.

В случае установления приговором суда, вступившим в законную силу, вины судьи в совершении преступления, в результате которого был принят незаконный и (или) необоснованный судебный акт, пересмотр судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам осуществляется тем судом, судьей которого он был, принимая этот акт.

Заявление, представление о пересмотре подаются лицами, участвующими в деле; лицами, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом.

Общий срок обращения не должен превышать трех месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра судебного акта.

Пропуск установленного законом срока на подачу заявления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам при наличии заявления о восстановлении данного срока не является основанием для отказа в принятии заявления, представления о пересмотре вступившего в законную силу решения суда по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. В этом случае суд принимает заявление к производству, причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном

судебном заседании или в судебном заседании. Если суд признает причины пропуска срока неуважительными, то он отказывает в пересмотре вступившего в законную силу судебного акта.

Законом также предусмотрена возможность восстановления пропущенного срока, но при условии, что ходатайство подано не позднее шести месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра, и суд признает причины пропуска срока уважительными.

В силу ч. 1 ст. 350 КАС РФ основаниями для пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам являются возникшие после принятия судебного акта и имеющие существенное значение для правильного разрешения административного дела, следующие обстоятельства:

1) отмена судебного акта суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному административному делу.

Так, суд первой инстанции расценил пересмотр приговора в отношении П. как новое обстоятельство, предусмотренное п. 1 ч. 1 ст. 350 КАС РФ.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 350 КАС РФ основаниями для пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам являются возникшие после принятия судебного акта и имеющие значение для правильного разрешения административного дела следующие обстоятельства: отмена судебного акта суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному административному делу. Таких обстоятельств судебной коллегией не установлено.

Приговор суда в отношении П. в порядке, предусмотренном главами 45.1, 47.1, 48.1 и 49 УПК РФ, не отменялся. Приговор суда в отношении П. был изменен в связи с изменениями, внесенными в УК РФ, на основании ст. 10 УК РФ, в связи с чем был изменен срок погашения судимости в отношении него. Указанное обстоятельство не могло быть отнесено к новым обстоятельствам в силу требований ст. 350 КАС РФ³. Для применения указанного основания суд должен установить применение преюдициальных фактов, установленных судебным актом по другому делу, который впоследствии был отменен, при вынесении оспариваемого судебного акта. Постановления органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления не имеют преюдициального значения, однако их отмена также может повлиять на принятие законного и обоснованного решения;

2) признание вступившим в законную силу судебным актом суда общей юрисдикции или арбитражного суда сделки, повлекшей за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу;

3) признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Конституционный Суд РФ. Указанное основание для пересмотра по новым обстоятельствам приме-

³ Апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.02.2016 по делу № 33А-411/2016.

няется только в том случае, если решение КС РФ было принято после вынесения судебного акта и только в связи с обращением заявителя;

4) установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека;

5) определение или изменение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ либо в постановлении Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы, примененной в конкретном деле, если в соответствующем акте Верховного Суда РФ содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства;

6) признание Верховным Судом РФ, судом общей юрисдикции не действующим со дня принятия нормативного правового акта, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель оспорил данный нормативный правовой акт.

Вновь открывшиеся обстоятельства, влекущие отмену судебного решения, должны обладать совокупностью признаков: обстоятельства существовали в момент рассмотрения административного дела; обстоятельства не были и не могли быть известны заявителю, обстоятельства имеют существенное значение для дела, т. е., будь они известны во время рассмотрения дела, решение было бы вынесено иное. При этом новые доказательства по делу не могут служить основанием для пересмотра судебного постановления по вновь открывшимся обстоятельствам. Основаниями также являются установленные вступившим в законную силу приговором суда заведомо ложное заключение эксперта, заведомо ложные показания свидетелей, заведомо неправильные перевод, фальсификация доказательства, которые повлекли за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу; установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные деяния лица, участвующего в деле, или его представителя либо преступные деяния судьи, совершенные при рассмотрении данного административного дела.

§ 8. Процессуальные вопросы, связанные с исполнением судебных актов по административным делам

Судебные акты приводятся в исполнение после вступления их в законную силу.

Исполнительный лист выдается судом, рассмотревшим административное дело в первой инстанции, вне зависимости от того, суд какой инстанции принял судебный акт, на основании которого выдается исполнительный лист.

Исполнительный лист выдается судом после вступления судебного акта в законную силу, а в случае если судебный акт подлежит немедленному ис-

полнению или обращен судом к немедленному исполнению, – после принятия такого судебного акта или обращения его к немедленному исполнению.

В случае неясности требования, содержащегося в исполнительном документе, или неясности способа и порядка его исполнения взыскатель, должник, судебный пристав-исполнитель вправе обратиться в суд, принявший судебный акт, с заявлением о разъяснении исполнительного документа, способа и порядка его исполнения.

В соответствии со ст. 356 КАС исполнительный лист может быть предъявлен к исполнению в следующие сроки:

1) в течение трех лет со дня вступления судебного акта в законную силу, или со следующего рабочего дня после дня принятия судебного акта, подлежащего немедленному исполнению, или со дня окончания срока, установленного при предоставлении отсрочки исполнения судебного акта;

2) в течение трех месяцев со дня вынесения определения о восстановлении пропущенного срока предъявления исполнительного листа к исполнению.

При наличии обстоятельств, затрудняющих исполнение судебного акта, суд, выдавший исполнительный документ, по заявлению взыскателя, должника или судебного пристава-исполнителя вправе отсрочить или рассрочить исполнение судебного акта, изменить способ и порядок его исполнения.

Заявление об отсрочке или о рассрочке исполнения судебного акта, об изменении способа и порядка его исполнения рассматривается судом в течение десяти дней со дня поступления заявления в суд в судебном заседании с извещением взыскателя, должника и судебного пристава-исполнителя. Неявка указанных лиц, извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения заявления. По результатам рассмотрения заявления выносится определение, копии которого направляются взыскателю, должнику и судебному приставу-исполнителю не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.

На определение суда об отсрочке или рассрочке исполнения судебного акта, об изменении способа и порядка его исполнения либо отказе в удовлетворении заявления об отсрочке или рассрочке исполнения судебного акта, об изменении способа и порядка его исполнения может быть подана частная жалоба.

Если приведенный в исполнение судебный акт отменен полностью или в части и принят новый судебный акт о полном или частичном отказе в административном иске, либо административный иск оставлен без рассмотрения, либо производство по делу прекращено, административному ответчику возвращается всё то, что было взыскано с него в пользу административного истца по отмененному или измененному в соответствующей части судебному акту.

Еще один важный процессуальный вопрос, решаемый на стадии исполнения судебного акта по административным делам, – вопрос о повороте исполнения судебного акта, разрешаемого судом, принявшим новый судебный акт, которым отменен или изменен ранее принятый судебный акт.

Если в новом судебном акте об отмене или изменении ранее принятого судебного акта нет указаний на поворот его исполнения, административный ответчик вправе подать соответствующее заявление в суд первой инстанции.

На определение суда о повороте исполнения судебного акта или отказе в повороте исполнения судебного акта может быть подана частная жалоба.

Г л а в а 37

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА И ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ

§ 1. Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

Лица, которые могут предъявить административное исковое заявление:

- 1) лица, в отношении которых применен этот акт;
- 2) лица, являющиеся субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Право на обращение в суд с административным иском заявлением возникает только при наличии предусмотренных законом условий, т. е. предъявить административное исковое заявление возможно, только если:

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

оспариваемый нормативный правовой акт или акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами, по мнению лица (лиц), нарушил или может нарушить их права, свободы и законные интересы.

Общественное объединение вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части лишь при наличии следующих условий:

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

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

С административным иском заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта РФ или мест-

ным референдумом, не действующим полностью или в части, могут обратиться:

- прокурор в пределах своей компетенции;
- Президент РФ;
- Правительство РФ;
- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;
- высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);
- орган местного самоуправления;
- глава муниципального образования.

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

- не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;
- нарушает их компетенцию;
- нарушает права, свободы и законные интересы граждан.

Центральная избирательная комиссия РФ; избирательная комиссия субъекта РФ; избирательная комиссия муниципального образования – с заявлением о признании нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации не действующим полностью или в части – если полагают, что:

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

Административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 214 КАС РФ суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

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

КАС РФ устанавливает правило об обязательности участия в деле представителя, имеющего высшее юридическое образование, при оспаривании

нормативных правовых актов. Статья 126 КАС РФ требует прикладывать к административному исковому заявлению среди прочего:

- документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя;
- документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у представителя административного истца, если административное исковое заявление подано представителем.

Гражданин, не имеющий высшего юридического образования, в производстве по административному делу о признании нормативного правового акта или его части недействующими вправе вести дело только через представителя, имеющего соответствующее образование. Если гражданин – административный истец намерен вести данное дело самостоятельно, то при подаче административного искового заявления он должен указать сведения о наличии у него высшего юридического образования, а также приложить к заявлению копии подтверждающих это документов. В случае когда данное требование не соблюдено, суд оставляет заявление без движения.

Однако важно учитывать, что такой порядок является исключением из общих положений КАС РФ, в общем случае наличие высшего образования для административного истца не является обязательным.

К содержанию административного искового заявления предъявляются общие и специальные требования.

Согласно специальным требованиям в административном исковом заявлении об оспаривании нормативного акта и о признании нормативного правового акта недействующим должны быть указаны:

- наименование органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации, должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт;
- наименование, номер, дата принятия оспариваемого нормативного правового акта, источник и дата его опубликования;
- сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом;
- сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, нарушены;
- при подаче такого заявления общественным объединением, прокурором, Президентом РФ, Правительством РФ, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), органом местного самоуправления, главой муниципального образования, Центральной избирательной комиссией РФ, избирательной комиссией субъекта РФ, избирательной комиссией муниципального образования – сведения о том, какие права, свободы и законные интересы иных лиц, в интересах которых подано административное

исковое заявление, нарушены, или о том, что существует реальная угроза их нарушения;

– наименование и отдельные положения нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части;

– ходатайства, обусловленные невозможностью приобщения каких-либо документов о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим с указанием на несоответствие законодательству Российской Федерации всего нормативного правового акта или отдельных его положений.

По результатам рассмотрения судья может принять решение:

– об отказе в принятии административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим;

– возвращении административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим;

– оставлении без движения административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим.

Суд может принять меру предварительной защиты по административному иску об оспаривании нормативного правового акта или его оспариваемых положений.

Основные условия принятия меры предварительной защиты по данному производству сформулированы предельно четко:

во-первых, принять меру предварительной защиты может только суд;

во-вторых, в качестве меры предварительной защиты выступает такая мера, как запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений;

в-третьих, принятие никаких иных мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается;

в-четвертых, мера предварительной защиты может применяться только в отношении административного истца.

Согласно положениям ст. 85 КАС РФ суд может установить запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в следующих случаях:

во-первых, если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление;

во-вторых, если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

В этой же статье установлено еще одно важное для рассматриваемого производства положение о том, что к мерам предварительной защиты по адми-

нистративному иску (в частности, к запрету применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений) не относится самостоятельное приостановление органом или должностным лицом, обладающими властными полномочиями, действия принятых ими нормативных правовых актов.

Запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений может быть установлен судом по заявлению о применении мер предварительной защиты административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц.

Заявление о запрете применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений может быть подано в суд:

- либо одновременно с административным исковым заявлением;
- либо до рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта по существу;
- либо до вступления решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в законную силу.

Что касается формы заявления о запрете применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений, то заявление:

- может быть подано как самостоятельный акт;
- может быть изложено как ходатайство о применении мер предварительной защиты в административном искомом заявлении.

О принятии меры предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений или об отказе в этом суд выносит определение, копии которого незамедлительно направляются лицам, участвующим в деле.

Определение суда о запрете применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений приводится в исполнение немедленно в порядке, установленном для исполнения судебных актов.

Суд вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько административных дел об оспаривании одного и того же нормативного правового акта, а также об оспаривании разных положений этого акта.

Основное условие для объединения в одно производство административных дел об оспаривании нормативных правовых актов – мнение суда, что такое объединение будет способствовать правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований.

Об объединении в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения нескольких находящихся в производстве суда административных дел об оспаривании нормативного правового акта суд выносит определение.

КАС РФ устанавливает общие сроки судебного разбирательства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов. При этом важно подчеркнуть, что в данной норме устанавливаются максимальные, предельные сроки судебного разбирательства, что позволяет судам рассматривать административные дела и в более краткие сроки. В частности, в рассматриваемой части определены два параметра:

– для всех судов общей юрисдикции (кроме Верховного Суда РФ) – административные дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются судом в срок, не превышающий двух месяцев со дня подачи административного искового заявления;

– для Верховного Суда РФ – административные дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в течение трех месяцев со дня подачи административного искового заявления.

Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора.

В производство об оспаривании нормативного правового акта прокурор вступает:

– либо как лицо, подавшее административное исковое заявление (в случае если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено на основании административного искового заявления прокурора, прокурору не требуется давать заключение по этому административному делу);

– либо как особый (в данном производстве – обязательный) участник процесса (в случае если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено не на основании административного искового заявления прокурора, прокурор, вступивший в судебный процесс, должен дать заключение по этому административному делу).

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»:

– если прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением об оспаривании нормативного правового акта, то прокурор, участвующий в деле, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца, выступает с объяснениями и поэтому не дает заключения по делу;

– если же прокурор не является лицом, подавшим административное исковое заявление, а вступает в процесс по административному делу о признании нормативного правового акта или его части недействующими на основании ч. 7 ст. 39 КАС РФ и ч. 4 ст. 213 КАС РФ статьи, то он участвует в судебном заседании и дает заключение после исследования всех доказательств по административному делу.

Процессуальные обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов: необходимость проверки законности нормативного правового акта, выражающейся в пошаговой проверке всех его положений (если акт оспаривается в целом) либо тех положений нормативного правового, которые оспариваются заявителем.

Понятие и признаки, форма и содержание, позволяющие определять правовой акт как нормативный, в общем виде отражены в п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. В нем, в частности, указывается, что под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, содержа-

щий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

При проверке законности оспариваемых нормативных правовых актов суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим.

Суд выясняет следующие обстоятельства в полном объеме:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) 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.

3) соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Особенностью административного судопроизводства при рассмотрении данной категории дел является то, что бремя доказывания возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, причем возлагается обязанность доказывания таких обстоятельств, как:

1) соблюдение 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;

2) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Бремя доказывания данных вопросов, возложенное на соответствующее уполномоченное лицо, нередко становится предметом судебного разбира-

тельства в производстве по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов.

В соответствии с КАС РФ отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования, а также признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления, уполномоченной организацией или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, не влечет за собой обязанность суда прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Если в ходе судебного разбирательства оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу или был отменен, то это обстоятельство не может быть основанием для прекращения производства по этому делу при условии, что в ходе рассмотрения установлены:

во-первых, применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца;

во-вторых, нарушение его прав, свобод и законных интересов.

При этом следует иметь в виду, что если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца, то суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Особенностью административного судопроизводства является также то, что соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта не может быть утверждено.

Часть 2 ст. 215 КАС РФ регламентирует виды решений, которые могут быть приняты судом по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта, и основания их принятия в зависимости от соответствия данного акта иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу:

1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Суд вправе указать в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта на тот факт, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов.

Резолютивная часть решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта должна включать:

1) указание на удовлетворение административного иска полностью или в части и на признание оспариваемого нормативного правового акта не действующим полностью или в части или на отказ в удовлетворении административного иска. При этом должны быть указаны:

– дата, с которой оспариваемый нормативный правовой акт признается не действующим полностью или в части, – это может быть день вступления решения суда в законную силу или иная определенная судом дата;

– реквизиты оспариваемого нормативного правового акта: его полное наименование, номер, дата принятия и наименование органа или должностного лица, его издавших или принявших;

2) указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии:

– в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения;

– по истечении одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в ближайшем номере официального печатного издания, имеющего определенную периодичность выпуска;

– в указанные выше сроки в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа, организации или должностного лица, если официальное печатное издание, в котором публиковался или должен был публиковаться признанный недействующим нормативный правовой акт, прекратило свою деятельность.

В случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части не могут применяться также нормативные правовые акты, которые:

1) имеют меньшую юридическую силу и:

а) либо воспроизводят содержание данного нормативного правового акта;

б) либо на нем основаны и из него вытекают;

2) приняты после признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части и являются тождественными по отношению к нему.

Решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Статья 217.1 КАС РФ регламентирует рассмотрение административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. К ним относятся акты федеральных органов исполнительной власти, в которых формулируется официальное толкование органами государственной власти тех или иных законоположений, оказывающих большое влияние на правоприменительную практику, поскольку содержащиеся в них разъяснения учитываются не только самими

органами государственной власти, но также другими ведомствами и даже судебными органами.

§ 2. Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

Граждане, организации, иные лица имеют право на обращение в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и иных организаций, наделенных публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Предметом судебного рассмотрения являются решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы гражданина;
- 2) созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;
- 3) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

В п. 12–13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» разъясняется, что:

– к *решениям* относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного взыскания). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина);

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

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

Как разъясняется в постановлении Пленума, можно оспорить действия (бездействие) и решения:

– федеральных органов государственной власти: представительного (законодательного) органа Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», указами Президента Российской Федерации о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, а также территориальных органов, созданных федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий;

– органов государственной власти субъекта Российской Федерации: законодательного (представительного) органа, высшего исполнительного органа и иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и на основании нормативного правового акта органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации и (или) его высшего должностного лица;

– органов местного самоуправления: представительного органа муниципального образования, местной администрации и иных органов, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

К должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены, следует относить лиц, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц.

Интересная особенность рассматриваемой категории дел установлена ч. 2 ст. 221 КАС РФ: к участию в административном деле об оспаривании решения, действия (бездействия) должностного лица, государственного или муниципального служащего в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, в котором исполняют свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном Кодексом, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов.

Под иными государственными органами понимаются, в частности, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, другие избирательные комиссии, Счетная палата Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном названным кодексом, суды рассматривают и разрешают административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций субъектов профессиональной деятельности, если оспариваемые решения, действия (бездействие) являются результатом осуществления (неосуществления) указанных полномочий. В то же время не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным спорам, возникающим между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат разрешению в исковом порядке.

Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) саморегулируемых организаций субъектов предпринимательской деятельности рассматриваются в порядке, предусмотренном АПК РФ.

Административными истцами по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) выступают лица и организации, защищающие собственный интерес:

- 1) граждане (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства);
- 2) организации (коммерческие и некоммерческие, не обладающие властными полномочиями).
- 3) иные лица (например, религиозная группа, не являющаяся юридическим лицом; родительский комитет класса).

Административное исковое заявление к органу государственной власти, иному государственному органу, органу местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу, государственному

или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности.

В случае если место нахождения органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не совпадает с территорией, на которую распространяются их полномочия или на которой исполняет свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, административное исковое заявление подается в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов, организации или на территории которого исполняют свои обязанности соответствующее должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

Заявление об оспаривании решения, действия (бездействия) должно соответствовать общим требованиям, но имеет особенности, предусмотренные ст. 220 КАС РФ. В нем должны быть указаны:

– орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемое решение либо совершившие оспариваемое действие (бездействие);

– наименование, номер, дата принятия оспариваемого решения, дата и место совершения оспариваемого действия (бездействия);

– сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие (от принятия каких решений либо от совершения каких действий в соответствии с обязанностями, возложенными в установленном законом порядке, уклоняются орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями);

– сведения о правах, свободах и законных интересах административного истца, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием);

– нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемые решение, действие (бездействие);

– сведения о том, подавалась ли в вышестоящий в порядке подчиненности орган или вышестоящему в порядке подчиненности лицу жалоба по тому же предмету, который указан в подаваемом административном исковом заявлении. Если такая жалоба подавалась, указываются дата ее подачи, результат ее рассмотрения. Копия ответа из вышестоящего в порядке подчиненности органа или от вышестоящего в порядке подчиненности лица обязательно прилагается к административному исковому заявлению наряду с другими документами.

По общему правилу, административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

КАС предусматривает исключения. Например, административное исковое заявление о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя может быть подано в суд в течение десяти

дней со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 2 ст. 219 КАС РФ).

В качестве меры предварительной защиты по административному иску суд вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия.

Согласно общему правилу, административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, рассматриваются судом в течение одного месяца, а Верховным Судом Российской Федерации – в течение двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд.

Административные дела об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования рассматриваются судом в течение десяти дней со дня поступления административного искового заявления в суд.

В соответствии со ст. 226 КАС РФ суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителей органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, принявших оспариваемое решение либо совершивших оспариваемое действие (бездействие), и в случае их неявки наложить судебный штраф.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление.

При проверке законности этих решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет следующие обстоятельства в полном объеме:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

По результатам рассмотрения административного дела судом принимается одно из следующих решений:

1) об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

В случае удовлетворения административного иска об оспаривании решения, действия (бездействия) и необходимости принятия административным ответчиком каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствий к их осуществлению суд указывает на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца и на срок устранения таких нарушений, а также на необходимость сообщения об исполнении решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) в суд и лицу, которое являлось административным истцом по этому административному делу, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу, если иной срок не установлен судом

§ 3. Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации

Решения и действия (или бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов) или в суд. Предварительное обращение в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд.

С административным иском заявлением в суд могут обратиться избиратели, участники референдума, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения, другие общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума и их уполномоченные представители, иные группы участников референдума и их уполномоченные представители, наблюдатели, а также прокурор, считающие, что решением или действием (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностных лиц, избирательной комиссии, комиссии референдума нарушаются избирательные права или права на участие в референдуме.

Установление в законе сроков обращения в суд и сроков рассмотрения дел о защите избирательных прав имеет исключительно организационное значение, так как выборы и избирательные кампании проводятся в строго ограниченные периоды времени, которые необратимы.

Административное исковое заявление о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении его избирательных прав или права на участие в референдуме, законодательства о выборах и референдумах.

Административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования.

После опубликования результатов выборов, референдума административное исковое заявление об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума о результатах выборов, референдума может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов, референдума.

Административное исковое заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования.

Рассмотрение административного дела проводится по общим правилам искового производства с особенностями, предусмотренными ст. 243 КАС РФ.

Выделим данные особенности:

– административное дело об оспаривании избирателем, участником референдума решения участковой избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования рассматривается судом с обязательным участием представителя территориальной комиссии, а при проведении муниципальных выборов, референдума – представителя комиссии, организующей соответствующие муниципальные выборы, референдум;

– при рассмотрении и разрешении административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в период избирательной кампании, кампании референдума суд до дня опубликования результатов выборов, референдума не может применять меры предварительной защиты к административному исковому заяв-

лению в виде: наложения ареста на избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей, участников референдума, иные избирательные документы, документы референдума или в виде их изъятия; приостановления деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума; запрета избирательным комиссиям, комиссиям референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов, референдума;

– при рассмотрении и разрешении административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации правила упрощенного (письменного) производства по административным делам применению не подлежат;

– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в лице своего представителя может быть привлечена судом к участию в административном деле о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации для дачи заключения по этому делу, за исключением случаев участия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в административном деле в качестве административного ответчика или заинтересованного лица.

Суд, установив наличие нарушений законодательства о выборах и референдумах при принятии оспариваемого решения, совершении оспариваемого действия (бездействия) органом государственной власти, органом местного самоуправления, общественным объединением, избирательной комиссией, комиссией референдума, должностным лицом:

1) удовлетворяет административный иск о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации полностью или в части,

2) признает указанные решение, действие (бездействие) незаконными,

3) определяет способ и сроки восстановления нарушенных прав, свобод и реализации законных интересов и (или) устранения последствий допущенных нарушений,

4) указывает на необходимость сообщения об исполнении решения в суд и лицу, предъявившему административное искивое заявление, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Особенностью рассмотрения дел данной категории также является установление специальных оснований для прекращения производства по делу, например, производство по делу подлежит прекращению:

1) если до принятия судом решения избирательное объединение исключило из выдвинутого им списка кандидата, совершившего следующие действия, послужившие поводом для обращения в суд:

а) кандидат в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, включая сеть Интернет) призывал к совершению деяний, определяемых федеральным законом как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждал к таким деяниям, а также обосновывал или оправдывал экстремизм;

б) кандидат совершал действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства или неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

в) кандидат пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения;

2) если судом установлено, что административный истец не отвечает требованиям, установленным КАС РФ, а именно: избиратель, участник референдума вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, комиссии референдума, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референдума, на котором он принимал участие в соответствующих выборах, референдуме.

§ 4. Производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости

Кадастровая стоимость объекта недвижимости определяется в результате государственной кадастровой оценки, основания, принципы и порядок проведения которой регламентированы Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

Согласно Федеральному стандарту оценки «Определение кадастровой стоимости объектов недвижимости (ФСО № 4)», утвержденному приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 22 октября 2010 г. № 508, под кадастровой стоимостью понимается установленная в процессе государственной кадастровой оценки рыночная стоимость объекта недвижимости, определенная методами массовой оценки, или, при невозможности определения рыночной стоимости методами массовой оценки, рыночная стоимость, определенная индивидуально для конкретного объекта недвижимости в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

Под массовой оценкой недвижимости понимается процесс определения стоимости при группировании объектов оценки, имеющих схожие характеристики, в рамках которого используются математические и иные методы моделирования стоимости на основе подходов к оценке¹.

В силу п. 2 ст. 66 Земельного кодекса Российской Федерации для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель.

¹ Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости» (ФСО № 4) : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 октября 2010 г. № 508 (в ред. Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.06.2015 № 388).

Под государственной кадастровой оценкой понимается совокупность действий, включающих в себя: принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке; отбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости и заключение с ним договора на проведение оценки; определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; экспертизу отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; внесение результатов определения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости (ст. 24.11 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»²).

Порядок проведения государственной кадастровой оценки земель всех категорий на территории Российской Федерации установлен Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель³.

В соответствии с данными Правилами, государственная кадастровая оценка земель проводится не реже одного раза в 5 лет для определения кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения и основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования.

Целью проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости (земельные участки и объекты капитального строительства) является определение их кадастровой стоимости для целей налогообложения (в отношении объектов капитального строительства – после введения налога на недвижимость). Кроме того, в отдельных случаях кадастровая стоимость применяется для установления арендной платы, а также определения цены выкупа земельных участков, находящихся в государственной собственности.

Особую актуальность и востребованность приобрело оспаривание в судебном порядке кадастровой оценки земель, так как кадастровая оценка земельного участка имеет ярко выраженную фискальную функцию (формирование налогооблагаемой базы для определения величины земельного налога, а также определение арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, напрямую зависит от кадастровой оценки земельного участка).

Поскольку оспаривание кадастровой стоимости объектов недвижимости затрагивает интересы достаточно большого круга лиц, особую значимость приобретает появление отдельной главы в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, нормы которой определяют круг лиц, которые вправе обратиться в суд с административным иском; правила подсудности; требования к содержанию административного искового заявления и перечень прилагаемых к нему в обязательном порядке документов.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4226.

³ Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель : постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316 (ред. от 30.06.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27. Ст. 3496.

Согласно ч. 1 ст. 245 КАС РФ юридические лица и граждане вправе обратиться в суд с административным иском о признании недействительными результатов определения кадастровой стоимости, включая оспаривание решений комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, а также с административным иском о признании недействительными действий (бездействия) такой комиссии в случае, если результатами определения кадастровой стоимости затронуты их права и обязанности.

Как разъяснено в п. 6 постановления Пленума ВС РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости», с заявлением, административным иском о пересмотре кадастровой стоимости вправе обратиться в том числе юридические и физические лица, владеющие объектом недвижимости на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения.

Таким образом, административными истцами по данной категории дел, как правило, выступают лица, которые полагают, что их права нарушены несоответствием внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости спорного земельного участка его рыночной стоимости. К таким лицам, в частности, относятся собственники земельных участков, арендаторы, лица, у которых земельные участки находятся на праве постоянного (бессрочного) пользования, собственники объектов недвижимого имущества, имеющие исключительное право на приватизацию земельного участка, в случае когда выкупная цена земельного участка определяется исходя из его кадастровой стоимости. В соответствии со ст. 245 КАС РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления вправе обратиться в суд с административным иском о признании недействительными результатов определения кадастровой стоимости, включая оспаривание решений комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, а также с административным иском о признании недействительными действий (бездействия) такой комиссии в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Органы местного самоуправления, органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя вправе оспорить решения или действия (бездействие) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, находящихся в собственности других лиц.

В постановлении Пленума ВС РФ № 28 конкретизирован вопрос о надлежащем ответчике по данной категории споров. Так, из п. 7 постановления следует, что административными ответчиками по делам об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной являются государственный орган или орган местного самоуправления, утвердившие результаты определения кадастровой стоимости, и государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке.

В случае оспаривания результатов определения кадастровой стоимости в связи с недостоверными сведениями об объекте оценки, к участию в деле также привлекается орган, на который возложена обязанность по исправлению кадастровой или технической ошибки.

По делам об оспаривании решений, действий (бездействия) Комиссии заинтересованными лицами (административными ответчиками) являются Комиссия и государственный орган, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке, при котором она создана.

Суд привлекает к участию в деле иных лиц, права и обязанности которых могут быть затронуты решением суда. Например, собственника, сособственника, бывшего собственника, соарендатора объекта недвижимости (ст. 47 и ч. 3 ст. 247 КАС РФ).

Согласно ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены:

- юридическими лицами и физическими лицами, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права или обязанности этих лиц;
- органами государственной власти и органами местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Административное исковое заявление может быть подано в суд *не позднее пяти лет* с даты внесения в государственный кадастр недвижимости оспариваемых результатов определения кадастровой стоимости, если на момент обращения в суд в государственный кадастр недвижимости не внесены:

- результаты определения кадастровой стоимости, полученные при проведении очередной государственной кадастровой оценки, либо
- сведения, связанные с изменением качественных или количественных характеристик объекта недвижимости, повлекшие изменение его кадастровой стоимости (ч. 3 ст. 245 КАС РФ).

Данный вид административного судопроизводства устанавливает обязательный досудебный порядок урегулирования споров, в частности: юридическое лицо может обратиться в суд *при условии* обязательного предварительного обращения в Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (п. 4 ст. 245 КАС РФ).

Административное исковое заявление об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости должно соответствовать требованиям ст. 126 КАС РФ. Дополнительно к исковому заявлению по данной категории дел прилагаются:

- кадастровая справка о кадастровой стоимости объекта недвижимости, содержащая сведения об оспариваемых результатах определения кадастровой стоимости;
- нотариально заверенная копия правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа на объект недвижимости в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается лицом, обладающим правом на объект недвижимости;

– документы, подтверждающие недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании недостоверности указанных сведений;

– отчет, составленный на бумажном носителе и в форме электронного документа, в случае если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости;

– положительное экспертное заключение на бумажном носителе и в форме электронного документа, подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, требованиям стандартов и правил оценочной деятельности такой саморегулируемой организации оценщиков в случаях, установленных этим уполномоченным федеральным органом.

В процессе по делам о пересмотре кадастровой стоимости лица, участвующие в деле, обязаны доказать обстоятельства, на которые они ссылаются в обоснование своих требований и возражений, за исключением случаев освобождения от доказывания, определенных ст. 64 КАС РФ.

Обязанность доказать недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, а также величину рыночной стоимости, устанавливаемой в качестве кадастровой, лежит на административном истце (ч. 5 ст. 247 и ч. 1 ст. 248 КАС РФ).

В постановлении Пленума ВС РФ № 28 указывается на то, что при разбирательстве дел о пересмотре кадастровой стоимости в связи с недостоверными сведениями об объекте оценки необходимо учитывать, что к недостоверным сведениям относится допущенное при проведении кадастровой оценки искажение данных об объекте оценки, на основании которых определялась его кадастровая стоимость. Например, неправильное указание сведений в перечне объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке, либо неправильное определение оценщиком условий, влияющих на стоимость объекта недвижимости (местоположение объекта оценки, его целевое назначение, разрешенное использование земельного участка, аварийное состояние объекта, нахождение объекта в границах санитарно-защитных зон и других зон с особыми условиями использования территории и иные условия), неправильное применение данных при расчете кадастровой стоимости, неиспользование сведений об аварийном состоянии объекта оценки.

Содержание решения суда должно соответствовать требованиям, определенным ст. 180 КАС РФ, и в резолютивной части должно включать также указание на вновь установленную величину кадастровой стоимости.

Если на момент принятия решения суда в государственный кадастр недвижимости внесены сведения о кадастровой стоимости, установленные в результате проведения очередной государственной кадастровой оценки, в резолютивной части решения должно содержаться указание на период действия определенной судом кадастровой стоимости.

Ввиду того что сведения о дате подачи заявления о пересмотре кадастровой стоимости подлежат внесению в государственный кадастр недвижимости и применяются для целей налогообложения и иных установленных законодательством целей, в резолютивной части решения указывается дата подачи соответствующего заявления.

В случае удовлетворения заявления об оспаривании решения Комиссии о пересмотре кадастровой стоимости либо об определении кадастровой стоимости в размере рыночной резолютивная часть решения суда также должна содержать указание на исключение установленной Комиссией кадастровой стоимости из сведений государственного кадастра недвижимости.

§ 5. Производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок

Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» определяет присуждение компенсации как специальный способ защиты права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Компенсация за нарушение данных прав отличается рядом особенностей:

- 1) она не направлена на возмещение имущественных потерь заинтересованного лица;
- 2) она не заменяет собой возмещения имущественного вреда, причиненного ему незаконными действиями (бездействием) государственных органов, в том числе судов;
- 3) как мера ответственности государства, она имеет целью возмещение причиненного неимущественного вреда фактом нарушения процедурных условий, обеспечивающих реализацию данных прав в разумный срок, независимо от наличия или отсутствия вины суда, органов уголовного преследования, органов, на которые возложена обязанность по исполнению судебных актов, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Присуждение компенсации за нарушение этих права, как указано в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», лишает заинтересованное лицо права на компенсацию морального вреда за указанные нарушения (ч. 4 ст. 1 Закона о компенсации, ст. 151, 1069, 1070 ГК РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 250 КАС РФ с административным иском заявлением о присуждении компенсации в суд может обратиться лицо, полагающее, что государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, должностным лицом нарушено:

– его право на судопроизводство в разумный срок, включая досудебное производство по уголовному делу и применение меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество, или

– право на исполнение судебного акта в разумный срок.

В число лиц, имеющих право на обращение в суд с административным иском заявлением о присуждении компенсации, относятся граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, полагающие, что их право нарушено, и являющиеся:

– в гражданском и административном судопроизводстве – сторонами, заявителями, заинтересованными лицами, третьими лицами, заявляющими самостоятельные требования относительно предмета спора, взыскателями и должниками;

– в уголовном судопроизводстве – подозреваемыми, обвиняемыми, подсудимыми, осужденными, оправданными, потерпевшими или иными заинтересованными лицами, которым деянием, запрещенным уголовным законом, причинен вред, гражданскими истцами, гражданскими ответчиками, а также лицами, на имущество которых наложен арест (ч. 1 ст. 1 Закона о компенсации).

С административным иском заявлением о присуждении компенсации в суд может обратиться прокурор в защиту интересов гражданина, который относится к числу лиц, имеющих право требовать присуждения компенсации, и по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд с таким заявлением (ч. 1 ст. 39 КАС РФ).

Административный иск о присуждении компенсации по общему правилу может быть подан в суд в шестимесячный срок со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятого по делу, по которому допущено нарушение (ч. 2 ст. 250 КАС РФ).

Заявление о компенсации по делу, производство в суде по которому не окончено, может быть принято судом только в случае, если лицо, требующее компенсации, либо иное лицо, участвующее в деле, ранее обращалось к председателю соответствующего суда с *заявлением об ускорении рассмотрения* этого дела по правилам КАС РФ.

Административный иск о присуждении компенсации подается в суд, уполномоченный рассматривать такое заявление, *через суд, принявший в первой инстанции* решение (определение, постановление), вынесший приговор, либо *через суд, рассматривающий дело в первой инстанции*.

В административном исковом заявлении о присуждении компенсации, кроме общих требований, предъявляемых КАС РФ, должны быть указаны:

1) наименование суда, в который подается административное исковое заявление о присуждении компенсации;

2) наименование лица, подающего это заявление, с указанием его процессуального положения, места нахождения или места жительства, наименования ответчика и других лиц, участвующих в деле, их место нахождения или место жительства;

3) сведения о судебных актах, принятых по делу, наименования судов, рассматривавших дело, предмет спора или ставшие основанием для возбуждения уголовного дела обстоятельства, сведения об актах и действиях органа, организации или должностного лица, на которых возложены обязанности по исполнению судебных актов;

4) общая продолжительность судопроизводства по рассмотренному судом делу, исчисляемая со дня поступления заявления, искового заявления или административного искового заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по гражданскому или административному делу либо с момента начала осуществления уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора, общая продолжительность применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства либо общая продолжительность производства по исполнению судебного акта;

5) общая продолжительность досудебного производства по уголовному делу, по которому принято решение о приостановлении предварительного расследования в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, исчисляемая со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу по указанному основанию;

6) обстоятельства, известные лицу, заявляющему требование о компенсации и повлиявшие на длительность судопроизводства по делу или на длительность исполнения судебных актов;

7) доводы лица, заявляющего требование о компенсации, с указанием основания для присуждения компенсации и ее размера;

8) обстоятельства, известные лицу, заявляющему это требование, и свидетельствующие о бездействии прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя путем нарушения установленного уголовно-процессуальным законодательством РФ порядка рассмотрения заявления, сообщения о преступлении, в том числе в связи:

– с неоднократной или несвоевременной отменой решения об отказе в возбуждении уголовного дела или решения о возбуждении уголовного дела;

– приостановлением предварительного расследования по уголовному делу в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого в совершении преступления;

– прекращением уголовного дела или уголовного преследования;

– недостаточностью, несвоевременностью или неэффективностью мер, принятых органом, осуществляющим предварительное расследование по уголовному делу, для установления лица, подлежащего привлечению в качестве подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления;

9) последствия нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок и их значимость для лица, подающего административное исковое заявление;

10) реквизиты банковского счета лица, подающего административное исковое заявление, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию.

Заявление о компенсации рассматривается судом общей юрисдикции по общим правилам КАС РФ с особенностями, установленными гл. 26 КАС РФ. Оно подлежит рассмотрению в двухмесячный срок со дня поступления вместе с делом в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству и на принятие судебного акта.

При рассмотрении административного искового заявления о присуждении компенсации суд устанавливает факт нарушения права административного истца на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок исходя из доводов, изложенных в административном исковом заявлении, содержания принятых по делу судебных актов, из материалов дела и с учетом следующих обстоятельств:

- 1) правовая и фактическая сложность дела;
- 2) поведение административного истца и иных участников судебного процесса;
- 3) достаточность и эффективность действий суда или судьи, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела;
- 4) достаточность и эффективность осуществляемых в целях своевременного исполнения судебного акта действий органов, организаций или должностных лиц, на которых возложены обязанности по исполнению судебных актов;
- 5) общая продолжительность судебного разбирательства по делу и неисполнения судебного акта.

При рассмотрении административного искового заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок суд устанавливает факт нарушения права административного истца на уголовное судопроизводство в разумный срок исходя из доводов, изложенных в административном исковом заявлении, содержания принятых по уголовному делу судебных актов, из материалов дела и с учетом следующих обстоятельств:

- 1) правовая и фактическая сложность дела;
- 2) поведение административного истца и иных участников уголовного процесса;
- 3) достаточность и эффективность действий суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания, органа дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования или рассмотрения уголовного дела;

4) общая продолжительность уголовного судопроизводства или применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства.

В постановлении Пленума ВС РФ № 11 очень подробно описывается круг обстоятельств, подлежащих исследованию в судебном заседании. Например, при оценке правовой и фактической сложности дела надлежит принимать во внимание обстоятельства, затрудняющие рассмотрение дела, число соистцов, соответчиков и других участвующих в деле лиц, необходимость проведения экспертиз, их сложность, необходимость допроса значительного числа свидетелей, участие в деле иностранных лиц, необходимость применения норм иностранного права, объем предъявленного обвинения, число подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, потерпевших, а также необходимость обращения за правовой помощью к иностранному государству.

При этом такие обстоятельства, как рассмотрение дела различными судебными инстанциями, участие в деле органов публичной власти, сами по себе не могут свидетельствовать о сложности дела.

Исследованию подлежат вопросы, связанные со своевременностью назначения дела к слушанию, проведением судебных заседаний в назначенное время, обоснованностью отложения дела, сроками изготовления судьей мотивированного решения и направления его сторонам, полнотой осуществления судьей контроля за выполнением работниками аппарата суда своих служебных обязанностей, в том числе по извещению участвующих в деле лиц о времени и месте судебного заседания, своевременным изготовлением протокола судебного заседания и ознакомлением с ним сторон, полнотой и своевременностью принятия судьей мер в отношении участников процесса, в частности мер процессуального принуждения, направленных на недопущение их процессуальной недобросовестности и процессуальной волокиты по делу, осуществлением судьей контроля за сроками проведения экспертизы, наложением штрафов, а также мер в отношении других лиц, препятствующих осуществлению правосудия, и т. д.

По результатам рассмотрения административного иска о присуждении компенсации суд принимает решение, которое должно соответствовать установленным главой 15 КАС РФ требованиям. Кроме того, оно должно отвечать требованиям ст. 180 КАС РФ и дополнительно содержать:

1) в *мотивировочной части*:

– сведения о судебных актах, принятых по делу, о предмете спора, наименования судов, рассматривавших дело, сведения об общей продолжительности судопроизводства по делу, общей продолжительности применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства или об общей продолжительности исполнения судебного акта;

– обоснование размера компенсации и наименование органа, организации или должностного лица, на которых в соответствии с федеральным законом возложены обязанности по исполнению судебных актов о присуждении компенсации;

– мотивы, по которым присуждается компенсация, или мотивы, по которым отказано в ее присуждении;

2) в резолютивной части:

- в случае отказа в присуждении компенсации – указание на это;
- в случае присуждения компенсации – указание на это и сведения о размере компенсации; наименование органа, организации или должностного лица, на которых в соответствии с федеральным законом возложены обязанности по исполнению судебных актов о присуждении компенсации;
- указание на распределение судебных расходов.

Решение суда по административному делу о присуждении компенсации подлежит немедленному исполнению в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

§ 6. Производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису

Административное исковое заявление о приостановлении деятельности может быть подано органами и должностными лицами, уполномоченными федеральным законом на осуществление контроля за деятельностью указанных организации, объединения, средства массовой информации или аудиовизуального сервиса.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» с требованием о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вправе обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации.

Административное исковое заявление о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения подается прокурором субъекта Российской Федерации или территориальным органом Минюста России.

В отношении религиозной организации соответствующее административное исковое заявление подается Минюстом России или его территориальным органом либо прокурором.

Если религиозное объединение действует без образования юридического лица, в том числе когда руководитель религиозной группы не подал письменное уведомление о начале деятельности религиозной группы в орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации, то с административным иском о запрете деятельности такого религиозного объединения в суд вправе обратиться прокурор.

С административным иском о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии вправе обратиться Минюст России.

С административным иском о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения или иного структурного подразделения политической партии вправе обратиться соответствующие территориальные органы Минюста России.

С административным иском о ликвидации либо запрете деятельности объединения граждан в связи с осуществлением таким объединением экстремистской или террористической деятельности вправе обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации, либо подчиненный ему прокурор. Более детальное определение административного дела дается в постановлении Пленума ВС РФ № 64: нарушение некоммерческими организациями и иными общественными и религиозными объединениями, в том числе не являющимися юридическими лицами, Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов, включая Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», может повлечь применение мер публично-правовой ответственности в виде приостановления деятельности объединения граждан, его ликвидации либо запрета деятельности по заявлению уполномоченного органа или должностного лица в порядке административного судопроизводства

С 1 июля 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 1 мая 2017 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предусмотрел обязанности владельца аудиовизуального сервиса, в частности: не допускать использование сайта и (или) страницы сайта в сети Интернет, и (или) информационной системы, и (или) программы для электронных вычислительных машин, которые используются для формирования и (или) организации распространения в сети Интернет совокупности аудиовизуальных произведений, доступ к которым предоставляется за плату и (или) при условии просмотра рекламы, направленной на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, и доступ к которым в течение суток составляет более ста тысяч пользователей сети Интернет, находящихся на территории Российской Федерации (далее – аудиовизуальный сервис), в целях совершения уголовно наказуемых деяний, разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом

тайну, распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань.

В соответствии с указанным законом Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, обращается в суд с заявлением об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису в случае:

1) установленного вступившим в законную силу постановлением по делу об административном правонарушении повторного в течение года неисполнения владельцем аудиовизуального сервиса требования принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства Российской Федерации;

2) неисполнения владельцем аудиовизуального сервиса требований, предусмотренных указанным законом.

По административным делам о приостановлении деятельности могут быть применены следующие меры предварительной защиты:

1) приостановления деятельности соответствующих организации и объединения, средства массовой информации;

2) приостановления выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов;

3) наложения ареста на имущество соответствующих организации, объединения;

4) запрещения совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации.

Решение суда по административному делу о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения принимается по правилам, установленным главой 15 КАС РФ.

Одновременно с решением суда по административному делу о ликвидации общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации по основаниям, предусмотренным федеральным законом, регулирующим отношения в сфере противодействия экстремистской деятельности, суд выносит решение об обращении в собственность Российской Федерации имущества ликвидируемых общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, оставшегося после удовлетворения требований кредиторов. Копия решения суда вручается лицам, участвующим в деле, или направляется им не позднее трех дней со дня его изготовления.

§ 7. Производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении

Вопросы о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении регулируются гл. 28 КАС РФ.

При рассмотрении административных дел суд проверяет:

- наличие основания для временного размещения лица, подлежащего реадмиссии или депортации, в специальном учреждении;
- правомерность определенного административным истцом срока пребывания этого лица в специальном учреждении до его фактической высылки (депортации) или передачи, в случае реадмиссии, другому государству (п. 2 и 3 ч. 3 ст. 266 КАС РФ).

В соответствии со ст. 266 КАС РФ административное исковое заявление по данной категории дел подается представителем территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сфере миграции (территориальный орган в сфере миграции).

По данной категории дел устанавливается исключительная подсудность: административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается в суд по месту нахождения специального учреждения, в которое помещен иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии.

В административном исковом заявлении о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении помимо общих сведений должны быть указаны:

- сведения о принятом решении о депортации или реадмиссии, в том числе предусмотренное федеральным законом основание для помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продления срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;
- срок, на который целесообразно поместить иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в этом учреждении.

Административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина подается в суд в течение сорока восьми часов с момента помещения иностранного гражданина в специальное учреждение по решению ру-

ководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и предоставлению государственных услуг в сфере миграции, или его заместителя либо руководителя соответствующего территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции или его заместителя.

Административное исковое заявление о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается в суд не позднее чем за сорок восемь часов до истечения установленного по решению суда срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении.

Суд рассматривает и разрешает административное дело в судебном заседании в *сокращенный срок – в течение пяти дней* со дня его возбуждения.

Судебное заседание проводится в помещении суда с участием:

- административного истца, т. е. представителя территориального органа МВД России;
- административного ответчика – иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии;
- прокурора, однако неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора не препятствует рассмотрению и разрешению административного дела (ст. 268 КАС РФ).

Суд, рассмотрев по существу административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, принимает решение, которым удовлетворяет административный иск или отказывает в его удовлетворении.

§ 8. Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Данный вид административного судопроизводства регулируется гл. 29 КАС РФ, а также постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Для предупреждения совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия, в целях защиты государственных и общественных интересов в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в отношении указанных лиц судом устанавливаются временные ограничения их прав и свобод, возлагаются определенные обязанности.

Органами внутренних дел осуществляется наблюдение за соблюдением лицом, в отношении которого установлены административные ограничения, таких ограничений.

Исходя из изложенного административное ограничение не является наказанием за совершение преступления и (или) правонарушения, а представляет собой меру, направленную на предотвращение повторного совершения преступлений и (или) иных правонарушений лицами, имеющими судимость за определенные виды преступлений, предусмотренные Законом, посредством осуществления административного надзора.

Административные дела об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, о частичной отмене или дополнении ранее установленных административных ограничений рассматриваются районным судом с соблюдением правил территориальной подсудности, например административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы, подается в суд по месту жительства, месту пребывания или месту фактического нахождения этого лица.

Административное исковое заявление об установлении административного надзора в отношении лица, находящегося в местах лишения свободы и подлежащего освобождению, подается в суд по месту нахождения исправительного учреждения.

Административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетних лиц, освобождаемых или освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления при рецидиве преступлений или умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

В отношении указанных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, административный надзор устанавливается в случае совершения ими после освобождения в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

С заявлением об установлении административного надзора вправе обратиться исправительное учреждение или орган внутренних дел; о продлении административного надзора и о дополнении ранее установленных административных ограничений – орган внутренних дел; о досрочном прекращении или частичной отмене административных ограничений – орган внутренних дел или поднадзорное лицо.

С учетом того, что административное исковое заявление, связанное с административным надзором, незамедлительно принимается к производству суда, за исключением случая его неподсудности данному суду, такое административное исковое заявление не может быть оставлено без движения.

Недостатки указанного административного искового заявления могут быть устранены в процессе подготовки дела к судебному разбирательству.

Административное исковое заявление о досрочном прекращении административного надзора может быть подано по истечении не менее половины установленного судом срока административного надзора, а в случае отказа в его удовлетворении повторное административное исковое заявление может быть подано не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора.

Административное дело об административном надзоре рассматривается в течение десяти дней со дня поступления в суд соответствующего административного иска. При этом данный срок не может быть продлен по правилам ст. 141 КАС РФ.

Обязанность доказывания обстоятельств, приведенных в административном исковом заявлении, связанном с административным надзором, лежит на лице, обратившемся с таким заявлением.

По делам об административном надзоре допускается принятие судом отказа исправительного учреждения, органа внутренних дел или поднадзорного лица от административного иска либо его признание (ст. 157 КАС РФ).

При решении вопроса о принятии названных выше распорядительных действий суду следует выяснять мотивы, по которым административный истец пришел к выводу о необходимости их совершения, не противоречат ли такие действия закону и не нарушаются ли при этом права и свободы неопределенного круга лиц, а также поднадзорного лица.

Решение суда по административному делу об административном надзоре принимается по правилам, установленным гл. 15 КАС РФ.

В резолютивной части решения суда по административному делу об административном надзоре должны также содержаться следующие сведения:

1) по административному делу об установлении или продлении административного надзора – срок административного надзора, конкретные административные ограничения, установленные судом;

2) по административному делу о дополнении административных ограничений – конкретные дополнительные административные ограничения, установленные судом;

3) по административному делу о частичной отмене административных ограничений – конкретные административные ограничения, отмененные судом.

По административным делам об административном надзоре мотивированное решение должно быть изготовлено в день принятия решения.

Копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, и их представителям или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку.

§ 9. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке

По правилам гл. 30 КАС РФ подлежат рассмотрению административные дела:

- 1) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке;
- 2) о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;
- 3) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, если федеральным законом предусмотрен судебный порядок рассмотрения соответствующих требований.

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке гражданина, страдающего психическим расстройством, подается представителем медицинской организации, в которую помещен гражданин.

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, в которую помещен гражданин.

В административном исковом заявлении о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке дополнительно должны быть указаны: основания для госпитализации гражданина в недобровольном порядке в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, а также должны содержаться ссылки на заключение комиссии врачей и иные данные, обосновывающие эти сведения.

К административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке должны прилагаться:

- 1) мотивированное и надлежащим образом оформленное заключение комиссии врачей-психиатров о необходимости пребывания гражданина в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, с указанием диагноза, тяжести психического расстройства

и критериев его определения, описанием общего состояния гражданина и его поведения и иные материалы, с учетом которых принято решение о помещении гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке;

2) документы, на основании которых составлено заключение комиссии врачей-психиатров о помещении гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, а также документы, свидетельствующие об отказе гражданина от госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в добровольном порядке;

3) мотивированное и надлежащим образом оформленное заключение комиссии врачей-психиатров о том, позволяет ли гражданину его психическое состояние лично участвовать в судебном заседании, в том числе в помещении суда.

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в недобровольном порядке подается в течение сорока восьми часов с момента помещения гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях.

Административное исковое заявление о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, подается в суд не позднее чем через сорок восемь часов после наступления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости продления срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке.

Административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке подлежит рассмотрению в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда.

Гражданин имеет право лично участвовать в судебном заседании и излагать свою позицию по административному делу о его госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока его госпитализации в недобровольном порядке, если психическое состояние гражданина позволяет ему адекватно воспринимать все происходящее в судебном заседании и его присутствие в судебном заседании не создает опасности для его жизни либо здоровья или для жизни либо здоровья окружающих.

Административное дело о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке рассматривается с участием прокурора, представителя медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, и представителя гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке.

При рассмотрении административного дела о госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

- 1) имеется ли у гражданина тяжелое психическое расстройство;
- 2) влечет ли тяжелое психическое расстройство последствия в виде непосредственной опасности для гражданина или для окружающих, беспомощности гражданина и (или) возможности причинения существенного вреда его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если гражданин будет оставлен без психиатрической помощи;
- 3) являются ли обследование и лечение гражданина возможными лишь в условиях медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях;
- 4) наличие факта отказа или уклонения гражданина от госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в добровольном порядке либо от продления такой госпитализации.

Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке лежит на лице, обратившемся в суд с таким заявлением.

При необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

Суд принимает решение об удовлетворении административного иска, если установит наличие оснований для госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке. При необоснованности требований суд отказывает в удовлетворении административного иска.

По административному делу о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке мотивированное решение должно быть изготовлено в день принятия решения.

Административное исковое заявление о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке подается в суд врачом-психиатром, оказывающим психиатрическую помощь.

К административному исковому заявлению о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке прилагаются мотивированное заключение врача-психиатра о необходимости такого освидетельствования и другие материалы, на основании которых врачом-психиатром составлено заключение.

Административное дело по административному исковому заявлению о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке рассматривается судом в течение трех дней со дня принятия административного искового заявления.

О времени и месте проведения судебного заседания по административному делу о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке извещаются гражданин, его представитель, врач-психиатр, подавший административное исковое заявление, и прокурор. Неявка в судебное заседание прокурора и врача-психиатра не является препятствием для рассмотрения и разрешения административного дела.

При рассмотрении административного дела о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

1) имеются ли сведения о совершении гражданином действий, которые дают основания предполагать наличие у него тяжелого психического расстройства;

2) влечет ли тяжелое психическое расстройство последствия в виде беспомощности гражданина и (или) возможности причинения существенного вреда его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если гражданин будет оставлен без психиатрической помощи;

3) наличие факта отказа или уклонения гражданина от психиатрического освидетельствования в добровольном порядке.

Суд принимает решение об удовлетворении административного иска о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке, если признает его обоснованным. При отсутствии оснований для направления гражданина на психиатрическое освидетельствование в недобровольном порядке суд отказывает в удовлетворении административного иска и в психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке.

§ 10. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается в отношении гражданина, больного заразной формой туберкулеза и неоднократно нарушавшего санитарно-противоэпидемический режим либо умышленно уклоняющегося от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается руководителем медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

К административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке прикладываются:

1) истории болезни гражданина;

2) заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации с указанием диагноза, тяжести заболевания, обязательности диспансерного наблюдения, а также иные материалы, подтверждающие необходимость госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

3) документы, на основании которых составлено заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации о помещении гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

4) документы, подтверждающие неоднократное нарушение гражданином, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленное уклонение гражданина от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

При поступлении административного искового заявления о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке судья незамедлительно выносит определение о принятии его к производству.

Административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подлежит рассмотрению в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда.

О времени и месте рассмотрения административного дела извещаются гражданин, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, или его законный представитель, представитель медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением, прокурор. Участие указанных лиц в судебном заседании является обязательным.

При рассмотрении административного дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

1) имеется ли у гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, заболевание заразной формой туберкулеза;

2) имелись ли факты неоднократного нарушения гражданином, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленного уклонения от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке лежит на административном истце.

Суд принимает решение об удовлетворении административного иска, если установит наличие оснований для госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке. При необоснованности требований суд отказывает в удовлетворении административного иска.

§ 11. Производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни

Административное исковое заявление о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, может быть подано в суд в случае отказа одного из родителей или иного законного представителя несовершеннолетнего, не достигшего возраста, с которого пациент самостоятельно дает информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство в соответствии с законодательством об охране здоровья, либо законного представителя лица, признанного в установленном порядке недееспособным, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица. Административное исковое заявление предъявляется к административному ответчику – лицу, отказавшемуся от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица.

В административном искомом заявлении должны быть указаны сведения, установленные федеральным законом основания для защиты интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа одного из родителей или иного законного представителя несовершеннолетнего, не достигшего возраста, с которого пациент самостоятельно дает информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство в соответствии с законодательством об охране здоровья, либо законного представителя лица, признанного в установленном порядке недееспособным, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица, а также должны содержаться указание на заключение врачебной комиссии медицинской организации и иные данные, обосновывающие требования административного истца.

К административному исковому заявлению также прилагаются:

1) медицинская документация гражданина, в защиту интересов которого подается административное исковое заявление;

2) заключение врачебной комиссии медицинской организации с указанием диагноза, тяжести заболевания, описанием состояния, требующего спасения жизни пациента, а также иные материалы, подтверждающие необходимость проведения медицинского вмешательства в целях спасения жизни пациента и возможность его присутствия в судебном заседании в силу состояния здоровья;

3) документы, подтверждающие отказ законного представителя несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица;

4) документы, подтверждающие уведомление органа опеки и попечительства о подаче административного искового заявления о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке не-

дееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица.

При поступлении административного искового заявления судья незамедлительно выносит определение о принятии его к производству.

После принятия административного искового заявления суд вправе истребовать иные документы и материалы, необходимые для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административного дела.

Административное дело по административному исковому заявлению рассматривается судом в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда, а при наличии ходатайства медицинской организации о медицинском вмешательстве в экстренной форме – в день поступления административного искового заявления.

При рассмотрении административного дела суду необходимо выяснить:

1) требуется ли гражданину, в защиту интересов которого подано административное исковое заявление, медицинское вмешательство в целях спасения жизни;

2) имелся ли отказ законного представителя гражданина, в защиту интересов которого подано административное исковое заявление, от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица.

Обязанность доказывания обстоятельств по административному делу лежит на административном истце.

Суд принимает решение об удовлетворении административного искового заявления, если установит наличие оснований для медицинского вмешательства в целях спасения жизни пациента. При необоснованности требований суд отказывает в удовлетворении административного искового заявления.

Решение суда об удовлетворении административного искового заявления является основанием для медицинского вмешательства в отношении несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным.

Суд вправе обратиться к исполнению административного искового заявления к немедленному исполнению, указав на это в резолютивной части решения. В этом случае до изготовления мотивированного решения суда административному истцу может быть выдана заверенная копия его резолютивной части.

Мотивированное решение суда должно быть изготовлено в полном объеме в день его принятия.

§ 12. Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства

Среди судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела в порядке административного судопроизводства по первой инстанции, особое место занимают мировые судьи.

Порядок осуществления административного судопроизводства мировыми судьями административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, регулируется КАС РФ. Часть 3.1 ст. 1 КАС закрепляет, что заявления о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Долгое время публично-правовое регулирование взыскания обязательных платежей было исключительно в ведении гражданского процесса. До важного начала действия в сентябре 2015 г. КАС РФ государство прошло долгий путь становления судебного института административной юстиции. Принятие КАС РФ позволило сформировать более доступный для широкого использования всеми гражданами механизм защиты своих субъективно-публичных прав, закрепленный: 1) в ст. 46 Конституции РФ, определяющей, что, во-первых, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а во-вторых, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд; 2) в ст. 47, устанавливающей, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Согласно ст. 17.1 КАС РФ мировой судья рассматривает заявления о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций. Пункт 2 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О мировых судьях...») наделяет полномочиями мирового судью рассматривать дела о выдаче судебного приказа.

Административные дела, рассматриваемые в порядке КАС РФ, характеризуются многообразием и различием, в том числе по сложности доказывания обстоятельств дела. Общеизвестно, что далеко не каждый гражданин исполняет свою конституционную обязанность по уплате налогов (ст. 57 Конституции РФ) надлежащим образом, и, как следствие, суды общей юрисдикции ежегодно рассматривают большое количество дел о взыскании обязательных платежей (в том числе налогов, сборов, страховых взносов) и санкций с физических лиц.

Таким образом, КАС РФ предусматривает возможность упрощения и ускорения рассмотрения административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций в случаях, когда требования органа государственной власти бесспорны (требования кредитора), т. е. у должника отсутствуют возражения по существу. Приказное производство у мировых судей позволяет упростить административный судебный процесс и значительно ускорить защиту нарушенных прав, повысив тем самым эффективность правосудия по административным делам и облегчить доступ к нему.

Бесспорность материально-правовых требований (взыскание обязательных платежей и санкций) административного истца – решающий фактор, предопределяющий возникновение приказного производства у мирового судьи в порядке административного судопроизводства. При этом под бесспорностью материально-правового требования, с которым взыскатель обращается в суд, понимается то, что это требование, в принципе, не должно оспари-

ваться должником ввиду того, что оно настолько основательно подтверждено доказательствами, что у суда просто не может быть никаких сомнений в обоснованности требований взыскателя. В то же время следует признать, что термин «беспорность требования» применительно к приказному производству носит отчасти условный характер, так как не исключено, что несмотря на представленные административным истцом веские доказательства, должник все же может заявить свои возражения против требований заявителя либо, не оспаривая открыто этих требований, молчаливо саботировать исполнение своих обязанностей. Согласно п. 49 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» судья отказывает в принятии заявления о вынесении судебного приказа, если из заявления и приложенных к нему документов усматривается, что требование не является беспорным.

О спорности заявленных требований может свидетельствовать, в частности, поступление от должника возражений относительно данных требований, в том числе до вынесения судьей судебного приказа.

Статистические данные свидетельствуют, что правовая регламентация приказного производства, ранее осуществляемая на основании норм ГПК РФ, себя оправдывает. Число судебных приказов, вынесенных мировыми судьями по взысканию обязательных платежей и санкций (категория дел, переданная в КАС РФ), составило 3 млн 878 644 тыс., или 94 % от общего числа дел о взыскании обязательных платежей и санкций, рассмотренных с вынесением решения⁴.

В КАС РФ установлен порядок судебного взыскания обязательных платежей и санкций по правилам приказного производства, а в случае возражения плательщика – в исковом порядке. Новое правовое регулирование, установленное КАС РФ, носит не общий, а специальный характер, оно содержит процессуальные нормы именно о взыскании обязательных платежей и санкций, правоотношения имеют ярко выраженный публично-правовой характер.

Статья 123.1 КАС РФ определяет судебный приказ как судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций.

Признаки судебного приказа в административном судопроизводстве:

– судебный приказ является разновидностью судебного постановления, выносимого судьей единолично. Судебный приказ отличается от судебного решения краткостью своего изложения, обусловленной особенностями материально-правовых требований, которые имеют беспорный характер. Судебное решение состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей; судебный приказ – только из вводной и резолютивной части. В отличие от судебного решения судебный приказ может быть отменен мировым судьей, который его вынес, по заявлению должника, если он (должник)

⁴ Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских дел по первой инстанции. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3417>

по уважительной причине не имел возможности своевременно заявить свои возражения против требования заявителя;

– судебный приказ выносится без рассмотрения дела по существу на основе письменных документов. Судья не исследует свидетельские показания, заключения эксперта, не заслушивает объяснения сторон;

– судебный приказ в административном судопроизводстве может быть вынесен только по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций;

– судебный приказ является исполнительным документом, т. е. административному истцу не нужно получать еще и исполнительный лист. На вступивший в законную силу судебный приказ одновременно распространяются положения ст/ 16 КАС РФ, которая закрепляет обязательность судебных актов. С 1 января 2017 г. вступит в силу ч. 1.1 ст. 16 КАС РФ, согласно которой судебный акт, за исключением акта, содержащего сведения, составляющие охраняемую законом тайну, может быть выполнен в форме электронного документа, который подписывается судьей усиленной квалифицированной электронной подписью. При выполнении судебного акта в форме электронного документа дополнительно выполняется экземпляр данного судебного акта на бумажном носителе. Судебный приказ составляется на специальном бланке в двух экземплярах, которые подписываются судьей. Один экземпляр остается в материалах дела. Для должника изготавливается копия судебного приказа.

Вывод: в административном судопроизводстве одной из форм упрощенного судопроизводства выступает приказное производство, осуществляемое мировым судьей. Приказное производство у мирового судьи призвано способствовать ускорению разрешения административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций, так и восстановлению публичных интересов органов государственной власти, уполномоченных их взыскивать. Приказное производство в административном судопроизводстве – это вид производства по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций, в котором мировой судья без проведения судебного заседания выносит постановление о взыскании денежных сумм по правилам КАС РФ. С помощью судебного приказа можно ускорить рассмотрение мировым судьей административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций; ускорить процедуру их исполнения для восстановления баланса публичных и частных интересов; разгрузить районные суды от административных дел, которые могут быть разрешены в порядке приказного производства.

Заявление о вынесении судебного приказа и прилагаемые к такому заявлению документы подаются мировому судье в письменной форме в разборчивом виде по общим правилам подсудности и должно соответствовать требованиям, указанным в законе. КАС РФ устанавливает следующие требования к указанному заявлению: наименование суда, в который подается заявление; наименование взыскателя, его местонахождения, номера телефона, факса, адрес электронной почты, реквизиты банковского счета; документы, подтверждающие полномочия на подписание заявления о вынесении судебного приказа; фамилия, имя, отчество должника, его место жительства

или место пребывания, один из его идентификаторов (СНИЛС, ИНН, серия и номер документа, удостоверяющего личность, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства), а также дата и место рождения, место работы (если известно), номера телефона, факса, электронной почты (если известны); наименование обязательного платежа, подлежащего взысканию, размер денежной суммы, составляющей платеж, и ее расчет; положения федерального закона и иного нормативного правового акта, предусматривающие уплату обязательного платежа; сведения о направлении требования об уплате обязательного платежа в добровольном порядке; размер и расчет денежной суммы, составляющей санкцию, если она имеет имущественный характер, и положения нормативного акта, устанавливающие санкцию; иные документы, подтверждающие обоснованность требования взыскателя; перечень прилагаемых к заявлению документов.

Непосредственно КАС РФ ничего не говорит о минимальных суммах взыскания. Между тем размер недоимки физических лиц по конкретным налогам и за различные налоговые периоды часто незначителен. Оправданно ли обращаться в суд за взысканием небольших сумм? По мнению Е. В. Тарибо, очевидно, что в силу принципа процессуальной экономии это неоправданно⁵. Как считает ученый, применяя КАС РФ, необходимо использовать уточняющие положения Налогового кодекса, суть которых в следующем. Налоговый орган обращается в суд тогда, когда общая (совокупная) сумма недоимки по различным налогам и сборам достигнет 3000 рублей. Это важное и нужное уточнение. Но как в этом случае считать шестимесячный срок для подачи в суд заявления о взыскании недоимки? Этот срок исчисляется со дня истечения срока исполнения последнего требования, направленного налогоплательщику. Указанная в последнем требовании сумма должна прибавлять к совокупному налоговому долгу, доводя его до необходимой пороговой величины 3000 рублей и выше. А что делать, если в рамках трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования общая сумма налогов, сборов, пеней, штрафов не превысила 3000 рублей? В этом случае налоговый орган обращается в суд в течение шести месяцев со дня истечения трехлетнего срока. Конечно, можно рассматривать все приведенные выше уточнения как адресованные налоговым органам. Но все-таки надо их рассматривать как обязательные и для судов. В противном случае судебный порядок взыскания обязательных платежей станет слишком дорогим, будет использоваться нерационально.

К заявлению о вынесении судебного приказа прилагаются документы, свидетельствующие о направлении должнику копий заявления о вынесении судебного приказа и приложенных к нему документов заказным письмом с уведомлением о вручении, либо документы, подтверждающие передачу должнику указанных копий заявления и документов иным способом,

⁵ См.: Тарибо Е. В. Взыскание обязательных платежей по правилам КАС РФ : некоторые проблемные вопросы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 83.

позволяющим суду убедиться в получении их адресатом. К заявлению также прилагается копия требования об уплате платежа в добровольном порядке.

При несоблюдении требований к форме и содержанию заявления о вынесении судебного приказа и не представлении документов, подтверждающих заявленное требование, мировой судья возвращает заявление о вынесении судебного приказа, что не препятствует повторному обращению заявителя в суд с заявлением к тому же должнику, с тем же требованием и по тем же основаниям после устранения допущенных нарушений. Об этом также говорит постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»: возвращение заявления о вынесении судебного приказа не препятствует заявителю повторно обратиться в суд с таким заявлением после устранения недостатков, указанных в определении мирового судьи (ч. 1 и 2 ст. 123.4 Кодекса). Если в принятии заявления о вынесении судебного приказа было отказано, заявитель не лишен возможности обратиться в суд в порядке гл. 32 КАС РФ в течение шести месяцев с момента истечения срока исполнения требования об уплате обязательного платежа, санкции в добровольном порядке. В данном случае в административном исковом заявлении указываются сведения об отказе в принятии заявления о вынесении судебного приказа; к административному исковому заявлению прилагается соответствующее определение мирового судьи (п. 2 ст. 48 НК РФ, ч. 3 ст. 123.4, ч. 1 ст. 286, ст. 287 Кодекса).

В соответствии со ст. 287 КАС РФ заявление о вынесении судебного приказа подписывается руководителем контрольного органа, от имени которого подано заявление. Однако ч. 1 ст. 125 КАС РФ предусматривает, что административное исковое заявление подписывается административным истцом и (или) его представителем. Часть 8 ст. 54 КАС РФ говорит о том, что от имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов. Почему в случае взыскания обязательных платежей и санкций право подписи ограничено только подписью руководителя, остается вопросом. Лицо, полномочия которого определены в доверенности, не может подписать заявление о вынесении судебного приказа, что подтверждается уже сложившейся судебной практикой⁶.

Пункт 6 ст. 4 ФЗ «О мировых судьях...» закрепляет положение, согласно которому председатель районного суда в целях обеспечения равномерности нагрузки на мировых судей в случае, если нагрузка на мирового судью превышает среднюю нагрузку на мирового судью по судебному району, вправе мотивированным распоряжением передать часть заявлений о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и

⁶ Административный иск от имени государственного учреждения – Управления Пенсионного фонда Российской Федерации о взыскании задолженности по обязательным платежам возвращен согласно п. 4 ч. 1 ст. 129 КАС РФ без рассмотрения, так как вопреки ч. 1 ст. 287 КАС РФ был подписан не руководителем контрольного органа, а наделенным доверенностью начальником его юридической группы : определение Верховного Суда Республики Татарстан от 14.01.2016 по делу № 33-504/2016.

санкций, поступивших к мировому судье одного судебного участка, мировому судье другого судебного участка того же судебного района.

Согласно ч. 2 ст. 286 КАС РФ административное исковое заявление о взыскании обязательных платежей и санкций может быть подано в суд в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате обязательных платежей и санкций. Тот же самый срок указан в ч. 2 ст. 48 Налогового кодекса Российской Федерации⁷, согласно которой заявление подается налоговым органом (таможенным органом) в течение шести месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога, сборов, пеней, штрафов. Согласно ст. 69 НК РФ, требование об уплате налога должно быть исполнено в течение восьми дней с даты получения указанного требования, если более продолжительный период времени для уплаты налога не указан в этом требовании. Мировой судья при рассмотрении административного дела о взыскании обязательных платежей и санкций должен руководствоваться нормами НК РФ в целях определения начального момента течения срока для подачи административного искового заявления. Пропущенный по уважительной причине срок подачи административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций может быть восстановлен мировым судьей. В НК также содержится правило о том, что пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления о взыскании может быть восстановлен судом (абз. 4 п. 2 ст. 48 НК РФ).

В соответствии с ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» заявление о взыскании страховых взносов подается в течение шести месяцев после истечения срока исполнения требования об уплате страховых взносов. Также пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судьей⁸.

В ходе рассмотрения дела мировому судье необходимо учитывать, что согласно п. 60 постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» не могут рассматриваться в качестве уважительных причин пропуска указанных сроков необходимость согласования с вышестоящим органом (иным лицом) вопроса о подаче налоговым органом в суд соответствующего заявления, нахождение представителя налогового органа в командировке (отпуске), кадровые перестановки, смена руководителя налогового органа (его нахождение в длительной командировке, отпуске), а также иные внутренние организационные причины, повлекшие несвоевременную подачу заявления.

Судья отказывает в принятии заявления о вынесении судебного приказа по основаниям, предусмотренным ст. 128 КАС РФ, а также в случае, если:

⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 01.05.2016 г.).

⁸ О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2015).

1) заявлено требование, не предусмотренное ч. 3.1 ст. 1 КАС РФ (требование о взыскании обязательных платежей и санкций);

2) место жительства или место пребывания должника находится вне пределов Российской Федерации;

3) из заявления и приложенных к нему документов усматривается, что требование не является бесспорным.

Об отказе в принятии заявления о выдаче судебного приказа мировой судья выносит мотивированное определение, в котором указывает обстоятельства, послужившие основанием для возвращения административного искового заявления, и способ устранения обстоятельств, препятствующих возбуждению административного дела, а также решает вопрос о возврате административному истцу государственной пошлины. Определение суда должно быть вынесено в течение трех дней со дня поступления административного искового заявления в суд или со дня истечения срока, установленного для устранения лицом, подавшим административное исковое заявление, обстоятельств, послуживших основанием для оставления административного искового заявления без движения, если иной срок не установлен КАС РФ. Копия определения о возвращении административного искового заявления вручается или направляется административному истцу вместе с этим административным исковым заявлением и приложенными к нему документами не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения указанного определения. Отказ в принятии заявления не препятствует обращению в исковом порядке.

Судебный приказ по существу заявленного требования выносится в течение пяти дней со дня поступления заявления о вынесении судебного приказа в суд, без судебного разбирательства и вызова сторон по результатам исследования представленных доказательств.

При рассмотрении заявления о вынесении судебного приказа мировому судье надлежит руководствоваться, в том числе, и ч. 6 ст. 289 КАС РФ, согласно которой при рассмотрении административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций суд проверяет полномочия органа, обратившегося с требованием о взыскании обязательных платежей и санкций, выясняет, соблюден ли срок обращения в суд, если такой срок предусмотрен федеральным законом или иным нормативным правовым актом, и имеются ли основания для взыскания суммы задолженности и наложения санкций, а также проверяет правильность осуществленного расчета и рассчитанного размера взыскиваемой денежной суммы.

КАС РФ предъявляет следующие требования к судебному приказу:

1) номер производства и дата вынесения судебного приказа;

2) наименование суда, фамилия и инициалы судьи, вынесшего судебный приказ;

3) наименование и место нахождения взыскателя;

4) фамилия, имя и отчество должника, его место жительства или место пребывания, один из его идентификаторов (страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика, серия и номер документа, удостоверяющего личность, серия и номер водительского

удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства), а также дата и место рождения, место работы (если известно);

5) законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался суд при удовлетворении требования;

6) размер денежных сумм, подлежащих взысканию;

7) сумма государственной пошлины, подлежащая взысканию с должника в пользу взыскателя или в доход соответствующего бюджета;

8) реквизиты банковского счета взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию;

9) период, за который образовалась взыскиваемая задолженность по обязательствам, предусматривающим исполнение по частям или в виде периодических платежей.

Копия судебного приказа в течение трех дней со дня вынесения судебного приказа направляется должнику, который в течение двадцати дней со дня ее направления вправе представить возражения относительно исполнения судебного приказа.

Если от должника в этот срок поступят возражения относительно его исполнения, то судебный приказ подлежит отмене мировым судьей, который выносит определение об отмене судебного приказа с разъяснением взыскателю его права на обращение в суд с административным иском в порядке, предусмотренном гл. 32 КАС РФ «Производство по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций». Отмена судебного приказа в том же суде, в котором он был выдан, наглядно свидетельствует об упрощенной модели судопроизводства, характеризующейся оперативностью решения подобных и иных вопросов.

Если должник пропустит срок на подачу возражений, то мировой судья не рассматривает их и возвращает лицу, их представившему, за исключением случая, если это лицо обосновало невозможность представления возражений в указанный срок по не зависящим от него причинам. Копии определения об отмене судебного приказа направляются взыскателю и должнику не позднее трех дней после дня его вынесения.

Судебный приказ может быть обжалован в кассационном порядке. В соответствии со ст. 318 КАС РФ вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами.

Судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что лицами, которые могут подать кассационную жалобу, были исчерпаны иные установленные КАС РФ способы обжалования судебного акта до дня вступления его в законную силу. Срок подачи кассационных жалоб, представления может быть восстановлен судом по уважительной причине, в том числе в связи с отсутствием у лица, в отношении которого вынесен судебный приказ, сведений об обжалуемом судебном акте. По заявлению указанного лица срок для обжалования может быть восстановлен судом кассационной инстанции только в случае, если обстоятельства, послужившие причиной

его пропуска, имели место в период не позднее двенадцати месяцев со дня вступления обжалуемого судебного акта в законную силу или если заявление подано лицом, не участвовавшим в деле, о правах и об 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.

На вступившие в законную силу судебные приказы, определения мировых судей кассационные жалоба, представление подаются, соответственно, в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа.

В суде кассационной инстанции, за исключением Верховного Суда Российской Федерации, кассационные жалоба, представление рассматриваются в срок, не превышающий одного месяца, если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело было истребовано, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в суд кассационной инстанции.

В соответствии со ст. 328 КАС РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов. Что касается пределов рассмотрения кассационных жалобы, представления, то, суд проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими административное дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления. При этом суд кассационной инстанции не вправе проверять законность судебных актов в той части, в которой они не обжалуются, а также законность судебных актов, которые не обжалуются. При этом мировому судье необходимо иметь в виду, что указания вышестоящего суда о толковании закона являются обязательными для суда, вновь рассматривающего административное дело.

По результатам рассмотрения кассационной жалобы, представления в судебном заседании суд кассационной инстанции выносит постановление либо об оставлении судебного приказа в силе, либо об отмене судебного приказа, соответственно, с разъяснением права административному истцу обратиться в суд в порядке искового производства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ ПО УЧЕБНОМУ КУРСУ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО»

УЧЕБНИКИ. УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

Административное право

Агапов А. Б. Административное право : учеб. для бакалавров / А. Б. Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – 937 с.

Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. – 2-е изд., пересм. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. – 784 с.

Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 704 с.

Актуальные проблемы административного права и процесса : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Кононов, П. И. Кононов, А. И. Стахов, Н. Д. Эриашвили. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 495 с.

Алехин А. П. Административное право России. Общая часть : учеб. для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М. : Зерцало-М, 2016. – 480 с.

Алехин А. П. Административное право России. Особенная часть : учеб. для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М. : Зерцало-М, 2016. – 272 с.

Галлиган Д. Дж. Административное право : история развития и основные современные концепции / Д. Дж. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Старилов. – М. : Юристь, 2002. – 410 с.

Конин Н. М. Административное право : учеб. для бакалавров / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. – М. : Юрайт, 2014. – 574 с. – Серия: Бакалавр. Базовый курс.

Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.

Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересм. и доп. – Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. – Ч. 1. – 760 с.

Осинцев Д. В. Административное право : учеб. для бакалавриата и магистратуры / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2017. – 388 с.

Панова И. В. Административно-процессуальное право России / И. В. Панова. – 4-е изд., пересм. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 288 с.

Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 352 с.

Россинский Б. В. Административное право : учеб. для юрид. вузов. – 5-е изд., пересм. / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – М. : Норма, 2016. – 576 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015. – 510 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата : в 2 ч. / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 3-е изд., перераб. доп. – М. : Юрайт, 2017. – Ч. 1. – 184 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. для академ. бакалавриата : в 2 ч. / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 3-е изд., перераб. доп. – М. : Юрайт, 2017. – Ч. 2. – 402 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. и практикум для прикладного бакалавриата / А. И. Стахов, П. И. Кононов, Е. В. Гвоздева. – М. : Юрайт, 2016. – 302 с.

Тихомиров Ю.А. Современное публичное право : монограф. учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Эксмо, 2008. – 448 с.

Административно-процессуальное право

Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. А. В. Мелехина. – М. : ЮСТИЦИЯ, 2016. – 624 с.

Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 560 с.

Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. – 1-е изд. – М. : Городец, 2017. – 464 с.

Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Киясханова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 399 с.

Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М. : Юрайт, 2016. – 341 с.

Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. – СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. – 376 с.

Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. – М. : Оригинал-макет, 2017. – 352 с.

Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. – М. : Юрайт, 2014. – 364 с.

Беспалов Ю. Ф. Настольная книга судьи по административным делам : возбуждение, подготовка, разбирательство : учеб.-практ. пособие / Ю. Ф. Беспалов, О. А. Егорова ; отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. – М. : Проспект, 2017. – 224 с.

Зеленцов А. Б. Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов ; Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. – М. : Статут, 2017. – 768 с.

Попов Л. Л. Административное право России : учеб. для студ. вузов / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачёв, С. В. Тихомиров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – 752 с.

Свирин Ю. А. Административное судопроизводство : учеб. для бакалавров / Ю. А. Свирин. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 168 с.

Административное право зарубежных стран

Административно-деликтное право : учеб. пособие / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич, С. В. Добрыян. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2013. – 648 с.

Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

Административное право зарубежных стран : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н. В. Румянцев и др.] ; под ред. Н. В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2015. – 455 с.

Административное право : учебник : в 2 ч. – Ч. 1: Управленческое право / А. Н. Крамник, О. И. Чуприс. – Минск : Издат. центр БГУ, 2013. – 567 с.

Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. – Ч. 2: Административно-деликтное право. Особенная часть / А. Н. Крамник [и др.] ; под ред. А. Н. Крамника. – Минск : Издат. центр БГУ, 2010. – 394 с.

Административное право : учеб. курс / под ред. Р. А. Подоприторы. – Алматы : Налоговый эксперт, 2010. – 368 с.

Административно-процессуальное право Германии = *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland* : Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений : пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. – 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с.

Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; под ред. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; под ред. М. А. Крутоголова. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.

Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право : сравнительно-правовые подходы. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – 480 с.

Лав М. К. Административное право в Соединенных Штатах Америки / М. К. Лав // Верховенство права : сборник. – М. : Прогресс, 1992. – С. 185–201.

Никеров Г. И. Административное право США / Г. И. Никеров ; АН СССР ; Институт США и Канады. – М. : Наука, 1977. – 200 с.

Оби Ж.-Б. Административный спор / Ж.-Б. Оби // Общие сведения об административном праве во Франции (Третье издание) / Организация Технического Сотрудничества. – М., 1995. – С. 55–78.

Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие ; пер. с нем. / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. – М. : Юристъ, 2000. – 604 с.

Хамедов И. А. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть : учебник / И. А. Хамедов, Л. Б. Хван, И. М. Цай ; Ун-т мировой экономики и дипломатии, Ташкент. гос. юрид. ин-т. – Ташкент : Konsauditinform-Nashr, 2012. – 592 с.

Хаоцай Ло. Очерки современного административного права Китая / Ло Хаоцай ; пер. с кит. А. В. Островского, В. В. Жигулевой, Б. Я. Надточенко ; под ред. А. А. Демина. – М. : Книгодел, 2010. – 348 с.

Хван Л. Б. Административное право Республики Узбекистан. Особенная часть : (организация государственного управления в экономической, социальной и административно-политической сферах) : курс лекций / Л. Б. Хван ; Таш-

кент. гос. юрид. ин-т, Евразийская академия административных наук. – Ташкент : Konsauditinform-Nashr, 2009. – 504 с.

Шерипов Н. Г. Административное право Кыргызской Республики : учебник / Н. Г. Шерипов. – Бишкек, 2016. – 560 с.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Старилов Ю. Н. Административное право : специальная литература : справ. пособие / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 232 с.¹

Предмет, методы, принципы и система административного права. Административно-правовые отношения. История развития административного права

Аврутин Ю. Е. Бытие административного права в социокультурном и аксиологическом измерении (перечитывая проф. В. Д. Сорокина) / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 11–21.

Аврутин Ю. Е. Конституционная самоидентификация и перспективы развития российского административного права / Ю. Е. Аврутин // Вестник Санкт-Петерб. ун-та МВД России. – 2008. – № 3(39). – С. 39–46.

Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 68–78.

Бельский К. С. Административное право и административно-правовая наука в период Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы / К. С. Бельский // Государство и право. – 2005. – № 9. – С. 70–76.

Бельский К. С. Дополнительные штрихи и факты к портрету Н. П. Карадже-Искрова : (к 120-летию со дня рождения видного ученого-административиста) / К. С. Бельский // Государство и право. – 2016. – № 12. – С. 73–83.

Бельский К. С. Идея и трагедия большого ученого-административиста : (к 100-летию со дня рождения Н. П. Карадже-Искрова) / К. С. Бельский // Государство и право. – 1996. – № 3. – С. 134–141.

Бельский К. С. К вопросу о понятии «полицейская деятельность» / К. С. Бельский // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов / отв. ред. Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. – С. 132–139.

Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 11. – С. 14–21.

Бельский К. С. О предмете и системе науки административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18–26.

¹ Данное справочное пособие содержит весьма объемный перечень учебников, учебных пособий, сборников нормативных правовых актов, комментариев, научных трудов (монографий и научных статей), опубликованных в нашей стране по административно-правовой и процессуальной тематике до 2006 г.

Бельский К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 5–11.

Бельский К. С. Феноменология административного права / К. С. Бельский. – Смоленск : Изд-во Смоленского ун-та, 1995. – 144 с.

Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве России / Ю. К. Валяев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2009. – 127 с.

Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров // Административное и финансовое право : ежегодник Центра публично-правовых исследований : АНО ЦППИ, 2007. – Т. 2. – С. 507–545.

Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. – Иркутск, 1927. – 39 с.

Князев С. Д. Принципы административного права Российской Федерации : отраслевой формат и юридическое значение / С. Д. Князев // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 39–47.

Ковалева Н. В. Природа и функции технико-юридических норм / Н. В. Ковалева // Государство и право. – 2016. – № 11. – С. 5–12.

Кононов П. И. О современных подходах к пониманию административного права : право публичного управления или право публичного благополучия / П. И. Кононов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 64–70.

Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса / П. И. Кононов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 416 с.

Лупарев Е. Б. Административные правоотношения / Е. Б. Лупарев // Административное право : в 10 т. – М. : Евразийская акад. административных наук, 2013. – Т. 2: Административные правоотношения. – 232 с.

Мартынов А. В. Проблемы юридической методологии современного административного права России : (к 70-летию Юрия Ефремовича Аврутина) / А. В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 51–56.

Мартышин О. В. Об особенностях философско-правовой методологии / О. В. Мартышин // Государство и право. – 2016. – № 6. – С. 20–30.

Марченко М. Н. Характерные черты и особенности романо-германского права / М. Н. Марченко // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 5–11.

Мельник Р. С. Новый взгляд на старую статью : к анализу научного наследия выдающегося ученого-административиста Н. П. Карадже-Искрова) / Р. С. Мельник // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 43–49.

Ордина О. Н. Конституция Российской Федерации как фундамент формирования системы источников административного права / О. Н. Ордина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 12. – С. 33–38.

Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия / Д. В. Осинцев. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2005. – 278 с.

Осинцев Д. В. Методы государственного управления (административно-правовой аспект) / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2013. – 212 с.

Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация) / Д. В. Осинцев. – М. : ИНФРА-М, 2014. – 229 с.

Попов О. И. Публичная корпорация как теоретико-правовое понятие / О. И. Попов // Законодательство. – 2014. – № 9. – С. 49–54.

Пухтецкая А. А. Концептуальные подходы к обновлению системы принципов административного права Украины / А. А. Пухтецкая // Правоведение. – 2013. – № 5. – С. 234–242.

Соловей Ю. П. Полицейское право и его место в системе современного административного права / Ю. П. Соловей // Полицейское право. – 2005. – № 1. – С. 6–11.

Старилов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. – Ч. 2, кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. – 624 с.

Старилов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. – Ч. 2, кн. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – 432 с.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Старилов. – М. : НОРМА, 2002. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728 с.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Старилов. – М. : НОРМА, 2002. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 600 с.

Старилов Ю. Н. О полицейском праве, или Не всегда хорошо забытое старое является новым / Ю. Н. Старилов // Полицейское право. – 2005. – № 1. – С. 12–19.

Старилов Ю. Н. «Перестройка» административного права : от «слома» «административно-командного управления» управления до эффективных административных процедур и Кодекса административного судопроизводства / Ю. Н. Старилов // Административное право : развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 8. / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 8–28.

Степаненко Ю. В. Нужна ли административному праву Особенная часть? / Ю. В. Степаненко // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 77–80.

Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права / В. М. Сырых. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 576 с.

Чиркин В. Е. Еще раз о юридическом лице публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 94–104.

Шохин Д. В. К вопросу о научных основах административно-правового регулирования общественных отношений / Д. В. Шохин // Законодательство. – 2014. – № 5. – С. 36–47.

Юсупов В. А. Философия административного права / В. А. Юсупов. – Волгоград : Изд-во Волгоград. ин-та экономики, социологии и права, 2009. – 220 с.

Юсупов В. А. Философия и общая теория административного права / В. А. Юсупов // Административное право : в 10 т. – М. : Евразийская академия административных наук, 2012. – 452 с.

Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права : вопросы теории / О. А. Ястребов. – М. : Наука, 2010. – 383 с.

МОНОГРАФИИ. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

Государственное управление и исполнительная власть. Надлежащее публичное управление

Аврутин Ю. Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления / Ю. Е. Аврутин // Журнал российского права. – 2016. – № 7. – С. 90–94.

Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 18–28.

Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : КОНТРАКТ ; ИНФРА-М, 2006. – 352 с.

Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Контракт, Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2008. – 334 с.

Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России : правовой аспект / И. Н. Барциц. – М. : Формула права, 2008. – 508 с.

Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления : учеб. курс : в 2 т. / И. Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2011. – Т. 1. – 464 с.

Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления : учеб. курс : в 2 т. / И. Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2011. – Т. 2. – 488 с.

Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное / И. Л. Бачило. – М. : ЮРКОМПАНИ, 2012. – С. 245–262.

Бачило И. Л. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти / И. Л. Бачило, М. А. Лапина, Д. В. Карпухин // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 12–22.

Волков А. М. Публичная администрация и публичное администрирование : соотношение понятий / А. М. Волков // Административное право и процесс. – 2012. – № 12. – С. 14–19.

Государственное управление в России и в зарубежных странах / Л. Л. Попов, Е. В. Мигачева, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 320 с.

Государственное управление и исполнительная власть : содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 320 с.

Гриценко Е. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве / Е. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2 (93). – С. 115–128.

Добролюбова Е. И. Совершенствование правового регулирования информационного обеспечения государственного управления / Е. И. Добролюбова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 24–28.

Добрынин Н. М. Дискурс о проблемах эффективности государственного управления в России / Н. М. Добрынин, А. Н. Митин // Государство и право. – 2014. – № 2. – С. 15–22.

Кеня И. А. Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления / И. А. Кеня // Российская юстиция. – 2013. – № 4. – С. 65–67.

Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации / С. Н. Махина. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. – 336 с.

Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности : отечественная доктрина и практика / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8. – С. 5–41.

Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства : опыт правового исследования / М. П. Петров. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 384 с.

Писаревский Е. Л. Качество государственного управления : проблемы целеполагания / Е. Л. Писаревский // Административное право и процесс. – 2013. – № 10. – С. 3–10.

Понкин И. В. Теория государственного управления : содержание понятия «порядок» / И. В. Понкин // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 8–10.

Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации : современная теория и практика / П. П. Серков. – М. : Норма, 2014. – 464 с.

Хабриева Т. Я. Административная реформа : решения и проблемы / Т. Я. Хабриева, А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 3–23.

Чабан Е. А. Административно-правовое усмотрение на стадиях процесса государственного управления / Е. А. Чабан // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2013. – № 3 (24). – С. 17–25.

Черкасов К. В. Некоторые вопросы формирования открытого государственного администрирования в современной России / К. В. Черкасов, Д. А. Захаревич // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 5–9.

Органы исполнительной власти

Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти : теория и практика / В. Г. Вишняков // Журнал российского права. – 2006. – № 8. – С. 67–83.

Карпов Н. Н. Военная полиция : правовой статус и полномочия / Н. Н. Карпов // Законодательство. – 2014. – № 6. – С. 67–75.

Старилов Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти : формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. – 2016. – № 3(26). – С. 28–57.

Старилов Ю. Н. Целесообразность или законность : какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 24–32.

Туровская В. А. О некоторых проблемах построения эффективной системы федеральных органов исполнительной власти по надзору и контролю / В. А. Ту-

ровская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 34–38.

Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти : системный подход / В. П. Уманская ; отв. ред. Б. В. Россинский. – М. : Норма, 2015. – 288 с.

Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг

Васильева А. Ф. Сервисное государство : административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России / А. Ф. Васильева. – М. : РАП, 2012. – 332 с.

Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории / К. В. Давыдов ; под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : NOTA BENE, 2010. – 390 с.

Игнатюк Н. А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : вопросы методологии / Н. А. Игнатюк // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 29–34.

Исаков А. Р. Обеспечение качества государственных услуг : административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / А. Р. Исаков. – Саратов, 2014. – 208 с.

Кандрина Н. А. Функция предоставления государственных услуг населению : сущность, содержание, значение / Н. А. Кандрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 1. – С. 10–14.

Государственная служба (служебное право)

Агафонова Н. Ю. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. Ю. Агафонова. – Саратов, 2013. – 22 с.

Акопов Л. В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А. А. Гришкovicца) / Л. В. Акопов // Государство и право. – 2013. – № 11. – С. 5–9.

Бельский К. С. О концепции реформы государственной службы в России / К. С. Бельский // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 24–32.

Бочарникова Н. А. Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления / Н. А. Бочарникова. – Воронеж : Науч. кн., 2013. – 191 с.

Братановский С. Н. Правовое регулирование поступления на муниципальную службу в Российской Федерации / С. Н. Братановский // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 106–113.

Браташова Ю. А. Этика государственной службы на современном этапе развития России / Ю. А. Браташова // Российская юстиция. – 2016. – № 11. – С. 6–8.

Буравлев Ю. М. Юридическая ответственность в системе государственной службы : проблемы совершенствования / Ю. М. Буравлев // Государство и право. – 2013. – № 5. – С. 5–15.

Ваганов А. М. Модернизация правовых основ российской государственной бюрократии (XVIII–XIX вв.) / А. М. Ваганов // История государства и права. – 2017. – № 3. – С. 50–54.

Воробьева М. В. Медиация на государственной гражданской службе : за и против / М. В. Воробьева // Государственная служба. – 2016. – № 12. – С. 47–51.

Воробьева М. В. Порядок рассмотрения судом служебных споров, возникающих на государственной гражданской службе / М. В. Воробьева // Российская юстиция. – 2016. – № 6. – С. 58–61.

Воробьева М. В. Сущность служебного спора, возникающего в системе государственной гражданской службы, как разновидности административно-правового спора / М. В. Воробьева // Российская юстиция. – 2014. – № 5. – С. 69–72.

Гарячук И. Н. Административно-правовое регулирование служебного контракта на государственной гражданской службе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Горячук. – Саратов, 2011. – 26 с.

Государственная гражданская служба : учеб. курс / А. А. Гришкoveц, Ю. В. Ростовцева, С. В. Фомина ; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н. Ю. Хаманева. – М. : Дело и Сервис, 2014. – 624 с.

Гришкoveц А. А. К вопросу о правоохранительной службе / А. А. Гришкoveц // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 59–63.

Гришкoveц А. А. К вопросу о служебном праве / А. А. Гришкoveц // Государство и право. – 2013. – № 4. – С. 5–12.

Гришкoveц А. А. Служебное право : итоги дискуссии / А. А. Гришкoveц // Государство и право. – 2016. – № 12. – С. 41–53.

Гусев А. Б. Государственная служба в решениях Конституционного Суда России / А. Б. Гусев // Правоведение. – 2007. – № 6. – С. 97–103.

Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / М. Б. Добробаба. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 416 с.

Егошина Л. А. Правовые вопросы аттестации работников / Л. А. Егошина // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 91–97.

Зайков Д. Е. Конфликт интересов : новое содержание со старыми проблемами / Д. Е. Зайков // Законодательство. – 2016. – № 5. – С. 52–60.

Истомина Ю. В. Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности / Ю. В. Истомина ; под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Воронежский гос. техн. ун-т, 2008. – 165 с.

Казаченкова О. В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе / О. В. Казаченкова // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 78–83.

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций : причины, предотвращение, урегулирование : науч.-практ. пособие / Т. С. Глазырин, Т. Л. Козлов, Н. М. Колосова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2017. – 224 с.

Лазукова Е. А. Чиновники и карьера / Е. А. Лазукова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 4. – С. 27–31.

Левакин И. В. Этический кодекс государственного и муниципального служащего : зарубежный и российский опыт противодействия коррупции / И. В. Левакин // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 47–49.

Матвеев С. П. Социальная защита государственных служащих : основные направления модернизации и развития / С. П. Матвеев. – Воронеж : Воронеж. ин-т МВД России, 2011. – 172 с.

Матвеев С. П. Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования / С. П. Матвеев. – Воронеж : Воронеж. ин-т МВД России, 2011. – 213 с.

Михайлов В. И. Конфликт интересов : содержание, порядок предотвращения и урегулирования / В. И. Михайлов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – № 4. – С. 14–19.

Мурашкин И. Ю. Проблемы реализации антикоррупционного законодательства о подарках / И. Ю. Мурашкин // Российская юстиция. – 2016. – № 9. – С. 43–45.

Нагорных Р. В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р. В. Нагорных. – М., 2017. – 40 с.

Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации / Ю. Б. Носова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 208 с.

Павленко К. А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации / К. А. Павленко ; под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Науч. кн., 2012. – 174 с.

Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. – М. : Проспект ; Екатеринбург : Урал. гос. юрид. академия, 2013. – 528 с.

Пресняков М. В. Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 448 с.

Слюсарева Т. Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих / Т. Г. Слюсарева // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 327–332.

Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : дис. ... канд. юрид. наук / Р. С. Сорокин. – Саратов, 2016. – 183 с.

Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие / Ю. Н. Старилов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 240 с.

Старилов Ю. Н. О современной теории административного права, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2013. – № 11. – С. 9–35.

Старилов Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2014. – № 7. – С. 8–25.

Старилов Ю. Н. Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? / Ю. Н. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3(26). – С. 99–116.

Трунцевский Ю. В. Правовое регулирование предотвращения и урегулирования конфликта интересов в Федеральной противопожарной службе / Ю. В. Трунцевский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 3–9.

Ульянова А. В. Служебный контракт и трудовой договор : общие черты и отличия (сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Ульянова. – М., 2013. – 22 с.

Цирин А. М. К вопросу о понятии конфликта интересов / А. М. Цирин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2015. – № 5. – С. 896–902.

Чаннов С. Е. Государственная правоохранительная служба : быть или не быть? / С. Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2016. – № 11. – С. 64–71.

Чаннов С. Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права / С. Е. Чаннов // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 45–52.

Чаннов С. Е. Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение / С. Е. Чаннов. – М. : Ось-89, 2009. – 220 с.

Чиканова Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе : вопросы теории и практики / Л. А. Чиканова // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 61–73.

Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе / Л. А. Чиканова. – М. : Щит-М, 2005. – 250 с.

Щукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование / Т. В. Щукина. – Воронеж : Науч. кн., 2011. – 650 с.

Щукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : новации и развитие / Т. В. Щукина. – Воронеж : Науч. кн., 2011. – 216 с.

Юсупов А. Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции : дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Юсупов. – Саратов, 2014. – 204 с.

Противодействие коррупции

Братановский С. Н. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе / С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 2. – С. 34–39.

Невинский В. В. Коррупция в России : системные меры противодействия / В. В. Невинский // Журнал российского права. – 2017. – № 1. – С. 62–72.

Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : науч.-практ. пособие / Т. А. Едкова, Н. В. Кичигин, А. Ф. Ноздрачев [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ ; Анкил, 2012. – 184 с.

Чаннов С. Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права / С. Е. Чаннов // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 45–52.

Разрешительная система.

Государственный контроль и надзор. Административный надзор

Агамагомедова С. А. Административные барьеры при прохождении таможенного контроля : понятие, виды и способы преодоления / С. А. Агамагомедова // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 79–88.

Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении / С. М. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 10. – С. 31–36.

Зырянов С. М. Административный надзор / С. М. Зырянов. – М. : Юриспруденция, 2010. – 208 с.

Ирхин И. В. Президентский контроль (в свете конституционно-правового статуса главного федерального инспектора по субъекту Российской Федерации) / И. В. Ирхин // Государство и право. – 2016. – № 5. – С. 27–34.

Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти / А. А. Кармолицкий // Законодательство. – 2014. – № 1. – С. 48–57.

Мартынов А. В. Административный надзор в России : теоретические основы построения / А. В. Мартынов ; под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. – 183 с.

Олейник О. М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом / О. М. Олейник // ЗАКОН. – 2016. – № 11. – С. 133–142.

Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ ; Анкил, 2012. – 480 с.

Правовой механизм государственного контроля и надзора : особенности отраслевого регулирования / под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 256 с.

Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Л. Ю. Акимов, Л. В. Андрюченко, Е. А. Артемьева [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2015. – 928 с.

Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / А. В. Филатова. – Саратов : Науч. кн., 2009. – 280 с.

Япрынцев И. М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства / И. М. Япрынцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 3. – С. 27–31.

Административно-правовые режимы

Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / Е. С. Болтанова, А. А. Здорозцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2017. – 528 с.

Административное нормотворчество

Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России / Ю. Г. Арзамасов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 480 с.

Астанин В. В. Антикоррупционная экспертиза в вопросах доктрины и практики / В. В. Астанин // Российская юстиция. – 2016. – № 8. – С. 5–9.

Астанин В. В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества / В. В. Астанин // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 14–17.

Блинов А. Б. Акты Президента РФ и их оспаривание / А. Б. Блинов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 1. – С. 54–58.

Административные процедуры и административные акты

Административные процедуры / Е. В. Порохов, А. А. Балтабеков, Д. К. Березницкая. – Алматы : Науч.-исследоват. ин-т финансового и налогового права, 2011. – 52 с.

Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М. : Статут, 2011. – 320 с.

Административные процедуры : зарубежный опыт и пути совершенствования законодательного регулирования в Республике Казахстан : материалы Междунар. школы (научн.-практ. семинара) административного права, Астана, 6–7 апреля 2011 г. / под общ. ред. Ж. Д. Бусурманова, А. Б. Габбасова. – Астана : Ин-т законодательства Республики Казахстан, 2011. – 140 с.

Административные процедуры / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 240 с.

Андреев Д. С. Процедурные дефекты административно-правовых актов / Д. С. Андреев // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 81–92.

Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. С. Беркутова. – М., 2005.

Беркутова О. С. Каким быть Административно-процессуальному кодексу / О. С. Беркутова // Закон и право. – 2004. – № 9. – С. 52–55.

Давыдов К. В. Дискреция и ошибки законодателя / К. В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 2. – С. 57–65.

Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» / К. В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 47–69.

Дегтярева Е. А. Административные процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Дегтярева. – Ростов н/Д., 2007.

Ежегодник публичного права 2016 : Административный акт. – М. : Инфотропик Медиа, 2016. – 572 с.

Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. О. Ефремов. – М., 2005.

Зюзин В. А. Административные процедуры : теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Зюзин. – М., 2007.

Зюзин В. А. Роль научных исследований Заслуженного юриста Российской Федерации Н. Г. Салищевой в формировании концепции административной процедуры / В. А. Зюзин // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 47–51.

Кононов П. И. О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» / П. И. Кононов, А. И. Стахов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 3. – С. 34–76.

Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. М. Лазарев. – М., 2002.

Матвиенко Г. В. Административные процедуры в таможенном праве / Г. В. Матвиенко ; под ред. С. В. Запольского. – М. : РАП, 2008. – 190 с.

Международная научно-практическая конференция «Административные процедуры : мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой аспект)» (г. Новосибирск, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета) // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 86–88.

Морозова О. В. Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Морозова. – М., 2010.

Никифоров М. В. Проблемы теории административных процедур / М. В. Никифоров. – Н. Новгород : Нижегород. правовая академия, 2006. – 84 с.

Никифоров М. В. Субъекты административного нормотворчества / М. В. Никифоров. – Н. Новгород : Нижегород. правовая академия, 2012. – 208 с.

Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Никольская. – Воронеж, 2007. – 24 с.

Новиков А. В. Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Новиков. – Воронеж, 2006. – 24 с.

Помазуев А. Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Е. Помазуев. – Екатеринбург, 2007.

Салищева Н. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры / Н. Салищева, Е. Абросимова // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 4. – С. 131–141.

Сборник законодательных актов по административным процедурам / GIZ (Германское Общество по Международному Сотрудничеству). – Ташкент : Abu Matbuot-Konsalt, 2013. – 521 с.

Старилов Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. – 2014. – № 3 (18). – С. 6–10.

Старилов Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. – 2015. – № 3 (22). – С. 20–28.

Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. С. Тихий. – Тюмень, 2005.

Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». – М. : Комплекс-Прогресс, 2001. – 184 с.

Хазанов С. Д. Административные процедуры : определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58–63.

Хазанов С. Д. К проблеме формирования института административных процедур / С. Д. Хазанов // Административное право и процесс. – 2005. – № 4. – С. 43–48.

Шафхаузер Р. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии / Р. Шафхаузер, К. Экштайн, С. Вершинин. – М. : ЭКОМ, 2000. – 80 с.

Административный договор

Андреев Д. С. Административный договор и правовой акт государственного управления / Д. С. Андреев // Договор в публичном праве : сб. науч. ст. / под ред. Е. Г. Бабелюк, Е. В. Гриценко. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – С. 146–160.

Балицкая Н. В. Административный договор как форма публичного управления в сфере организации услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом общего пользования : региональный аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Балицкая. – М., 2008. – 256 с.

Гришаков А. Г. Правовое положение подразделений милиции, осуществляющих охрану собственности на основании договоров : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Г. Гришаков. – Челябинск, 2010. – 29 с.

Горлова Е. Н. Публичный договор в финансовом праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Горлова. – М., 2010. – 22 с.

Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. – Красноярск, 1998. – 93 с.

Касаева Т. Г. Некоторые аспекты развития концепции административного договора в России / Т. Г. Касаева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2013. – № 1. – С. 85–88.

Кожейкин С. И. Общетеоретические проблемы административного договора / С. И. Кожейкин, Б. И. Нефедов // Правоведение. – 2007. – № 6. – С. 84–96.

Колокольцев А. Н. Теоретические концепции административного договора в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Колокольцев. – Тюмень, 2009. – 213 с.

Коренев А. П. Административные договоры : понятие и виды / А. П. Коренев, А. А. Абдурахманов // Журнал российского права. – 1998. – № 7.

Красильников Т. С. Содержание административного договора в системе образования (на примере договора между образовательным учреждением и его учредителем) / Т. С. Красильников // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М. : Новая Правовая культура, 2003. – С. 313–322.

Курчевская С. В. Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Курчевская. – Воронеж, 2002. – 24 с.

Курчевская С. В. Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Курчевская. – Воронеж, 2002. – 230 с.

Маскаева И. И. Административный акт и административный договор в российском и немецком праве / И. И. Маскаева, И. В. Панова // Вестник Федерального арбитражного суда Московского округа. – 2012. – № 1. – С. 126–142.

Мелехова А. Ю. Административно-правовой договор в деятельности органов внутренних дел / А. Ю. Мелехова : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Орел, 2002. – 29 с.

Мелехова А. Ю. Виды административных договоров / А. Ю. Мелехова // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 70–73.

Мицкевич Л. А. Административные договоры в Германии и России / Л. А. Мицкевич // Договор в публичном праве : сб. науч. статей / под ред. Е. Г. Баблюк, Е. В. Гриценко. – М., 2009. – С. 167–187.

Моравек Я. И. Теоретико-правовые вопросы применения административно-договорных форм и методов управления в сфере таможенного дела : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Я. И. Моравек. – М., 2004. – 28 с.

Морозов Н. Л. Договорные отношения в публично-правовой сфере : дис. ... канд. юрид. наук / Н. Л. Морозов. – М., 2007. – 198 с.

Новоселов В. И. Административные договоры / В. И. Новоселов // Конституционное и муниципальное право. – 1999. – № 1. – С. 14–16.

Ноздрачев А. Ф. Административные соглашения (теоретическое рассмотрение проблемы и анализ практики использования в государственном управлении) / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2012. – № 9. – С. 5–31.

Остапенко И. А. Административный акт и административный договор как правовые формы государственного управления / И. А. Остапенко. – Волгоград : Изд-во Волгогр. ин-та экон., социол. и права, 2010. – 188 с.

Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие : пер. с нем. / И. Рихтер, Г. Ф. Шупперт. – М. : Юрист, 2000. С. 318–362.

Рогачева О. С. Административный договор как основание возникновения административно-договорного обязательства / О. С. Рогачева, Е. А. Кошеварова // Административное право и процесс. – 2012. – № 12. – С. 39–42.

Розенфельд В. Г. Проблемы современной теории административного договора / В. Г. Розенфельд, Ю. Н. Стариллов // Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 47–63.

Ротенберг А. С. Административный договор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Ротенберг. – Ростов н/Д., 2006. – 23 с.

Ротенберг А. С. Административный договор: дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Ротенберг. – Ростов н/Д., 2006. – 183 с.

Савостин А. А. Административные договоры и их реализация в сфере публичного управления / А. А. Савостин // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 43–47.

Синдеева И. Ю. Административный договор как институт административного права : дис. ... канд. юрид. наук / И. Ю. Синдеева. – М., 2009. – 184 с.

Старилов Ю. Н. Административный договор : (опыт законодательного регулирования в Германии) / Ю. Н. Старилов // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 40–52.

Стахов А. И. Понятие и отличительные признаки административно-правового договора по обеспечению безопасности / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 21–25.

Ходаковский К. В. Цель административного договора / К. В. Ходаковский // Административное право и процесс. – 2010. – № 4. – С. 51–53.

Чепурнов А. А. Концессия как организационно-правовая форма и метод государственного управления экономикой / А. А. Чепурнов // Государство и право. – 2015. – № 3. – С. 29–36.

Широков А. В. Административный договор как форма регулирования государственно-частных партнерств / А. В. Широков // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 12. – С. 73–78.

Шорохов С. В. Концессионное соглашение как форма публичного управления : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Шорохов. – М., 2009. – 22 с.

Щербакова Л. В. Обязательства из административного договора / Л. В. Щербакова. – Воронеж : Воронежский ГАУ, 2014. – 267 с.

Ямпольская Ц. А. О теории административного договора / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 132–136.

Административное правовое принуждение.

Административные правонарушения.

Административная ответственность.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Аврутин Ю. Е. Истоки формирования института полиции и полицейского права / Ю. Е. Аврутин // Полицейское право. – 2005. – № 1. – С. 88–95.

Аврутин Ю. Е. Полицейское право современной России : всегда ли полезны аргументы «за»? / Ю. Е. Аврутин // Полицейское право. – 2005. – № 3. – С. 5–12.

Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник / А. Б. Агапов. – М. : Статут, 2000. – 251 с.

Административно-деликтное право : проблемы теории, нормотворчества и правоприменения : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посв. 80-летию засл. деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина (г. Москва, 24 июня 2015 г.). – М. : ВНИИ МВД России, 2015. – 284 с.

Беженцев А. А. Административная деятельность по профилактике правонарушений несовершеннолетних / А. А. Беженцев. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та МВД России ; Р-КОПИ, 2017. – 412 с.

Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.

Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности / Н. В. Витрук. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Норма, 2009. – 432 с.

Воскобитова Л. А. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и его место в системе реализации судебной власти / Л. А. Воскобитова // Мировой судья. – 2017. – № 2. – С. 28–34.

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) / И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1970. – 252 с.

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование / И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1976. – 198 с.

Головкин Л. В. Разграничение административной и уголовной ответственности по российскому праву / Л. В. Головкин // Lex Russica. – 2016. – № 1 (25). – С. 139–145.

Денисенко В. В. Административное правонарушение и преступление; административная и уголовная ответственность : нетождественное сходство / В. В. Денисенко // Теория и практика административного права и процесса : материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. проф. В. Д. Сорокина, 3–6 октября 2013 г. / отв. ред. проф. В. В. Денисенко. – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2014.

Денисенко В. В. Индивидуализация наказания или коррупционная вольница? / В. В. Денисенко // Теория и практика административного права и процесса : материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. (с международным участием) (пос. Небуг, Краснодарский край, 7–9 октября 2011 г.) : в 2 ч. / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Изд-во ИП «Солодовникова А. Н.», 2011. – Ч. 1. – С. 91–110.

Денисенко В. В. КоАП РФ : болезни роста или повторение старых ошибок / В. В. Денисенко // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. проф. В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Кубанькино, 2006. – С. 31–44.

Денисенко В. В. Системный анализ административно-деликтных отношений / В. В. Денисенко ; под ред. В. П. Сальникова. – СПб. : С.-Петербург. ун-т МВД РФ, 2001. – 314 с.

Дерюга А. Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии / А. Н. Дерюга. – М. : Изд-во СГУ, 2009. – 551 с.

Забралова О. С. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности : региональный аспект / О. С. Забралова, В. Н. Медведев // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 64–66.

Зырянов С. М. Еще раз об общественной опасности административного правонарушения / С. М. Зырянов // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 43–46.

Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – 544 с.

Калинина Л. А. Административная ответственность : учеб. пособие / Л. А. Калинина. – М. : Норма, 2009. – 496 с.

Каплунов А. И. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса / А. И. Каплунов, О. О. Лебедева // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 70–76.

Кириин А. В. Административно-деликтное право : (теория и законодательные основы) / А. В. Кириин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 464 с.

Кисин В. Р. Проект нового КоАП РФ : взгляд на социальную сущность («материальное» содержание) административного правонарушения // В. Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 5–8.

Кисин В. Р. Состояние границы между уголовной и административной ответственностью / В. Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 12–16.

Клеандров М. И. О «линейке» понятий «административное правонарушение», «уголовный проступок» и «преступление» / М. И. Клеандров // Мировой судья. – 2017. – № 7. – С. 3–12.

Князев С. Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации / С. Д. Князев // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 16–22.

Кононов П. И. О дальнейшей работе над проектом Кодекса Российской Федерации об административной ответственности / П. И. Кононов, В. А. Юсупов // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2016. – № 3 (36). – С. 7–67.

Липатов Э. Г. Административная ответственность : учеб.-практ. пособие / Э. Г. Липатов, А. В. Филатова, С. Е. Чаннов ; под ред. С. Е. Чаннова. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 400 с.

Липинский Д. А. Цели административного наказания / Д. А. Липинский // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 31–34.

Макарейко Н. В. Государственное принуждение : проблемы теории и практики реализации / Н. В. Макарейко. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 360 с.

Максимов И. В. Административные наказания / И. В. Максимов. – М. : Норма, 2009. – 464 с.

Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии / М. И. Никулин. – Хабаровск : ТОГУ, ДВЮИ МВД России, 2005. – 404 с.

Памятники российского права : в 35 т. Т. 34 : Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : учеб.-науч. пособие / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 328 с.

Побежимова Н. И. Основные пути реформирования законодательства об административной ответственности в современной России / Н. И. Побежимова // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление. – 2016. – № 7. – С. 88–94.

Попугаев Ю. И. О признаках административного правонарушения с позиции процесса деликтивизации деяния / Ю. И. Попугаев // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 31–33.

Решетник Ю. Ф. К вопросу о проекте Кодекса Российской Федерации об административной ответственности / Ю. Ф. Решетник // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 41–44.

Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права / О. С. Рогачева ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 356 с.

Россинский Б. В. Административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2009. – 512 с.

Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 352 с.

Россинский Б. В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 26–31.

Россинский Б. В. Развитие законодательства об административной ответственности юридических лиц / Б. В. Россинский // Теория и практика административного права и процесса : материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. с международным участием (пос. Небуг Краснодарского края, 7–9 октября 2011 г.) : в 2 ч. / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Изд-во ИП «Солодовникова А. Н.», 2011. – Ч. 1. – С. 30–40.

Россинский Б. В. Размышления о вине юридического лица после нового прочтения работы В. Д. Сорокина «Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. – 2013. – № 3. – С. 22–27.

Россинский Б. В. Размышления об административных наказаниях в сфере дорожного движения / Б. В. Россинский // Теория и практика административного права и процесса : материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. проф. В. Д. Сорокина, 3–6 октября 2013 г. / отв. ред. В. В. Денисенко. – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2014. – С. 36–44.

Россинский Б. В. Статистический анализ динамики норм КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность юридических лиц / Б. В. Россинский // Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях : материальный и процессуальный аспекты : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. пам. Ю. М. Козлова и 10-летию вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : сб. науч. статей. – М. : МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2012. – С. 42–51.

Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации / Н. Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 9–22.

Серков П. П. Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы / П. П. Серков. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 480 с.

Старилов Ю. Н. Модернизация законодательства об административных правонарушениях должна основываться на платформе надлежащей концепции / Ю. Н. Старилов // Судья. – 2015. – № 11. – С. 13–18.

Старостин Б. А. Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации / Б. А. Старостин. – М. : Буки Веди, 2014. – 134 с.

Тарибо Е. В. Конституционная проверка законодательства об административных правонарушениях : актуальные проблемы / Е. В. Тарибо // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5 (41). – С. 32–38.

Чаннов С. Е. Вновь к вопросу о служебном праве / С. Е. Чаннов // Государство и право. – 2015. – № 3. – С. 5–11.

Юсупов В. А. На пути к новому законодательству об административной ответственности в России / В. А. Юсупов // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2014. – № 3(28). – С. 6–18.

Производство по делам об административных правонарушениях

Дубровский Д. С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности / Д. С. Дубровский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : РАП ; Волтерс Клувер, 2010. – 144 с.

Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс / А. С. Дугенец. – М. : ВНИИ МВД России, 2003. – 274 с.

Дугенец А. С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях / А. С. Дугенец. – М. : ВНИИ МВД России, 2002. – 136 с.

Новиков А. В. Оспаривание вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях / А. В. Новиков. – Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. – 278 с.

Осинцев Д. В. Квалификация административных правонарушений и назначение административных наказаний : учеб. пособие / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург, 2016. – 193 с.

Осинцев Д. В. Производство по делам об административных правонарушениях (вопросы теории и практики) : учеб. пособие для бакалавров, специалистов и магистров / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2017. – 193 с.

Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / О. В. Панкова ; под ред. О. А. Егоровой. – М. : Статут, 2014. – 440 с.

Парыгин Н. П. Исполнение административных наказаний : учеб. пособие / Н. П. Парыгин, В. В. Головкин. – М. : Эксмо, 2006. – 128 с.

Россинский Б. В. Производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство / Б. В. Россинский // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. В. Д. Сорокина (15 марта 2013 г.) : в 2 ч. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2013.

Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / А. Ю. Соколов. – М. : Норма, 2015. – 320 с.

Тюрина А. А. Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе / А. А. Тюрина. – М. : Городец, 2009. – 128 с.

Цуканов Н. Н. К вопросу о необходимости административных комиссий / Н. Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 59–61.

Якимов А. Ю. Системный подход к анализу производства по делам об административных правонарушениях в научных трудах профессора Н. Г. Салищевой / А. Ю. Якимов // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 13–18.

Административная юстиция. Административно-правовой спор

- Бауринг Б.* Административная юстиция в Европе (аналитический обзор) / Б. Бауринг // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2. – С. 31–56.
- Веребей И.* Административная юстиция в Венгрии / И. Веребей // Судебное рассмотрение административных дел : правовая реальность и перспективы развития. – М. : Рос. акад. правосудия, 2002. – С. 305–319.
- Гаджиев Г. А.* Общие принципы судебного нормоконтроля / Г. А. Гаджиев, А. Г. Гаджиев. – М. : Рос. акад. правосудия, 2006. – 157 с.
- Зеленцов А. Б.* Административная юстиция (судебное административное право) : концептуальные проблемы / А. Б. Зеленцов. – М. : Буки-Веди, 2014. – 180 с.
- Зеленцов А. Б.* Административная юстиция (судебное административное право) : в схемах и с комментариями : учеб. пособие / А. Б. Зеленцов. – М. : РУДН, 2014. – 272 с.
- Зеленцов А. Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. Б. Зеленцов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 399 с.
- Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор : вопросы теории / А. Б. Зеленцов. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во РУДН, 2009. – 692 с.
- Панова И. В.* Административная юстиция / И. В. Панова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 464 с.
- Райтемайер К.* Значение немецкого опыта для развития административной юстиции в России / К. Райтемайер // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 3 (40). – С. 109.
- Салищева Н. Г.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева. – М. : Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 2001. – 60 с.
- Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. – 828 с.
- Серков П. П.* Административная юстиция в России : проблемы теории и практики / П. П. Серков // Российский судья. – 2012. – № 12. – С. 5–8.
- Соловьёв А. А.* Административная юстиция в зарубежных государствах : особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства / А. А. Соловьёв, Р. О. Опалев ; Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – М., 2017. – 262 с.
- Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. – 200 с.
- Старилов Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 143 с.

**Судебная власть. Административный процесс.
Административное судопроизводство.
Кодекс административного судопроизводства
Российской Федерации**

Абушенко Д. Б. Замена ненадлежащего административного ответчика : дискуссионные вопросы / Д. Б. Абушенко // ЗАКОН. – 2016. – № 7. – С. 61–65.

Аврутин Ю. Е. Административное судопроизводство в системе процессуально-процедурных форм поиска консенсуса в сфере публичного управления : мета-юридическое измерение проблемы / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 9–15.

Аврутин Ю. Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 4–15.

Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – 1060 с. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы.

Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. Йорга Пудельки. – Берлин : BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014 (*Jörg Pudelka* (Hrsg.) *Verwaltungsprozesskodex: Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung.* – Berlin, BWV BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, 2014). – 205 с.

Актуальные вопросы развития административного судопроизводства : материалы науч.-практ. конф., 26–27 октября 2016 г. / под общ. ред. А. Ю. Карташова. – Тверь, 2016. – 144 с.

Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск : Омская юрид. акад. 2015. – 317 с.

Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 19–25.

Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом / А. Т. Боннер // ЗАКОН. – 2016. – № 7. – С. 24–51.

Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность (или спор процессуалиста с административистом) / А. Т. Боннер // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 5. – С. 11–53.

Бурашникова Н. А. Судебная практика по делам о принудительной госпитализации в психиатрический стационар / Н. А. Бурашникова // Судья. – 2017. – № 3. – С. 41–45.

Василенко И. И. Вопросы, возникающие у военных судов при рассмотрении дел в порядке административного судопроизводства / И. И. Василенко // Судья. – 2017. – № 3. – С. 27–31.

Васильева С. В. Каким быть Кодексу об административном судопроизводстве Российской Федерации? / С. В. Васильева // Российская юстиция. – 2013. – № 7. – С. 38–40.

Вопросы применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : сб. материалов науч.-практ. конф. (21–23 октября 2015 г., г. Белокуриха). – Барнаул : Алтайский краевой суд, 2015. – 103 с.

Громошина Н. А. Кодекс административного судопроизводства : оценка перспектив / Н. А. Громошина // Вестник гражданского процесса. – 2013. – № 3. – С. 56–57.

Дивин И. М. Унификация процессуального законодательства и правоприменительная стабильность административного судопроизводства по экономическим спорам / И. М. Дивин // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 32–35.

Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – 464 с.

Захаров Н. И. Административное судопроизводство : сложности применения и пробелы в законодательстве / Н. И. Захаров // Судья. – 2017. – № 3. – С. 25–26.

Зеленцов А. Б. Административный процесс и административно-процессуальное право в России : концептуальные проблемы современного развития / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3–15.

Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 22–37.

Зеленцов А. Б. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции : юридическая природа и виды / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 74–82.

Зеленцов А. Б. Судебное санкционирование как институт административно-процессуального права / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 57–63.

Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы / А. В. Ильин // ЗАКОН. – 2013. – № 4. – С. 119–129.

Ильин А. В. Конституционные основания осуществления нормоконтроля в гражданском процессе и предмет судебной деятельности / А. В. Ильин // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 2. – С. 31–46.

Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов / А. В. Ильин // ЗАКОН. – 2016. – № 7. – С. 72–82.

Казиханова С. С. Опасные новеллы института представительства по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / С. С. Казиханова // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2016. – № 5. – С. 21–25.

Калинина Л. А. Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства / Л. А. Калинина // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8.

Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и

формирование административно-процессуального права как отрасли права / А. И. Каплунов // Государство и право. – 2016. – № 10. – С. 19–25.

Кирин А. В. Административно-деликтное право и административный процесс (об актуальности концепции «множества административных процессов» Б. М. Лазарева) / А. В. Кирин // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства. – М. : Ин-т гос. и права РАН, 2011. – С. 186–204.

Кононов П. И. Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса / П. И. Кононов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 38–42.

Кононов П. И. Административное судопроизводство как судебно-процессуальная форма разрешения административных дел : дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации / П. И. Кононов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 9–15.

Кононов П. И. Административный процесс и административное судопроизводство : дискуссионные вопросы понимания и соотношения / П. И. Кононов // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 45–49.

Кудрявцева Е. В. Мировой судья и судебный приказ / Е. В. Кудрявцева // Мировой судья. – 2017. – № 5. – С. 35–37.

Курчевская С. В. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия / С. В. Курчевская // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 66–72.

Ламонов Е. В. Судебная практика применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции / Е. В. Ламонов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 13–17.

Лусегенова З. С. Стандарты административного правосудия, или Современные правила применения КАС РФ / З. С. Лусегенова // Судья. – 2017. – № 3. – С. 53–56.

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

Майоров В. И. Генезис административного судебного права : теоретико-методологические проблемы / В. И. Майоров // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 5–9.

Мартынов А. В. Участники административного судопроизводства : понятие, виды и сравнительная характеристика с другими участниками судебных процессов / А. В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 53–62.

Масленников М. Я. Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса – РАПК / М. Я. Масленников // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 27–30.

Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс (Проект) / М. Я. Масленников // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2008. – № 4. – С. 11–84.

Масленников М. Я. Российский административный процесс : перспективы легитимации, централизации и систематизации / М. Я. Масленников. – М. : Изд-во Соврем. Гуманит. ун-та, 2009. – 275 с.

Махина С. Н. Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования / С. Н. Махина. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 232 с.

Махина С. Н. Теоретические и практические вопросы предъявления административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим / С. Н. Махина // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 25–33.

Молчанов В. В. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве / В. В. Молчанов // Законодательство. – 2016. – № 8. – С. 58–64.

Немцева В. Б. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции / В. Б. Немцева // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 1. – С. 190–208.

Никитин С. В. Проблемы правового регулирования судебного контроля за законностью нормативных правовых актов / С. В. Никитин // Российское правосудие. – 2016. – Спец. выпуск (к IX Всероссийскому съезду судей). – С. 162–172.

Носова Ю. Б. Подведомственность и подсудность административных дел судам / Ю. Б. Носова // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 62–70.

Овчарова Е. В. Концепция административного процесса и проблемы его правового регулирования : роль научных работ Н. Г. Салищевой в формировании концепции и решении проблем административного процесса / Е. В. Овчарова // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 23–29.

Овчарова Е. В. Роль научных трудов профессора Н. Г. Салищевой в формировании концепции проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Е. В. Овчарова // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 25–29.

Опалев Р. О. Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам / Р. О. Опалев // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 13–17.

Опалев Р. О. О возможных направлениях развития административного судопроизводства после принятия КАС РФ / Р. О. Опалев // Судья. – 2017. – № 3. – С. 11–14.

Ортлофф К.-М. Новые методы ведения судебного процесса : о влиянии медиации на административный процесс // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2005. – № 3. – С. 269–280.

Павлушина А. А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма / А. А. Павлушина // Журнал российского права. – 2003. – № 6. – С. 76–84.

Панкова О. В. Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации / О. В. Панкова // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 59–73.

Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд? / И. В. Панова // Административное право и процесс. – 2013. – № 5. – С. 20–27.

Панова И. В. Медиация как альтернативный порядок рассмотрения споров (Часть 1) / И. В. Панова // Государство и право. – 2017. – № 6. – С. 35–41.

Панова И. В. Медиация как альтернативный порядок рассмотрения споров (Часть 2) / И. В. Панова // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 53–60.

Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции / И. В. Панова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 4. – С. 54–69 ; 2017. – № 1. – С. 32–41.

Пацация М. Ш. Принцип процессуальной активности суда или принцип судебного руководства процессом? / М. Ш. Пацация // ЗАКОН. – 2016. – № 1. – С. 63–75.

Правосудие в современном мире / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 704 с.

Приженникова А. Н. Проблемы формирования современной модели административного судопроизводства в России / А. Н. Приженникова // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 673–679.

Рогачева О. С. Административное исковое заявление как средство защиты от незаконных решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями : предпосылки права на предъявление иска / О. С. Рогачева // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 34–41.

Рогачева О. С. Рассмотрение мировым судьей административных дел о вынесении судебного приказа в порядке административного судопроизводства / О. С. Рогачева // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 24–30.

Романов А. А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства / А. А. Романов // Российский юридический журнал. – 2017. – № 1. – С. 131–136.

Россинский Б. В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 38–42.

Руденко А. В. Проблемы института административной ответственности на современном этапе в научных трудах профессора Н. Г. Салищевой / А. В. Руденко // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 34–37.

Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1963. – 157 с.

Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Наука, 1970. – 164 с.

Салищева Н. Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административных правонарушениях в России в современный период / Н. Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2009. – № 5. – С. 5–12.

Салищева Н. Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти / Н. Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 5–13.

Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации / Т. В. Сахнова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 9. – С. 35–40 ; № 10. – С. 45–48.

Серков П. П. Административный процесс как зеркало административной науки / П. П. Серков // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 29–34.

Серков П. П. Введение административного судопроизводства – конституционный долг законодателя / П. П. Серков // Российская юстиция. – 2003. – № 12. – С. 54.

Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства / П. П. Серков // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 9–21.

Серков П. П. Полифункциональность правосудия : реальность или интерпретации правовой действительности? / П. П. Серков // Журнал российского права. – 2016. – № 12. – С. 162–174.

Сильвестри Э. Обзор состояния административной юстиции в Италии / Э. Сильвестри // Судья. – 2017. – № 3. – С. 46–52.

Соловьев А. А. Об использовании зарубежного опыта административной юстиции в административном судопроизводстве России / А. А. Соловьев // Судья. – 2017. – № 3. – С. 18–24.

Соловьев А. А. Общие положения о представительстве в административном судопроизводстве Российской Федерации / А. А. Соловьев // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 3. – С. 51–73.

Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2004. – 540 с.

Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.

Сорокин В. Д. Юрисдикционная и управленческая концепции административного процесса : 40 лет спустя / В. Д. Сорокин // Юридическая мысль. – 2005. – № 3. – С. 31–45.

Справочник по доказыванию в административном судопроизводстве / И. В. Решетникова, М. А. Куликова, Е. А. Царегородцева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 128 с.

Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску как новый процессуально-правовой институт : из цивилистического процесса в административный / М. Ю. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 70–80.

Старилов Ю. Н. Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право : три основных направления модернизации российского законодательства / Ю. Н. Старилов // Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 299–331.

Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции / Ю. Н. Старилов // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 5–13.

Старилов Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – № 2. – С. 19–44.

Старилов Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2015. – № 7. – С. 9–14.

Старилов Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права / Ю. Н. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 29–38.

Старилов Ю. Н. О новом научно-практическом издании «Журнал административного судопроизводства» и Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений». Административное судопроизводство : от идеи специального административно-процессуального регулирования до Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» / Ю. Н. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 5–11.

Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2013. – № 3. – С. 3–11.

Старилов Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 2 (21). – С. 8–15.

Старилов Ю. Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 15–22.

Старилов Ю. Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. – 2006. – № 1. – С. 110–141.

Старилов Ю. Н. Юридические суждения о пользе административного правосудия / Ю. Н. Старилов // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 9–24. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7.

Старостин С. А. Административный процесс как отрасль публичного права / С. А. Старостин // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С. 13–20.

Стахов А. И. Административно-процессуальное право как регулятор административного судопроизводства в России / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 43–49.

Студеникина М. С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях : история, современность, перспективы развития / М. С. Студеникина // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 39–44.

Тарибо Е. В. Нарушение прав как критерий принятия административных исковых заявлений / Е. В. Тарибо // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 10–12.

Тарибо Е. В. Нарушения и затрагивание прав и свобод как предпосылки права на административный иск / Е. В. Тарибо // Судья. – 2017. – № 3. – С. 32–36.

Туманова Л. В. Необходимость расширения сферы административного судопроизводства / Л. В. Туманова // Судья. – 2017. – № 3. – С. 15–17.

Устюжанинова Е. А. Некоторые вопросы правового регулирования института административной юстиции в США / Е. А. Устюжанинова // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 80–83.

Фоков А. П. Административное судопроизводство в Российской Федерации : перспективы законодательного обеспечения / А. П. Фоков, Е. Н. Щербак // Административное право и процесс. – 2014. – № 12. – С. 14–17.

Хаустова О. И. Принципы административной ответственности : проблемы реализации и пути их решения (на основе научных работ заслуженного юриста Российской Федерации Н. Г. Салищевой) / О. И. Хаустова // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 30–31.

Штатаина М. А. Эволюция теории административного процесса в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Российской Федерации Н. Г. Салищевой / М. А. Штатаина // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 19–24.

Щепалов С. В. Три уровня судебной дискреции в административном судопроизводстве / С. В. Щепалов // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 31–35.

Ярков В. В. КАС : традиции и новеллы / В. В. Ярков // Юрист. – 2016. – № 2. – С. 4–8.

Ярцев А. А. Правоприменительная практика Сената как Верховного административного суда. 1864–1890 гг. (по материалам споров губернаторов с земскими органами самоуправления) / А. А. Ярцев // Правоведение. – 2013. – № 5. – С. 243–256.

Ястребов О. А. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и необходимость изменений в системе юридического образования / О. А. Ястребов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 72–74.

Административное судопроизводство, цивилистический процесс и проект единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 265–271.

Латышев А. Н. Концепция единого гражданского процессуального кодекса России : взгляд с другой стороны / А. Н. Латышев // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 46–70.

Малешин Д. Я. От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу / Д. Я. Малешин // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 3. – С. 10–24.

Сахнова Т. В. О концепте единого гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу) / Т. В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 9–27.

Цивилистический процесс современной России : проблемы и перспективы / А. Т. Боннер, Н. А. Громошина, Т. В. Докучаева [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной. – М. : Проспект, 2017. – 208 с.

Ярков В. В. Проблемные вопросы регулирования компетенции в проекте кодекса гражданского судопроизводства Российской Федерации / В. В. Ярков // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 28–45.

ХРЕСТОМАТИИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ (ПОЛИЦЕЙСКОМУ) ПРАВУ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. – Ч. 1 / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. – 720 с.

Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. – Ч. 2 / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. – 368 с.

Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 624 с.

КОММЕНТАРИИ, СБОРНИКИ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ, ОБЗОРЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический) / Ю. Ф. Беспалов. – М. : Проспект, 2016. – 768 с.

Дугенец А. С. Порядок применения штрафов и иных административных мер : постатейный науч.-практ. комментарий глав 24–32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : учеб. пособие / А. С. Дугенец, М. Я. Масленников. – М. : ФОРУМ ; ИНФРА-М, 2012. – 336 с.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : постатейный науч.-практ. коммент. засл. деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина. – М. : Редакция «Рос. газ.», 2008. – 840 с.

Комментарий к Закону Тверской области «О государственной гражданской службе Тверской области» от 21 июня 2005 года № 89-ЗО (с изменениями от 20 ноября, 28 декабря 2006 года, 17 июля 2007 года, 14 февраля 2008 года) (постатейный) / под ред. Д. В. Зеленина. – Тверь, 2008. – 155 с.

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный) / А. П. Рыжаков. – М. : Дело и сервис, 2016. – 624 с.

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / О. В. Аксенова, С. А. Алешукина, Н. А. Антонова [и др.] ; под общ. ред. А. А. Муравьева. – М. : Проспект, 2016. – 408 с.

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 1295 с.

Комментарий к Кодексу города Москвы об административных правонарушениях (постатейный) с практическими разъяснениями и комментариями официальных органов и постатейными материалами / сост. А. Б. Борисов. – М. : Книж.

мир, 2009. – 584 с.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Юрайт, 2010. – 1590 с.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н. А. Овчинникова. – М. : Экзамен, 2009. – 925 с.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 1136 с.

Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – 352 с.

Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании». – М. : РОСИСПЫТАНИЯ, 2009. – 404 с.

Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2013 / сост. и отв. ред. О. С. Хохрякова. – М. : Норма, 2014. – 992 с.

Обзор судебной практики высших судебных инстанций по делам об административных правонарушениях за 2008–2012 годы (по состоянию на 1 января 2013 года) / отв. ред. Е. В. Овчарова. – М. : Статут, 2013. – 397 с.

Обзор судебной практики по спорам, вытекающим из служебных отношений на федеральной государственной гражданской службе / С. В. Наймушин, Н. В. Новоселова, С. Д. Хазанов. – М., 2010. – 116 с.

Определения Верховного Суда Российской Федерации по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, 2006–2007 : сборник / сост. В. Н. Пирожков, Л. А. Калинина, В. Б. Хаменков [и др.] ; отв. ред. В. М. Лебедев. – М. : Норма, 2009. – 1008 с.

Определения Верховного Суда Российской Федерации по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, 2008 : сборник / сост. В. Н. Пирожков, Л. А. Калинина, Ю. С. Бондарева, Ю. В. Фокина ; отв. ред. В. М. Лебедев. – М. : Норма, 2009. – 752 с.

Решения Верховного Суда Российской Федерации по административным делам (первая инстанция), 2015 : сборник / [сост. Ю. Г. Иваненко, Т. М. Белякова] ; отв. ред. В. М. Лебедев. – М. : Норма, 2016. – 720 с.

Федеральный закон «О полиции» в схемах : справ. пособие / С. Р. Футо, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2014. – 416 с.

ПРАКТИКУМЫ

Административное право : практикум / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 308 с.

Административное право : практикум / под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. – 224 с.

Административное право : практикум : учеб.-практ. пособие для бакалавров / под общ. ред. Н. М. Конины, Е. И. Маториной. – М. : Юрайт, 2014. – 446 с. – Серия: Бакалавр. Базовый курс.

Административное право России : практикум / под ред. Н. М. Конины, Ю. В. Соболевой. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа ; М. : СПС ГАРАНТ, 2009. – 168 с.

Административное право Российской Федерации : практикум. – М. : Зерцало-М, 2008. – 160 с.

Белов С. А. Административное право : практикум. – СПб. : Издат. дом СПбГУ ; Изд-во юрид. фак-та СПбГУ ; Университ. издат. консорциум «Юрид. кн.», 2009. – 152 с.

Вишнякова А. С. Административное право : практикум : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / А. С. Вишнякова ; под ред. А. Б. Агапова. – Юрайт, 2016. – 298 с.

Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях : науч.-практ. пособие / под ред. Н. Г. Салищевой. – М. : ТК Велби : Проспект, 2008. – 304 с.

Стахов А. И. Административное право России : учеб. и практикум для прикладного бакалавриата / А. И. Стахов, П. И. Кононов, Е. В. Гвоздева. – М. : Юрайт, 2016. – 302 с.

ЮБИЛЕЙНЫЕ ИЗДАНИЯ НАУЧНЫХ ТРУДОВ

Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / Ю. Е. Аврутин ; вступит. ст. д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ Ю. Н. Старилова. – СПб. : Юрид. центр, 2017. – 720 с.

Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – 1060 с. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7.

Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности : теория и практика : материалы V Всерос. науч.-практ. конф., посв. 60-летию д-ра юрид. наук, проф. Виктора Васильевича Денисенко (г. Краснодар, 3 июня 2016 г.). – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – 494 с.

Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное / Л. Л. Попов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 368 с.

Россинский Б. В. Избранное / Б. В. Россинский. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 592 с.

Салищева Н. Г. Избранное / Н. Г. Салищева. – М. : РАП, 2011. – 568 с.

Современные проблемы административного и полицейского права : сб. ст., посв. 55-летию юбилею д-ра юрид. наук, проф. Юрия Петровича Соловья. – Омск : Омская юрид. акад., 2013. – 288 с.

Сорокин В. Д. Избранные труды / В. Д. Сорокин ; предисл. Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. – 1086 с.

Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения ... : сб. избр. науч. трудов / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – 636 с.

Шергин А. П. Административно-деликтное право и законодательство : (статьи, выступления, размышления) : сб. науч. тр. / А. П. Шергин. – М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – 283 с.

Шергин А. П. Избранные труды юбиляра / А. П. Шергин ; сост. и отв. ред. проф. В. Г. Татарян. – М. : Акад. эконом. безопасности МВД России, 2005. – 487 с.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Горин Е. В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. Т. 1 / Е. В. Горин, М. В. Костенников, А. В. Куракин. – М. : Маросейка, 2010. – 496 с.

Костенников М. В. Актуальные проблемы науки административного права. Т. 2 / М. В. Костенников, А. В. Куракин ; под ред. Н. А. Овчинникова ; Науч. школа Всерос. ин-та повышения квалификации сотрудников МВД России. – М. : Маросейка, 2011. – 576 с.

Костенников М. В. Актуальные проблемы обеспечения законности и противодействия коррупции в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Т. 3 / М. В. Костенников, А. В. Куракин, Н. А. Овчинников. – М. : Маросейка, 2012. – 365 с.

Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права : современное наполнение / Л. А. Мицкевич. – М. : Проспект, 2015. – 296 с.

ЕЖЕГОДНИК ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право : сравнительно-правовые подходы. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – 480 с.

Ежегодник публичного права – 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – 464 с.

Ежегодник публичного права – 2016 : Административный акт. – М. : Инфотропик Медиа, 2016. – 572 с.

МАТЕРИАЛЫ ЕЖЕГОДНО ПРОВОДИМЫХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВСЕРОССИЙСКИХ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ КОНФЕРЕНЦИЙ ПО ПРОБЛЕМАМ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА²

***Небугский клуб административистов –
Всероссийская научно-практическая конференция,
посвященная памяти профессора В. Д. Сорокина***

Теория и практика административного права и процесса : материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф., посв. пам. проф. В. Д. Сорокина, 3–6 октября 2013 г. / отв. ред. проф. В. В. Денисенко. – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2014. – 348 с.

² В данном разделе указаны лишь отдельные научные труды, опубликованные по материалам некоторых научных форумов. Необходимо обратить внимание обучающихся на то, что фактически ежегодно по материалам проведенных научных конференций публикуются сборники научных трудов.

Московская юридическая неделя

**Международная научно-практическая конференция
(Кутафинские чтения) Московского государственного
юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
«Современное состояние и тенденции развития предмета
и системы российского административного права»**

Обеспечение прав и свобод человека в современном мире : материалы конференции : в 4 ч. – Ч. 4. – М. : Проспект, 2017. – 400 с.

«Сорокинские чтения»

**Ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция
(Санкт-Петербургский университет МВД России)**

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 ч. – Ч. I / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2015.

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), посв. 70-летию д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки Российской Федерации, засл. юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года : в 3 ч. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2017. – Ч. I. – 272 с.

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), посв. 70-летию д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки Российской Федерации, засл. юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года : в 3 ч. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2017. – Ч. II. – 260 с.

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), посв. 70-летию д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года : в 3 ч. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2017. – Ч. III. – 268 с.

**Международная научно-практическая конференция,
посвященная памяти Юрия Марковича Козлова**

Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях : материальный и процессуальный аспекты : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. пам. Юрия Марковича Козлова и 10-летию вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (22 февраля 20013 г., МГЮА им. О. Е. Кутафина). – М. : МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2012. – 203 с.

15 лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях : итоги и перспективы : материалы X Междунар. науч.-практ. конф., посв. пам. д-ра юрид. наук, проф. Юрия Марковича Козлова (1925–2002) (г. Москва, 16 февраля 2017 г., МГЮУ им. О. Е. Кутафина). – М. : МГЮА – Университет им. О. Е. Кутафина, 2017.

Ежегодная Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» (Омск, ЧОУ ВО «Омская юридическая академия»)

Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 24 мая 2013 г.). – Омск : Омская юрид. академия, 2013. – 204 с.

Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 16 мая 2014 г.). – Омск : Омская юрид. академия, 2014. – 224 с.

Актуальные проблемы административной ответственности: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 26 мая 2017 г.). – Омск : Омская юрид. академия, 2017. – 244 с.

Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Институт открытого образования, юридический факультет, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. Н. Лобачевского)

Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. – Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н. Н. Лобачевского, 2016. – 530 с.

Всероссийская научно-практическая конференция на тему «Административное судопроизводство: вопросы развития теории административного процессуального права и проблемы судебной практики» (Юридический факультет, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»)

Материалы Первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений» // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – 128 с.

**СПЕЦИАЛЬНЫЕ НАУЧНЫЕ ЖУРНАЛЫ
(публикуют материалы по административно-правовой тематике)**

Административное право и процесс – издается с 2004 г.; выходит один раз в месяц.

Вестник Евразийской академии административных наук – учрежден НП «Евразийская академия административных наук»³ и издается с 2007 г.; выходит 4 раза в год.

Журнал административного судопроизводства – учрежден Воронежским государственным университетом и издается с 2016 г.; выходит 4 раза в год.

Административное и муниципальное право – издается с 2008 г. ООО «НБ-Медиа»; выходит 12 раз в год.

³ См.: Евразийской академии административных наук – 10 лет // *Вестник Евразийской академии административных наук*. 2015. № 1 (30). С. 7–8.

Учебное издание

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

2-е издание, пересмотренное и дополненное

Часть 2

**Административно-деликтное право (КоАП РФ)
Административное судопроизводство (КАС РФ)**

Под редакцией

Старилова Юрия Николаевича

Редактор *Ю. С. Гудкова*

Компьютерная верстка *Л. О. Мецзяковой*

Подписано в печать 11.10.2017. Формат 70×104/16
Уч.-изд. л. 68,6. Усл. печ. л. 66,8. Тираж 1000 экз. Заказ 66

Издательский дом ВГУ

394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ

394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3