

## **Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности**

**Старилов Ю. Н.,**

*декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета, д. ю. н., профессор*

Обычно к дискуссии призывают, ее открывают и поддерживают, различными способами делают всё для того, чтобы она принесла как можно больше значимых и полезных с научно-практической точки зрения результатов.

Из названия настоящей статьи очевиден «ненаучный» призыв, ибо он содержит прямое обращение к исследователям с предложением завершить дискуссии по таким вопросам, как: предмет и предназначение административного процесса, определение и относимость административного судопроизводства к системе административного процессуального права или, наоборот, к цивилистическому процессу, «переписывание ГПК РФ» при создании Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, избыточность КАС РФ, представление судебного административного процесса как «слепка» классического гражданского процесса. С одной стороны, в литературе часто и весьма основательно рассматривается вопрос о самостоятельном характере механизма процессуального правового регулирования, содержащегося в КАС РФ, его уникальности и автономности, особых юридических характеристиках норм, правил, порядков и принципов, положенных в основу создания надлежащего порядка рассмотрения и разрешения административных дел. С другой стороны, даются категоричные оценки этого кодекса как не имеющего своего предмета правового регулирования и многократно обернувшегося в гражданско-процессуальную форму. По убеждению многих авторов, КАС РФ, может быть, единственный из российских кодексов,

сразу же породивший неоднозначные и, как видно, в полном объеме взаимоисключающие оценки со стороны теоретиков права и юристов-практиков<sup>1</sup>. Вряд ли из новейшей истории можно припомнить случай, когда ученые столь последовательно упрекают законодателя, завершившего кодификацию процессуальных правовых норм, устанавливающих порядок разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений. Вместе с тем трудно понять как смысл и предназначение высказываемых критических суждений, так и цели самой постановки вопроса о «непризнании» КАС РФ в качестве законодательного акта, принятие которого было обусловлено конституционно-правовыми нормами. Радикализм, взятый на вооружение в столь «чувствительных» сферах правовой политики и правовой «идеологии», не может привнести в теорию общего процесса и малой доли полезных и значимых итогов.

В сентябре 2020 г. российскому административному судопроизводству (если иметь в виду *настоящий административный процесс*, по специальному процессуальному закону, не считая факта установления данного вида судопроизводства в АПК РФ) исполняется пять лет. Именно столько лет встречаются и призывы (или рекомендации) к законодателю фактически отменить действие КАС РФ. Опубликованы весьма любопытные работы, где ученые интересно критикуют многие процессуально-правовые институты или нормы, находящиеся в КАС РФ, и где фактически подвергается сомнению самостоятельность административного процессуального права, регламентирующего особый вид судопроизводства; как следствие, мягко говоря, не приветствуется сама возможность кодификации процессуальных норм, устанавливающих порядок рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих из публичных правоотношений<sup>2</sup>. О КАС РФ

<sup>1</sup> См., напр.: Громошина Н. А. О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права: продолжение дискуссии // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 42; Её же. О принципе активности суда в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 4. С. 97.

<sup>2</sup> См., напр.: Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51; Её же. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность (или Спор процессуалиста

пишут как о «недоумении в российской процессуальной науке»<sup>3</sup>. Термин «административное судопроизводство» рассматривается в некоторых статьях сквозь призму его «условности» и «натянутости»; взамен предлагается преимущественно использовать категорию «производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»<sup>4</sup>. КАС РФ представляют в научных трудах как «отражение концептуального вызова», ответ на который будет определять «законодательный вектор будущего цивилистического процесса»<sup>5</sup>. Распространяется мнение, согласно которому «судебное административное процессуальное право» — «подотрасль гражданского процессуального права», а «судебный административный процесс» — «слепок классического гражданского процесса в силу совпадения ключевых принципов, стадий и правил»<sup>6</sup>. Вместе с тем высказываются суждения, что, во-первых, годы действия КАС РФ «с очевидностью показали его особую значимость», а во-вторых, целесообразно как совершенствовать его отдельные нормы, так и создавать новые положения и институты, «которые бы отвечали современным реалиям»<sup>7</sup>. К важнейшим выводам можно отнести

---

и административиста) // Вестник гражданского процесса. 2016. № 5. С. 11–53; Его же. Предисловие к учебнику по административному судопроизводству, или Краткая история российской административной юстиции // Там же. 2019. № 4. С. 31–51; Громошина Н. А. О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права: продолжение дискуссии // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 46; Сахнова Т. В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40; № 10. С. 45–48; Ее же. Исковость: в поисках утраченной традиции? // Вестник гражданского процесса. 2017. № 1. С. 11–24; Ее же. Процессуализация КАС РФ как зеркало процессуальной эволюции // Там же. 2018. № 4. С. 11–24; Ее же. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. С. 550–617.

<sup>3</sup> Жуйков В. М. Актуальные проблемы унификации процессуального законодательства // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 124.

<sup>4</sup> Ильин А. В. К вопросу о принципе справедливости административного судопроизводства // Закон. 2019. № 1. С. 95.

<sup>5</sup> См.: Сахнова Т. В. Процессуализация КАС РФ как зеркало процессуальной эволюции // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. С. 13.

<sup>6</sup> Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции. М., 2018. С. 324.

<sup>7</sup> Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства: хорошее должно быть лучшим // Судья. 2018. № 11. С. 18. См. также: Павлова М. С. Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ // Российский судья. 2017. № 8. С. 40–44.

положения о том, 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»<sup>8</sup>. Наконец, весьма взвешенным является суждение, что «КАС РФ “имеет свое лицо”, развивается и реагирует на вызовы времени»<sup>9</sup>.

П. И. Кононов, говоря о бесконечных дискуссиях о сущности и структуре административного судопроизводства, его соотношении с гражданским процессом, указывает на несколько факторов развития этих споров: 1) атмосфера «кулуарности» разработки проекта КАС РФ, без включения в созидательный процесс ученых — административистов и процессуалистов; он утверждает, что «принятием КАС РФ была официально закреплена гражданско-процессуальная версия административного судопроизводства»<sup>10</sup>; 2) КАС РФ стал платформой для продолжения разговора о содержании и структуре *административного процесса*; 3) отсутствие *производства по делам об административных правонарушениях* в предусмотренной в КАС РФ структуре административного судопроизводства<sup>11</sup>.

По мнению ученых-административистов, сложившиеся в доктрине гражданского процесса позиции относительно понимания административного судопроизводства лишь на основе «единства гражданского процесса цивилистического типа» отрицательно сказались на создании «русской концепции административного судопроизводства», определяющего его как «вид административного процесса и правосудия административного типа»<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Административное судопроизводство: Учебник / Под ред. М. К. Треушникова. М., 2017. С. 4.

<sup>9</sup> Туманова Л. В. Особенности доказывания по делам о нормоконтроле // Вестник гражданского процесса. 2019. № 1. С. 225.

<sup>10</sup> Кононов П. И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9.

<sup>11</sup> См.: Там же. С. 9–10.

<sup>12</sup> Овчарова Е. В. Административное судопроизводство при разрешении налоговых споров в судах судебной системы Российской Федерации: место в процессуально-правовой системе и концепция административного судопроизводства по делам

Таким образом, на протяжении последнего пятилетия в теории российского процессуального права (сюда мы относим и административное процессуальное право, «судебный административный процесс») вырабатывались, аргументировались и развивались диаметрально противоположные подходы к оценке процессуальных норм КАС РФ и их отраслевой принадлежности.

Как можно уже сейчас уверенно предположить, в обозримой перспективе спорящие стороны будут твердо «стоять на своем» и вряд ли пойдут на уступки. Осознание этого факта и предельная ясность позиций позволяют сформулировать предложение о целесообразности прекращения обозначенных дискуссий: обе стороны уже не продуцируют *новых идей* (относительно указанных глобальных проблем понимания значения, предназначения КАС РФ и его надлежащего административно-процессуального потенциала). Можно предположить, что в настоящее время весьма проблематично найти и обосновать новые ракурсы или прогрессивные взгляды именно в данной системе координат и установленных параметрах научного спора. Продолжение же дискуссий по перечисленным выше основополагающим вопросам, как видно, будет вновь и вновь приводить к запрограммированным результатам.

*Речь, конечно же, не идет о завершении дебатов относительно необходимости совершенствования процессуальной формы, улучшения юридического качества множества конкретных норм и институтов административного процессуального права, пересмотра содержащихся в КАС РФ правил.*

Ученые отождествляют процессуальные формы рассмотрения как частноправовых споров, так и дел, которые возникают из публичных правоотношений, ссылаясь при этом на *Концепцию единого ГПК РФ*: «Гражданский процесс предполагает рассмотрение и разрешение не только собственно гражданских дел, но и дел, возникающих из публичных правоотношений, которые по своей природе являются административными делами. Соответственно, рассмотрению и разрешению этих дел свойственно административное судопроизводство как

---

о нарушениях налогового законодательства // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 27–28.

разновидность в данном случае цивилистического судебного процесса»<sup>13</sup>. Просмотр данного положения с таким логическим построением позволяет сформулировать вопрос: возможно ли (конечно, с учетом новых знаний и действия нового процессуального законодательства) относить рассмотрение и разрешение судами административных дел (возникающих из публичных правоотношений) к предмету гражданского процессуального правового регулирования и после этого утверждения сразу же констатировать подчиненность административного судопроизводства цивилистическому судебному процессу? А ведь именно «природа административных дел», очевидно, отличается от природы гражданских дел<sup>14</sup> и может быть положена в основу установления известной юридической обособленности административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти в стране. Да и цели различных видов судопроизводства должны обуславливать их сущность, предназначение и отличительные черты<sup>15</sup>.

Исследователи проблем административной юстиции и административного судопроизводства (те, кого принято относить к административистам) последовательно развивают идею развития административной юстиции до системы материально- и процессуально-правовых институтов, которые надлежащим образом соответствовали бы высоким стандартам конституционного государства и основывались бы в том числе на конституционных ценностях, к коим, очевидно, нужно относить самостоятельное и организованное в специальной процессуальной форме административное судопроизводство. Подтверждением такого научного подхода являются результаты осмысления указанных проблем в трудах профессора

<sup>13</sup> Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции. М., 2018. С. 268–269.

<sup>14</sup> См., напр., по данной тематике: Панкова О. В. Критерии разграничения административных и гражданских дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 33–51; Величко М. Б. Отдельные особенности административного судопроизводства по сравнению с гражданским, которые подлежат отражению в процедуре доказывания, применения правил о преюдициальности судебного акта, обуславливая их обособленности // Вестник гражданского процесса. 2019. № 1. С. 423–437.

<sup>15</sup> Для сравнения см.: Курочкин С. А. Реализация целей гражданского судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 8. С. 88–91.

А. Б. Зеленцова<sup>16</sup>. В них весьма последовательно, с акцентом на административно-правовые характеристики и принадлежность к сфере публичного права, всесторонне раскрываются как вопросы предназначения административной юстиции, особенности административно-правовых споров, так и природа административного иска, предпосылки формирования административного судопроизводства, судебного контроля за деятельностью публичной власти и его должностных лиц. При этом в настоящее время значительно увеличилось число обсуждаемых вопросов общей проблематики административного судопроизводства и особенностей действия его отдельных институтов и норм по КАС РФ<sup>17</sup>. Внесенные законодателем в КАС РФ изменения и дополнения, учитывая значение административного судопроизводства для правовой системы страны, расцениваются учеными как специально разработанная правовая политика по приданию данному закону надлежащей административно-процессуальной формы<sup>18</sup>. Однако эти же новации, по мнению других ученых, направлены на решение глобальной задачи по «процессуализации КАС РФ», «встраиванию его

<sup>16</sup> См.: Зеленцов А. Б. Теоретические проблемы административного иска // Правоведение. 2005. № 6. С. 26–41; Его же. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009; Его же. Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы: монография. М., 2014; Его же. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 39–46; Его же. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Там же. № 11. С. 22–37; Его же. Судебное санкционирование как институт административно-процессуального права // Там же. 2017. № 3. С. 57–63; Его же. Дифференциация и унификация административного судопроизводства: концептуальные проблемы // Там же. 2018. № 3. С. 23–35; Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право: Учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, юрид. ин-т. М., 2017; Зеленцов А. Б. Идея единого КАС РФ как концептуальная альтернатива проекту единого ГПК РФ // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / Под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». Новосибирск, 2018. С. 138–150.

<sup>17</sup> См., напр.: Агапов А. Б. Имущественные споры в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 20–25.

<sup>18</sup> См.: Канунникова Н. Г. Актуальные проблемы совершенствования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 34.

в развивающуюся и единую цивилистическую процессуальную форму»<sup>19</sup>. Несомненно, КАС РФ рассматривается и как важнейший законодательный акт, применение которого способно повышать эффективность государственного управления в стране и корректировать законодательство об административных процедурах<sup>20</sup>.

В советской и постсоветской истории развития процессуального законодательства идея внедрения институтов административной юстиции в практику государственной и судебной деятельности решительно не поддерживалась научным сообществом, в основном подвергалась существенной критике. В этом смысле современные оценки, отрицающие самостоятельность и специальное предназначение КАС РФ и утверждающие ненужность самой *кодификации законодательства* по рассмотрению и разрешению публично-правовых споров, возникающих из административных правоотношений, становятся лишь доказательством неизменных подходов в уже спланированной и разделяемой многими логике аналитической деятельности с заранее известными результатами. То есть негативные суждения о юридическом качестве КАС РФ — весьма ожидаемый итог научного осмысления законотворческой деятельности в области проведенного дифференцирования форм осуществления судебной власти в стране. Хотя проблемы, вытекающие из новейшей кодификации административного процессуального законодательства, были по понятным причинам ожидаемы; но ведь и дискуссионные вопросы кодификации гражданского процессуального законодательства не исчезли из обсуждаемого тренда<sup>21</sup>. Обсуждение состоявшегося обособления производства по рассмотрению судами общей юрисдикции административных и иных публичных споров в «самостоятельном кодифицированном

<sup>19</sup> Сахнова Т. В. Процессуализация КАС РФ как зеркало процессуальной эволюции // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. С. 13.

<sup>20</sup> См.: Мартынов А. В. Роль и значение административного судопроизводства в обеспечении качества современного государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 47–53; 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. 19–26.

<sup>21</sup> См.: Станцель В. А. Понятие «кодификация» в современных условиях развития гражданского процесса // Российский юридический журнал. 2018. № 3. С. 125–126.



акте» приводит авторов к вопросу: «Почему КАС РФ, если он, судя по наименованию, представляет собой кодификацию законодательства об административном судопроизводстве, затронул только ГПК РФ и не коснулся АПК РФ, который также устанавливает особенности производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, отнесенных к ведению арбитражных судов?»<sup>22</sup>. Думается, если отвечать коротко, именно потому, что и ГПК РФ пока в своей кодификации не коснулся АПК РФ. Вопрос правильный; можно проявить полную солидарность в его постановке. Однако, учитывая сложившиеся *организационно-судостроительные* аспекты судебной системы, вряд ли кодификация законодательства об административном судопроизводстве в 2015 г. смогла бы распространиться и на арбитражный процесс.

Административное судопроизводство вряд ли может оставаться такой глобальной дискуссионной проблемой, разрешение которой могло бы привести к точному установлению его принадлежности к тому или иному виду судебного процесса. Даже если, как говорят, не вдаваться в подробности, то для практики судебной деятельности ответы на данный вопрос неважны. Но что касается научной проблематики, то здесь есть о чем поговорить.

Вместе с тем в данной области научной деятельности необходим и сравнительно-правовой аспект. В ракурсе современных зарубежных исследований проблем административного судопроизводства и научного диалога об этом иностранных коллег принадлежность данного вида судопроизводства к тому или иному процессуальному правопорядку не вызывает сомнений. Можно предположить, что за рубежом посмотрели бы на спор российских ученых по указанной проблеме как на разговор по весьма устаревшей тематике.

С учетом позиций европейских авторов и сложившихся традиций в развитии представлений о деятельности суда по разрешению административных дел можно утверждать следующее. Административное судопроизводство — это сфера административно-процессуального регулирования, выраставшая из административной юстиции. Это

---

<sup>22</sup> Жуйков В. М. Актуальные проблемы унификации процессуального законодательства // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 124.

укреплявшаяся на протяжении длительного исторического периода процессуальная правовая материя, неразрывно связанная с материальным административным правом и результатами применения его правовых норм. Это порядок применения процессуальных институтов и юридических средств, обеспечивающих как судебную защиту прав, свобод и законных интересов граждан, так и контроль за публичным управлением и его результатами. А административный иск, «искковая модель защиты» (как существо административного судопроизводства) отнесится авторами к безусловному достоинству КАС РФ<sup>23</sup>.

Административное судопроизводство во многих странах на всех этапах его становления, формирования специальных судебных органов, развития процессуальной формы, практического соблюдения административно-процессуальных порядков, модернизации институциональных принципов вызывало множество критических суждений ученых. Одни поддерживали развитую на конкретном историческом этапе модель специализированного административного правосудия; другие бескомпромиссно и негативно расценивали юридический потенциал, заложенный законодателем в его содержание.

Несмотря на различные подходы к данному институту и принципиальные оценки, многие страны улучшали созданные модели административного правосудия и вносили в них с течением времени аргументированные изменения и дополнения. При этом сам факт полезности и обоснованности его существования в судебной системе большинством аналитиков не подвергался сомнению. Общество и граждане весьма позитивно относились к применению такой формы судебного контроля за исполнительной властью, публичным управлением и его результатами, деятельностью профессионального чиновничества при осуществлении государственных функций.

Административное судопроизводство всегда рассматривалось с разных сторон, т. е. обсуждалось не только как проблема специального судебного контроля за публичной администрацией, но и как полезная процессуальная форма, используемая для разрешения

---

<sup>23</sup> См.: Джагарян А. А. Право на оспаривание нормативного акта как неотъемлемый способ судебной защиты: проблемы регулирования и реализации в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 279.

юридических споров (конфликтов). Развитие административного судопроизводства на протяжении многих десятилетий (в некоторых странах — и столетий) сопровождалось выработыванием общих и специальных признаков данной формы осуществления судебной власти, деятельность которой нацелена на юридическую защиту субъективных публичных прав. При этом в Европе и Америке складывались различные материально-процессуальные модели административного правосудия. В европейских странах, несмотря на достаточную общность создаваемых теоретических концептов организации и деятельности административных судов, формировались отличительные особенности административного судопроизводства.

Здесь необходим и, думается, позволителен краткий экскурс в историю. Даже в Германии (германских землях), учитывая ее федеративный характер государственного устройства, в те или иные периоды развития страны административное судопроизводство складывалось с отличительными юридико-правовыми значениями и правилами. Достаточно взглянуть, например, на «Руководство по истории административного судопроизводства в Германии и Европе» — трехтомный монументальный (2538 стр. текста) научный труд, подготовленный и изданный в Германии в 2019 г.<sup>24</sup>

В одном из вступительных слов к указанному изданию приводятся слова, высказанные в начале XX в. выдающимся немецким государствоведом *Фритцем Фляйнером* о том, что учреждение, юридическое оформление и развитие в стране административного судопроизводства возможно оценить как «коронование» правового государства. Иначе говоря, с развитием административного судопроизводства

<sup>24</sup> См.: *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa* / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Herausgeber). Berlin, Springer, 2019. Band I: S. 3–1095 (§ 1–27); Band II: S. 1099–2014 (§ 28–55); Band III: S. 2015–2538 = Руководство по истории административного судопроизводства в Германии и Европе: в 3 т. / Под ред. Карла-Петера Зоммерманна, Берта Шаффарцика. Берлин: Шпрингер, 2019. 2538 с.). См. также: Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство: происхождение, модели и вопросы эффективной судебной административно-правовой защиты граждан (Рец. на кн.: Руководство по истории административного судопроизводства в Германии и Европе = *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*: в 3 т. / Под ред. Карла-Петера Зоммерманна, Берта Шаффарцика. Берлин: Шпрингер, 2019. 2538 с.) // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 1. С. 43–62.

правовое государство приобретает дополнительный, еще один чрезвычайно важный и органически присущий современному государству признак (в виде наличия *административного правосудия*); следовательно, возникают новые особенности правовой государственности в виде процессуальной судопроизводственной деятельности и специальной организации судебной власти (административных судов). Осуществление контроля за публичным управлением посредством специально учрежденных независимых государственных судов, призванных защищать субъективные права и свободы граждан от негативных действий и решений государства (его органов, должностных лиц, профессионального чиновничества), демонстрирует новые подходы к усилению правовой защиты граждан.

Все три тома упомянутого издания дают полноценное, основанное на анализе первоисточников, правильное представление о сущности, значении и развитии *судебной административно-правовой защиты*, ее содержании и моделях, сложившихся в каждой из представленных в книге стран, начиная с XIX в. и до современности, притом учитывая сформировавшиеся во многих странах соответствующие политические, социальные и культурно-правовые условия. Тем самым данная книга в целом содержит достаточную информацию для проведения результативного сравнительно-правового исследования. «Руководство по истории развития административного судопроизводства в Германии и Европе» имеет большое практическое значение, ибо включает оригинальные источники об учреждении административных судов, судебной подведомственности (компетенции) и процессе (правилах и порядке разрешения административных дел) в административных судах. И конечно, весьма полезным для юридической науки является авторский материал, представляющий поэтапное историческое развитие административного судопроизводства в Германии и Европе. Можно с уверенностью констатировать полезность данного издания для ученых различных стран, пожелавших взглянуть на судебную административно-правовую защиту с европейских и интернациональных теоретико-правовых позиций. Именно здесь открываются безграничные перспективы для дальнейшего теоретического познания сущности административного судопроизводства и модернизации административного процессуального законодательства.

История развития административного судопроизводства уходит своими корнями в XIX в., когда европейские страны разрабатывали и принимали законы, устанавливающие как систему административных судов, так и процессуальные правовые правила по разрешению споров (урегулированию конфликтов), появляющиеся в результате административной деятельности органов публичной власти. Конечно, в разных странах институт административного судопроизводства развивался под воздействием внутренних политико-правовых предпосылок; при этом присущие только этим государствам особенности оказывали решающее воздействие на создаваемую юридическую модель административного правосудия. Вместе с тем административное судопроизводство и административные суды при самых различных подходах к практической организации в стране судебной власти, включающей в свою систему и административное судопроизводство, сполна выполняли свои правозащитные функции и оправдывали свое предназначение сдерживанием произвола публичной власти и управления и полезным для граждан мощным потенциалом, содержащимся в многочисленных институтах административного судопроизводства. Таким образом, административное судопроизводство имело специальные задачи и приносило в систему организации и функционирования публичной власти должный порядок и благополучие. В процессуальном правовом плане организация административного судопроизводства имела некоторые особенности в различных странах, но и здесь постоянно наблюдались объединяющие тенденции по приведению процессуального законодательства к общим юридическим порядкам и принципам.

Целесообразно еще раз обратить внимание на тот факт, что административное судопроизводство и его кодификация обусловлены сложившимися на протяжении длительного времени представлениями о значении *административной юстиции* и преимущественных подходах к выработке законов о порядке рассмотрения и разрешения *специально учрежденными судами административных дел*<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Несмотря на всю очевидность ответа на вопрос об учреждении в России административных судов (в нынешних условиях, уже после принятия КАС РФ), ученые

Поэтому КАС РФ сполна воспринял и учел главные задачи *судебной административно-правовой защиты*, решение которых направлено на обеспечение комплексности, всесторонности и эффективности юридической защиты субъективных прав граждан в сфере действия (функционирования) органов публичного управления и их должностных лиц. При этом данный кодекс воспринял и использовал сложившиеся в законодательстве и проверенные временем процессуальные правовые механизмы. К тому же и за рубежом система специального административного правосудия построена принципиально на основе устоявшихся в судебной практике и процессуальном порядке принципов и правил. Кроме того, споры по вопросу «включенности» порядка административного судопроизводства в ту или иную процессуальную форму практически отсутствуют.

Принципиально верный подход используют ученые (например, профессор Т. В. Сахнова<sup>26</sup>), которые при выяснении сущности производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в первую очередь прибегают к исследованию таких понятий, как «административная юстиция», «административный процесс», «административное судопроизводство», «административный юрисдикционный процесс», «административные дела».

Именно на основе института административной юстиции во многих странах формировалась «настоящая» система юридической защиты от неправомερных действий и решений органов публичной власти, а именно система административного судопроизводства, т. е. порядок разрешения административно-правовых споров и, соответственно, административных дел регламентируется специальным административным процессуальным законодательством. На примере оспаривания нормативного акта ученые раскрывают правовой потенциал

---

не исключают в будущем создания таких органов специализированного правосудия. См.: Майоров В. И., Денисенко В. В. К вопросу о возможности создания административных судов в России // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 36–40. См. также: Клеандров М. И. Конституция Российской Федерации и структура отечественной судебной системы: какой бы хотелось ее видеть? // Российская юстиция. 2019. № 1. С. 47–52.

<sup>26</sup> См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 554–564.

административной юстиции в качестве важнейшего средства защиты частных интересов личности<sup>27</sup>.

КАС РФ создает *судебный процесс разрешения административных споров*, сформировавшихся в области осуществления органами публичного управления действий и принятия решений, и полноценно определяет процессуальные порядки *судебной деятельности по осуществлению контроля за публичным управлением*. Данный факт в полной мере показывает, что при осуществлении административного правосудия суды могут проверять законность (правомерность) управленческих действий и решений административных органов. Следовательно, публичное управление находится под контролем судебной административной юрисдикции. Все указанные сферы административного судопроизводства взаимосвязаны между собой; их историко-правовое развитие находилось во взаимозависимости от распространяющихся тенденций по созданию конституционного государства; правовая государственность и необходимость гарантирования субъективных публичных прав граждан порождали идею формирования самостоятельного вида судопроизводства, а именно административного правосудия. Поэтому и стало традиционным четко отграничивать в судебной системе разрешение споров, возникших в области публичного управления, и дел, рассматриваемых обычными судами (гражданских дел).

Вряд ли нужно принимать за призыв к дискуссии утверждение, что «КАС РФ — это акт политической воли, а не продукт научной административной мысли»<sup>28</sup>. Развивая эту мысль (хотя на следующей странице авторы уже соглашаются с тезисом, что «КАС РФ — объективный итог многолетней дискуссии»<sup>29</sup>), все правовые акты, проходящие установленные этапы законодательной процедуры в Государственной Думе (вплоть до момента вступления принятого закона в силу), возможно отнести к «актам политической воли». И с этой же позиции, выходит,

---

<sup>27</sup> См.: Джагарян А. А. Право на оспаривание нормативного акта как неотъемлемый способ судебной защиты: проблемы регулирования и реализации в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 285.

<sup>28</sup> Старицын А. В., Еремеев Д. В. Перспективы совершенствования административного судопроизводства в России // Lex Russica. 2017. № 7 (128). С. 108.

<sup>29</sup> Там же. С. 109.

поправка к Конституции Российской Федерации 2020 г. — тоже «акт политической воли». Если последовательно развивать идею указанных авторов далее, то встает вопрос: не есть ли данная поправка «продукт конституционной мысли»? Но тогда разве не является «актом политической воли» совсем недавнее усиление уголовной и административной ответственности за нарушение установленных порядков по противодействию распространения коронавирусной инфекции?.. В этом смысле не ясно, какой же аспект проблемы, связанный с принятием КАС РФ как «акта политической воли», хотели подчеркнуть авторы.

Что касается принятия КАС РФ, то именно «научная административная мысль» будоражила общественность и реально воздействовала на порядок создания соответствующего законопроекта. Научные исследования в области общего административного права и процессуальных аспектов административной юстиции, несомненно, были положены в основу законотворческой деятельности по созданию проекта КАС РФ. А, в свою очередь, стандарты цивилистического процесса и самой гражданско-процессуальной формы (как эталон, процессуально-правовые параметры) и действующий ГПК РФ стали фундаментом для процессуально-правового оформления административного правосудия. Ведь по-другому, очевидно, и быть не могло. Здесь уместно привести пример, когда советский законодатель в конце 1980-х и начале 1990-х гг. прошлого столетия не мог не «разместить» в ГПК РСФСР в виде отдельного, компактно сформированного института нормы о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан (т. е. они были включены в систему гражданского процессуального права). Надо отметить, других возможностей (да и самих теоретических представлений) для размещения указанных правил в процессуальном законодательстве того времени и не было. Существовавший в ГПК РСФСР с 1964 г. раздел специально определял процессуальные правила осуществления производства по делам, возникающим из административных правоотношений. И, конечно, трудно было себе представить, чтобы в те далекие годы могла бы получить развитие идея создания административного судебного процесса (КАС РФ). Ведь даже самые простые предложения о дальнейшем развитии институтов административной юстиции концептуально отвергались и основательно не поддерживались.



С принятием КАС РФ, как отмечают ученые, главнейшими задачами науки административного права остаются исследование и уяснение «социальной ценности административного судопроизводства и его структуры как формы осуществления судебной власти», осмысление «административного судопроизводства в структуре административно-процессуального института»<sup>30</sup>.

Незавершенность дискуссии подтверждает тот факт, что и ученые-административисты высказывают и аргументируют теоретические суждения, которые содержат значительные сомнения в правильности выбранного законодателем пути по созданию и принятию КАС РФ. Д. В. Осинцев фактически отрицает характеристику КАС РФ как «особой формы судебной деятельности», а видит в нем «превращенную форму государственного управления, замещающую отдельные последствия юрисдикционной деятельности структур государственной администрации»<sup>31</sup>. В административной процессуальной форме, по мнению ученого, нет никакой «действительности», дескать, она — форма превращенная, следовательно, сам по себе КАС РФ «попросту заместил иные юридические производства и формы администрирования, при этом ячейки подведомственности и подсудности заполнены искусственно и не всегда продуманно»<sup>32</sup>. Как следствие, отрицается принцип состязательности в административном судопроизводстве; автор не видит никакого юридического смысла в судебном решении, принятом по правилам КАС РФ, говорит о неэффективности определенного в нем способа защиты прав и свобод граждан<sup>33</sup>. Итоговым суждением стало утверждение, что «объектом административного судопроизводства должны быть организационные разногласия, дестабилизирующие слаженную работу аппарата государственного управления»<sup>34</sup>. Вряд ли сами по себе сложившиеся разногласия, не оформленные в решениях или действиях органов публичной

<sup>30</sup> Калинина Л. А. Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства // *Lex Russica*. 2015. № 8. С. 190–191.

<sup>31</sup> Осинцев В. Д. Административное судопроизводство как форма государственного управления // *Вестник гражданского процесса*. 2018. № 6. С. 45.

<sup>32</sup> Там же. С. 53–54.

<sup>33</sup> См.: Там же. С. 53.

<sup>34</sup> Там же. С. 54.

власти и должностных лиц, могут послужить объектом судопроизводства (вообще любого вида). К тому же невозможно ожидать от административного судопроизводства гарантирования «установленного порядка управления посредством разрешения нелинейных споров с участием административных органов»<sup>35</sup>, ибо всякий административно-правовой спор, возникший в сфере организации и функционирования публичной власти и управления, когда необходимо защищать нарушенные или оспариваемые права, свободы и законные интересы граждан и организаций, а также контролировать законность и обоснованность реализации государственных или иных публичных полномочий, может стать предметом судебного разбирательства.

Как уже многократно отмечалось, представители науки гражданского процессуального права и административного права по-разному смотрят на природу «норм и институтов, регулирующих административное производство»<sup>36</sup>. Отстаивается мнение, что установленные в КАС РФ нормы необходимо относить из-за «своей природы» к гражданским процессуальным<sup>37</sup>, — их невозможно представить даже как подотрасль, скорее это «среднее звено в системе гражданского процессуального права»<sup>38</sup>. В число аргументов таких утверждений включается *схожесть характерных черт этапов* перечисляемых автором трех производств в суде первой инстанции (исковое производство; производство, возникающее из административно-правовых отношений; особое производство), а именно: возбуждение и подготовка гражданского дела к судебному разбирательству, его рассмотрение и разрешение<sup>39</sup>. Однако при этом вновь не обращается внимание на различный правовой характер и особенности гражданских и административных дел, как бы презюмируется как встроенность административных дел в систему гражданских дел, так и универсальность процессуальной формы для их разрешения. А этапы, стадии и прочие процессуальные

---

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Шерстюк В. М. Место процессуальных норм и институтов, регулирующих административное судопроизводство, в системе процессуального права // Законодательство. 2020. № 1. С. 62.

<sup>37</sup> См.: Там же.

<sup>38</sup> Там же. С. 68.

<sup>39</sup> См.: Там же. С. 67.

правовые институты могут быть действительно одинаковыми по наименованию, структуре, юридическому значению в процессе, процедурным свойствам. Если подходить только с указанных процессуальных позиций, например, к уголовному судопроизводству, то также можно утверждать, что разрешение уголовных дел происходит в рамках весьма похожих процедур, стадий и этапов... Так недалеко и до констатации, что вообще все виды судебной процессуальной деятельности обладают равными характеристиками и могут быть объединены одной и той же процессуальной формой. Однако ирония, сомнительность и очевидная несерьезность наших суждений вполне понятна. Использование такой логики формирования вывода — это демонстрация самой возможности построения такой системы определений, доводов, обобщений.

Трудно представить, чтобы законодатель, решившись на *надлежащую кодификацию* административных процессуальных норм, при создании КАС РФ поставил бы перед собою задачу главным образом установления в самом тексте закона специальных правил, свойственных только данному виду судопроизводства. Там, где эти особенности уместны, они и были установлены; в остальном, бесспорно, можно использовать устоявшиеся и проверенные временем процессуально-правовые конструкции. Исследователи текста КАС РФ, констатируя сложности устанавливаемых процессуальных порядков, их «громоздкость» и противоречивость, пишут: «Создается впечатление, что соответствующие “особенности” просто выдумываются, чтобы продемонстрировать необходимость принятия КАС РФ в ситуации, когда он на 90 % фактически представляет собой компиляцию уже имеющихся в АПК РФ и ГПК РФ норм, а “наскрести” сколь-либо значительное число таких “особенностей” не получается»<sup>40</sup>. Наверное, все-таки к поспешным выводам можно отнести и авторскую констатацию относительно отсутствия «каких-либо фундаментальных расхождений между правилами судопроизводства, предусмотренными КАС РФ, и правилами, установленными ГПК РФ и АПК РФ»<sup>41</sup>. Ведь задача разработчиков КАС

---

<sup>40</sup> Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции. М., 2018. С. 273.

<sup>41</sup> Там же. С. 277.

РФ заключалась не только в поиске особенностей процессуальных порядков рассмотрения административных дел, но и в определении традиционно сложившихся моделей процессуального правового регулирования применительно к порядку разрешения возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений споров. Избежать воспроизведения (точного или видоизменяемого) невозможно. Ясно, что практика применения КАС РФ и необходимость совершенствования административного процессуального законодательства будут способствовать формированию и новых особенностей административного правосудия, и, возможно, еще большему учету юридических стандартов гражданско-процессуальной формы. Вполне уместно заметить, что ученые-административисты постоянно указывают на «первоисточники» установленного в КАС РФ порядка судебного разбирательства. Например, институт представительства в административном судопроизводстве, который, несомненно, базируется на общих положениях «цивилистической науки о представительстве»<sup>42</sup>, но при этом обладает особенностями, обусловленными юридическим характером и сущностью административных дел. Однако даже с учетом сказанного предлагается улучшать именно административное процессуальное регулирование отдельных аспектов института представительства<sup>43</sup>.

Еще один аспект обсуждаемой тематики. Административное судопроизводство традиционно и по вполне понятным причинам сравнивается с *административно-деликтным процессом*, производством по делам об административных правонарушениях. Так как действуют установленные в КоАП РФ процессуальные нормы, то законодатель оправданно исключил из предмета правового регулирования рассмотрение дел об административных правонарушениях (по установленным в КАС РФ правилам). Правосудие по делам об административных правонарушениях невозможно приравнять к административному судопроизводству; оно — отдельный вид судопроизводства. Поэтому достаточно просто отвечать на вопрос исключения из сферы

<sup>42</sup> Канунникова Н. Г. К вопросу об институте представительства в суде по административным делам // Административное право и процесс. 2020. № 4. С. 59.

<sup>43</sup> См.: Там же. С. 60.

распространения КАС РФ производства по делам об административных правонарушениях, указывая при этом на то, что данный вид судебной процессуальной деятельности имеет абсолютно различные цели, задачи, принципы и правовые порядки, а также само предназначение. Данный вид судопроизводства (правосудие по делам об административных правонарушениях<sup>44</sup>) находится на одном уровне с уголовным процессом, весьма близок ему. Да и развитие процессуальной части КоАП РФ на протяжении последних 15 лет демонстрирует использование (восприятие) устоявшихся конструкций и преимуществ уголовно-процессуальной формы в деле совершенствования процессуальной формы, сформированной в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Здесь напрашивается (на первый взгляд, сомнительный) вывод о том, что само *административно-деликтное право*, в его современном выражении, во многом чуждо стандартам общего административно-правового регулирования и, как подотрасль административного права, видимо, случайно оказалось в его системе и структуре. Но вряд ли нужно развивать данный тезис (который может послужить серьезным поводом для начала новых дискуссий), тем более что коллеги-административисты в большинстве своем не разделяют такого подхода.

Именно в русле вышесказанного следует обратить внимание на утверждение: «Если под административным судопроизводством понимать процессуальный порядок рассмотрения всех дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, возникает вопрос: почему же тогда КАС РФ не распространяется на подведомственные судам общей юрисдикции дела об административных правонарушениях?»<sup>45</sup>. Именно потому, что дела,

---

<sup>44</sup> См.: Панкова О. В. Задачи и функции правосудия по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 12–19; Ее же. Виды административно-судебной юрисдикции: проблемы современного правопонимания // Российская юстиция. 2019. № 1. С. 25–29; Ее же. Правосудие в Российской Федерации: проблемы современного правопонимания // Государство и право. 2019. № 4. С. 52–65; Ее же. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях: понятие и структура // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 41–45.

<sup>45</sup> Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции. М., 2018. С. 278.

возникающие из административных и иных публичных правоотношений, — это не дела об административных правонарушениях; их может объединить лишь тот факт, что они являются различными видами юридических дел, а в своем наименовании лишь по случаю имеют слово «административный». Для рассмотрения дел об административных правонарушениях созданная в КАС РФ процессуальная форма неприменима.

Логика суждений позволяет продолжить разговор о содержании ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации с учетом действия законодательства о производстве по делам об административных правонарушениях. Как известно, российская Конституция вообще никак не устанавливает норм, которые создавали бы правовую основу для принятия и действия КоАП РФ и, следовательно, осуществления судами правосудия по делам об административных правонарушениях. Категория «*производство по делам об административных правонарушениях*» так и не стала конституционно-правовой базой для развития в России законодательства об административных правонарушениях. Это, конечно, вовсе не означает, что ныне действующий КоАП РФ можно объявить «неконституционным»; однако сам этот факт заставляет задуматься над неправильным и даже недопустимым подходом законодателя в конструировании системы российского общего процессуального законодательства. Мы уже неоднократно высказывали идею о внесении изменений в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации в следующей формулировке: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства и *производства по делам об административных правонарушениях*»<sup>46</sup>. Очевидно, разрешение судами дел об административных правонарушениях — это правосудие, специальная форма осуществления судебной власти; вряд ли его возможно включить в конституционный, гражданский, административный или уголовный судебный процесс.

---

<sup>46</sup> Стариков Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 2. С. 39; Его же. Административные процедуры — неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законодательства // Там же. 2019. № 4. С. 21.

Однако в недавно опубликованных научных трудах отстаивается и традиционная точка зрения относительно местонахождения и понимания производства по делам об административных правонарушениях в системе процессуального права. К примеру, профессор П. И. Кононов включает в число административных дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке административного судопроизводства, и дела об административных правонарушениях<sup>47</sup>. Другими словами, любые категории административных дел составляют содержание административного судопроизводства. Очевидно, такое широкое толкование административного судопроизводства разделяют и многочисленные судьи судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Однако прежде и законодатель тоже должен, как минимум, формально разрешить данный вопрос, т. е. отнести «производство по делам об административных правонарушениях» к специальному виду судопроизводства. И одного лишь установления в АПК РФ (фактически на протяжении 20 лет) положения о том, что в порядке административного судопроизводства арбитражные суды рассматривают возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, безусловно, недостаточно. Именно из-за законодательно определенного сужения процессуальных границ административного судопроизводства (т. е. исключения из КАС РФ «судопроизводства по делам об административных правонарушениях») высказывается мнение о (в известном смысле) неточном наименовании КАС РФ только как кодекса «административного судопроизводства»<sup>48</sup>. Как известно, с самого начала действия КАС РФ высказывались разные суждения относительно его предназначения. Одно из аргументированных предложений, например, сводилось к тому, чтобы считать

<sup>47</sup> См.: Кононов П. И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 14.

<sup>48</sup> См.: Махина С. Н. О некоторых концептах и направлениях дальнейшего развития административного судопроизводства и административного процессуального права // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 40.

его «в качестве единого судебного административно-процессуального закона, содержащего защитные, принудительные и ограничительные процедуры административного судопроизводства»<sup>49</sup>.

Упоминание дискуссии о возможных изменениях текста ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации позволяет кратко обратиться внимание на вопрос о новейшей *конституционной реформе*. Несмотря на содержательную спорность<sup>50</sup> поправки<sup>51</sup> к Конституции Российской Федерации (2020), удивляет изменение текста указанной статьи, где теперь наряду с конституционным, гражданским, административным и уголовным в качестве отдельного (самостоятельного) вида устанавливается и *арбитражное* судопроизводство. Следовательно, законодатель и далее (уже на конституционно-правовом уровне) делает новый шаг в сторону усиления *дифференциации судопроизводства* и развития дополнительной специализации правосудия. Вот такой сложный путь конституционно-правового определения видов судопроизводства наблюдается начиная с 1993 г., когда впервые на законодательном уровне и был установлен термин «административное судопроизводство». В литературе встречается мнение, что включение в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации категории «административное судопроизводство» считается ошибочным законодательным решением<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Стахов А. И. Судебное административно-процессуальное законодательство: понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации // Административное право и процесс. 2016. № 9. С. 25.

<sup>50</sup> См., напр.: Авакьян С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44; Медведев Д. А. 25 лет Конституции: баланс между свободой и ответственностью // Закон. 2018. № 12. С. 8–16; На пороге конституционной реформы // Закон. 2020. № 1. С. 120–131; Формат и скорость внесения изменений в Основной закон — просто неуважение в нашу сторону: интервью главного редактора журнала «Арбитражная практика для юристов» А. Набережного с адвокатом, управляющим партнером АБ «КИАП» А. Корельским // Арбитражная практика для юристов. 2020. № 3. С. 95–105; Пресняков М. В. Правовая определенность и верховенство Конституции: к проблеме стабильности Основного закона // Государство и право. 2020. № 3. С. 48–56.

<sup>51</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. URL.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>

<sup>52</sup> См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 558.



Удивительно, но появление в этой же статье арбитражного судопроизводства, очевидно, можно рассматривать и как *разделение* самого *гражданского судопроизводства*. При этом, конечно, можно попытаться найти аргументы против такой констатации, но само по себе простое перечисление (через запятую) *гражданского и арбитражного судопроизводства* позволяет задуматься над новыми подходами к законодательному разграничению цивилистического процесса, уводящими дискуссию «в сторону» от проблемы *единого гражданского процессуального кодекса*<sup>53</sup>. Однако известно, что планы были иные, а единый Гражданский процессуальный кодекс в будущем неминуемо «поглотит» бы АПК РФ<sup>54</sup>.

Если снова вернуться к заголовку настоящей публикации, судьбе дискуссии по рассматриваемым вопросам, то уже не станет ошибкой предположение, что сам спор об отраслевой процессуально-правовой принадлежности КАС РФ приобрел малопонятные очертания как для достижения новых научных результатов, так и для практико-ориентированного дискурса. Примеры таких «нерезультативных» обсуждений (казалось бы, по весьма ясным вопросам) известны и в среде

<sup>53</sup> См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 265–271; Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: предложения института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 5–25; Исаенкова О. В. Концепция единого ГПК — от обсуждения к реализации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 4. С. 48–62; Латышев А. Н. Концепция единого гражданского процессуального кодекса России: взгляд с другой стороны // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 46–70; Малешин Д. Я. От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу // Вестник гражданского процесса. 2016. № 3. С. 10–24; Сахнова Т. В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? (в контексте концепции единого ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства) // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 4. С. 3–10; Её же. О концепции единого Гражданского процессуального кодекса России: (заметки по поводу) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 9–27; Потапенко С. В. От концепции единой науки процессуального права до создания нового «единого» Гражданского процессуального кодекса // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 2–5; Улётова Г. Д. О концепте единого процессуального кодекса России // Современное право. 2014. № 12. С. 5–11.

<sup>54</sup> См.: Громошина Н. А. О единстве процесса, едином ГПК и рабочих программах преподаваемых по кафедре гражданского процесса дисциплин // Вестник гражданского процесса. 2020. № 1. С. 17.

административистов, которые на протяжении последних 20 лет спорят о понятии административного процесса (его широком и узком понимании и прочих юридически-процедурных особенностях) в надежде на то, что результаты таких дискуссий демонстративно значимо и моментально повлияют на судебную и административную практику. Однако желаемого эффекта в виде непротиворечивой и разделяемой научным сообществом единой концепции административного процесса пока не достигнуто. К сожалению, и дискуссия по КАС РФ, его специфике и сформированной им процессуальной форме не создает впечатления о реальной ценности такого научного разговора.

Более перспективными, конечно, можно считать предложения по изучению и анализу практики применения норм КАС РФ, выявлению противоречий и неясностей административного процессуального регулирования порядка разрешения административных дел, междисциплинарному взаимодействию, проведению сравнительно-правовых исследований в области осуществления судебного контроля в сфере реализации норм материального административного права. Безусловно, следует согласиться с мнением профессора А. Т. Боннера, призывающего считаться с самим фактом принятия и действия кодифицированного акта в области административного правосудия: «Кодекс административного судопроизводства РФ принят и применяется судами в их практической деятельности. У этого Кодекса наряду с некоторыми недостатками есть и определенные достоинства»<sup>55</sup>. Вот и желательно исходить из данной констатации и общими усилиями содействовать улучшению данного кодифицированного процессуального акта, развивать его положения, изменять административно-процессуальную форму, словом, делать всё для того, чтобы «положения КАС» перестали быть «по существу ... точными копиями норм ГПК»<sup>56</sup>.

К тесному сотрудничеству и единству науки и практики призывают и процессуалисты. Здесь весьма интересен и продуктивен выдвигаемый профессором Л. В. Тумановой тезис, относящийся как к оценке административного судопроизводства, так и выявлению его значения

<sup>55</sup> Боннер А. Т. Предисловие к учебнику по административному судопроизводству, или Краткая история российской административной юстиции // Вестник гражданского процесса. 2019. № 4. С. 49.

<sup>56</sup> Там же. С. 44.

в деле развития общего процессуального права. Речь идет о признании административного судопроизводства, которое находится «в одном ряду с гражданским и уголовным процессом»; при этом оно, «как наиболее молодое», должно «стать в определенном смысле вектором развития и совершенствования процессуального законодательства в целом»<sup>57</sup>.

Ученые-административисты с самого начала развивали идею о необходимости «расширения междисциплинарных подходов в изучении административного судопроизводства, в том числе путем сближения позиций с наукой гражданского процесса»<sup>58</sup>. Например, Л. А. Калинина пришла к такому выводу в 2015 г., т. е. сразу же после принятия КАС РФ, ставшего, по мнению автора, итогом «научных разработок и накопленных знаний о правовой политике в области административной юстиции»<sup>59</sup>. Таким образом, «междисциплинарные взаимодействия», поиск совместных решений и выработка надлежащих концепций совершенствования российского законодательства об административном судопроизводстве — главные направления конструктивной деятельности по решению возникающих коллизий как понимания административного судопроизводства, так и судебного правоприменения.

Трудно обойти вниманием тот факт, что в условиях уже пятилетнего действия КАС РФ и обеспечения Верховным Судом Российской Федерации единообразия судебной практики по административным делам посредством формирования правовых позиций в постановлениях своего Пленума<sup>60</sup> так и не произошло «всплеска» научной активности

<sup>57</sup> Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства: хорошее должно быть лучшим // Судья. 2018. № 11. С. 20.

<sup>58</sup> Калинина Л. А. Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства // Lex Russica. 2015. № 8. С. 185.

<sup>59</sup> Там же. С. 191.

<sup>60</sup> См., напр.: О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15; О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 // Там же. 2018. № 8. С. 18–29; О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами:

по исследованию проблем административного судопроизводства. Пока нет оснований для утверждения о значительном росте числа диссертационных работ, монографий, научных статей, написанных по вопросам понимания и применения норм КАС РФ. Думается, одним из сдерживающих факторов (как бы это не могло показаться странным) ослабления исследовательской активности ученых в данной сфере процессуальных правоотношений и является предельно низкая оценка КАС РФ и отрицание его содержательной состоятельности очень авторитетными и крупными учеными нашей страны. Если на протяжении многих лет целенаправленно, методично развивать и аргументировать один и тот же тезис, особенно перегруженный отрицательными характеристиками критикуемого правового института, то со временем данный тезис приобретает «преюдициальные» черты и становится уже мощным фактором, усиливающим избранный подход к принижению роли соответствующих норм и принципов (в данном случае — это КАС РФ) и уменьшению их юридического значения. В то же время, как это и встречается на практике, отрицающие какой-либо институт или даже концепцию утверждения могут развивать инициативу и стать стимулом к активизации исследовательской работы по проблемам административного судопроизводства, КАС РФ и их взаимодействия с другими видами процессуальной судебной деятельности. По мнению ученых, следует формировать «понимание самостоятельности административного судопроизводства», а при развитии теории административного судопроизводства пытаться находить свой собственный путь и проводить научную работу с опорой на «фундаментальные процессуальные исследования»<sup>61</sup>.

Административное процессуальное законодательство (административное судопроизводство) будет и в ближайшей перспективе развиваться под непосредственным влиянием юридических новелл из материального административного права. Ведь когда речь идет о порядке рассмотрения административных дел об оспаривании административных актов, то недостатки материального и процедурно-правового

---

постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 // Там же. 2019. № 2. С. 32–43.

<sup>61</sup> Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства: хорошее должно быть лучшим // Судья. 2018. № 11. С. 20.

регулирования порядка принятия и действия административных актов (по сути, отсутствие федерального закона «Об административных процедурах») оказывают влияние и на разрешение административных конфликтов, вызванных применением административных актов. В этом смысле авторы правильно развивают идеи об установлении и обеспечении единообразия «административно-правовой и административно-процессуальной терминологии, критериев оценки законности указанных актов, действий (бездействия) и признания их незаконными (недействительными)»<sup>62</sup>. Иными словами, соответствующие положения КАС РФ должны быть усовершенствованы, в том числе посредством формирования надлежащего административно-процедурного законодательства.

---

<sup>62</sup> См.: Ярковой С. В. Отмена и признание незаконными (недействительными) административных актов как способы обеспечения законности административной правоприменительной деятельности // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 37.

# **СУДЕБНЫЕ И НЕСУДЕБНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ**

Сборник статей к юбилею  
Е.И. Носыревой



Москва  
Инфотропик Медиа 2020

УДК 347.9  
ББК 67.410.103(4)+67.410.21(4)  
С89

Редколлегия:  
Д.Г. Фильченко, О.Н. Шеменова, И.Г. Фильченко, Е.А. Евтухович.

**С89 Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав: сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой / Отв. ред. Д.Г. Фильченко. — М.: Инфотропик Медиа, 2020. — 308 с. — ISBN 978-5-9998-0354-2.**

Агентство СІР РГБ

Настоящий сборник статей подготовлен в честь профессора Елены Ивановны Носыревой, почётного работника сферы образования Российской Федерации. Каждая из представленных статей — знак внимания и подтверждение уважения к Елене Ивановне со стороны ученых, коллег, учеников, друзей, работающих в различных направлениях науки гражданского процессуального права, а также признание ее заслуг в самых разных сферах ее деятельности.

Название сборника статей неслучайное. Оно заимствовано из наименования магистерской программы, реализуемой под руководством Е.И. Носыревой на кафедре гражданского права и процесса юридического факультета Воронежского государственного университета. Данная магистерская программа представляет собой еще одно проявление деятельности Е.И. Носыревой. На протяжении всех лет реализации программа остается одной из самых востребованных у абитуриентов.

УДК 347.9  
ББК 67.410.103(4)+67.410.21(4)

**Все права защищены.**

© Коллектив авторов, 2020

© ООО «Инфотропик Медиа», 2020

**ISBN 978-5-9998-0354-2**

# **LIBER AMICORUM**

Елене Ивановне Носыревой





## ПРЕДИСЛОВИЕ

7 июня 2020 года мы отмечаем юбилей Елены Ивановны Носыревой — выдающегося ученого, педагога, заведующей кафедрой и просто прекрасного человека. В такие дни принято направлять поздравления, говорить теплые слова, высказывать добрые пожелания, делиться воспоминаниями о событиях, произошедших при непосредственном участии юбиляра, делать комплименты и совершать многие другие действия, создающие атмосферу праздника.

Конечно же, в такой день принято дарить подарки. Именно как подарок Елене Ивановне и задумывался представленный сборник статей инициаторами его издания. Это не просто подарок. Это выражение глубокой благодарности и признательности своему учителю и руководителю за все, что она уже многие годы делает лично для каждого из нас, для кафедры, для юридического факультета Воронежского государственного университета в целом и для науки гражданского процессуального права.

На предложение принять участие в подготовке и издании настоящего сборника откликнулись очень многие коллеги из различных вузов и регионов России, а также наши ближайшие друзья и соседи из Республики Беларусь. Каждая из представленных статей — это знак внимания и подтверждение уважения к Елене Ивановне со стороны ученых, работающих в различных направлениях науки гражданского процессуального права, а также признание ее заслуг в самых разных сферах деятельности.

Вряд ли будет преувеличением утверждение о том, что Елена Ивановна оказала то или иное позитивное влияние на каждого из авторов настоящего сборника. Для кого-то это влияние было судьбоносным, так как привило интерес к науке и предопределило будущую профессию. Кто-то, ознакомившись с научными трудами Елены Ивановны, определил направление научных исследований на многие годы и развил ее идеи в интереснейших работах, обогативших знания в области гражданского судопроизводства и альтернативных способов урегулирования споров.

Некоторым из авторов представленных публикаций Елена Ивановна помогла состояться в науке своей положительной оценкой научных достижений в качестве официального оппонента или руководителя коллектива, подготовившего заключение ведущей организации. Не менее значимыми и ценными являются ее положительные отзывы на работы учеников своих коллег. Согласие Елены Ивановны, данное по результатам предварительного ознакомления с ними, придает обоснованную уверенность в качестве своего произведения и вселяет надежду на то, что защита диссертации пройдет успешно.

Среди авторов статей, представленных в сборнике, много тех, кто по праву считает Елену Ивановну своим добрым другом, теплые отношения с которым сложились во время встреч на различных научных площадках. Многие знают ее как гостеприимную хозяйку, которая сама организует содержательные научные мероприятия, собирающие вместе коллег из разных уголков нашей страны и ближайшего зарубежья. Елену Ивановну всегда рады видеть в качестве гостя, чье присутствие украшает любую встречу ученых-процессуалистов и придает ей авторитета и значимости.

Название сборника статей неслучайное. Оно заимствовано из наименования магистерской программы, реализуемой под руководством Е. И. Носыревой на кафедре гражданского права и процесса юридического факультета Воронежского государственного университета. Данная магистерская программа представляет собой еще одно проявление деятельности Е. И. Носыревой. На протяжении всех лет реализации программа остается одной из самых востребованных у абитуриентов.

Кроме того, название сборника представляется символичным. Сфера научных интересов Елены Ивановны распространяется как на судебные формы защиты прав (гражданское судопроизводство), так и на внесудебные. При этом альтернативное разрешение споров (АРС) занимает особое место в научной деятельности Е. И. Носыревой. Она стала «пионером» в этой сфере, участвовала в рабочих группах по подготовке проектов нормативных актов, развивает и пропагандирует альтернативные способы урегулирования споров в текущее время.

Сборник, таким образом, в полной мере отражает научные интересы Елены Ивановны.

Авторы настоящего издания выражают благодарность декану юридического факультета Воронежского государственного университета, заведующему кафедрой административного и административного процессуального права, Заслуженному деятелю науки Российской Федерации, д. ю. н., профессору Юрию Николаевичу Старилону, участвовавшему в формировании сборника и содействовавшему его изданию.

Воронеж  
апрель 2020 г.

*Д. Г. Фильченко,  
О. Н. Шеменова,  
И. Г. Фильченко,  
Е. А. Евтухович*

# СОДЕРЖАНИЕ

## СУДЕБНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Соглашение об отказе от права на обращение в суд: краткий экономико-правовой анализ Банников Р.Ю. ....	2
Проблемы совершенствования института судебного представительства в Российской Федерации Боннер А. Т. ....	10
Гражданское судопроизводство в России: реформа и современное состояние Валеев Д. Х. ....	21
И снова о приказном производстве, или незаконченная унификация Громошина Н. А. ....	31
О значении материалов примирительных процедур для доказывания в гражданском судопроизводстве Лукьянова И. Н. ....	37
Особенности участия несовершеннолетних в гражданском процессе Максимович Л. Б. ....	44
Принцип добросовестности в доктрине гражданского процессуального права Пирко Г. О. ....	52

<b>О признании иностранных судебных решений, касающихся статуса физического лица</b> Поротиков А. И., Поротикова О. А. ....	59
<b>Некоторые вопросы конкуренции способов защиты гражданских прав</b> Сафронова Т. Н. ....	72
<b>Состязательность в гражданском судопроизводстве России: буржуазная, советская, современная</b> Сенцов И. А. ....	84
<b>Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности</b> Старилов Ю. Н. ....	96
<b>Отменимость процессуальных действий и дезавуирование волеизъявления участниками судопроизводства</b> Сухорукова О. А. ....	125
<b>Пересмотр судебных постановлений, вступивших в законную силу, в контексте унификации процессуального законодательства в Республике Беларусь</b> Таранова Т. С. ....	132
<b>Перспективы развития административного судопроизводства</b> Терехова Л. А. ....	141
<b>Исполнительное производство как важный фактор эффективности правосудия: актуальные проблемы и новые вызовы</b> Улетова Г. Д. ....	147

<b>Ограничение права на обжалование по делам упрощенного производства в арбитражном процессе</b> Фильченко Д. Г., Фильченко И. Г. ....	162
---	-----

<b>О необходимости концептуального подхода к законодательству о примирении в гражданском судопроизводстве</b> Шеменева О. Н. ....	176
--	-----

<b>Проблемы допустимости исков (требований), имеющих предметом юридическую оценку спорных отношений</b> Юдин А. В. ....	184
--	-----

## **НЕСУДЕБНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ**

<b>К вопросу о правовой природе претензионного порядка</b> Андреева Т. К. ....	192
---	-----

<b>О некоторых аспектах использования примирительных процедур по делам, которые возникают из публичных правоотношений</b> Афанасьев С. Ф., Ермаков А. Н. ....	199
--	-----

<b>Судебное примирение в Республике Корея</b> Борисова Е. А. ....	209
--	-----

<b>О стандартах в международной коммерческой медиации, и не только: некоторые размышления в эпоху перемен</b> Гайдаенко Шер Н. И. ....	216
---	-----

<b>О некоторых вопросах соотношения примирительных процедур и внутренней структуры гражданского процесса</b> Евтухович Е. А. ....	224
--	-----

<b>Актуальные тенденции развития института примирения в правовой системе России</b> Загайнова С.К. ....	236
<b>Совершенствование законодательства Республики Беларусь по вопросам применения процедуры медиации</b> Здрок О.Н. ....	245
<b>Размышления на тему «Возможно ли вновь обратиться в арбитраж, если решение третейского суда было оспорено и отменено государственным судом»</b> Кудрявцева Е. В. ....	253
<b>Действие принципа автономности арбитражного соглашения</b> Павлов Р.В. ....	258
<b>Некоторые тенденции развития примирительных процедур в российском процессе</b> Решетникова И.В. ....	267
<b>Первый классик альтернативного разрешения споров в России</b> Севастьянов Г.В. ....	272
<b>Заметки о примирительных процедурах в административном судопроизводстве</b> Туманова Л.В. ....	281
<b>Медиация и нотариат: «долгая дорога в дюнах»</b> Ярков В. В. ....	287