



Уральский государственный юридический университет



АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО



Учебник



Под редакцией В.В. Яркова




СТАТУТ

Коллектив авторов

**Административное
судопроизводство. Учебник**

«Статут»

2016

УДК 342.924
ББК 67.401.031.2

Коллектив авторов

Административное судопроизводство. Учебник / Коллектив авторов — «Статут», 2016

ISBN 978-5-8354-1211-2

Учебник написан на основе учебной программы по административному судопроизводству для студентов юридических вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр). В учебнике в соответствии с системой действующего законодательства на базе судебной практики и современных процессуально-правовых концепций освещены все основные институты судебного административного процессуального права. Учебник рассчитан на студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также на практикующих юристов, профессионалов, которые хотели бы обновить и систематизировать свои знания в области административного судопроизводства. Подготовлен на кафедре гражданского процесса Уральского государственного юридического университета.

УДК 342.924
ББК 67.401.031.2

ISBN 978-5-8354-1211-2

© Коллектив авторов, 2016
© Статут, 2016

Содержание

Предисловие	6
Авторский коллектив	8
Список сокращений	9
Раздел I. Общие положения	12
Глава I. Административное судопроизводство в Российской Федерации. Предмет и система судебного административного процессуального права	12
§ 1. Задачи судов в сфере административного судопроизводства	12
§ 2. Понятие и стадии судебного административного процесса	14
§ 3. Понятие, предмет, метод и система судебного административного процессуального права	17
§ 4. Источники законодательства об административном судопроизводстве	19
§ 5. Принципы судебного административного процессуального права (принципы административного судопроизводства)	22
Глава II. Подведомственность и подсудность административных дел судам	31
§ 1. Подведомственность административных дел	31
§ 2. Подсудность административных дел	37
Глава III. Участники дел административного судопроизводства. Представительство в делах административного судопроизводства	42
§ 1. Понятие и особенности состава участников дел административного судопроизводства	42
Конец ознакомительного фрагмента.	46

Административное судопроизводство

© Коллектив авторов, 2016

© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2016

* * *

Предисловие

Формирование в нашей стране правового государства предполагает развитие сильной и авторитетной судебной власти. В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Выделение административного судопроизводства среди форм осуществления судебной власти обусловило и его отдельное правовое регулирование – в Гражданском процессуальном кодексе РФ, Арбитражном процессуальном кодексе РФ, а теперь и в Кодексе административного судопроизводства РФ с сохранением специального правового регулирования в АПК РФ. В этом плане развитие административного судопроизводства посредством использования сложившихся процессуальных принципов, понятий и конструкций является важным для развития данной сферы судебной деятельности.

В подготовленном кафедрой гражданского процесса Уральского государственного юридического университета первом российском учебнике по административному судопроизводству представлена современная система судебного административного процессуального права как подотрасли гражданского процессуального права.

Как показал анализ авторского коллектива при работе над учебником, ключевые положения административного судопроизводства основаны на правилах гражданского судопроизводства, а сам КАС РФ заимствовал многие правила ГПК РФ и в определенной степени АПК РФ. Такой подход вполне обоснован, поскольку базовые принципы правосудия (судоустройственные и судопроизводственные) едины, носят межотраслевой характер и находят в конечном счете однообразное выражение в нормах процессуальных кодексов при всем различии конкретных формулировок. Столь же схожи стадии развития судебного административного процесса со стадиями гражданского и арбитражного процессов. Кроме того, многие институты процессуального права (подведомственность и подсудность, участники процесса, доказательства и доказывание, процессуальные сроки и расходы, пересмотры судебных актов и т. д.) также носят межотраслевой характер и имеют достаточно много общих характеристик в гражданском, арбитражном, а теперь и в судебном административном процессах.

Вместе с тем 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.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что КАС РФ сочетает в себе традиции и новеллы. С одной стороны, он воспринял традиционные положения, правила и институты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права, в том числе касающиеся рассмотрения дел из публичных правоотношений. С другой стороны, он ввел ряд интересных новелл, которые будут служить развитию административного судопроизводства и защите прав граждан во взаимоотношениях с органами власти и должностными лицами.

Поэтому авторы постарались отразить в учебнике общее и особенное в судебном административном процессуальном праве, что, как мы надеемся, позволит читателю лучше понять основные сущностные характеристики судебного процесса по осуществлению правосудия по административным делам.

Важно подчеркнуть, что административное судопроизводство осуществляется наряду с судами общей юрисдикции также и арбитражными судами по правилам АПК РФ. Поэтому в учебнике в определенной степени раскрыты вопросы разрешения дел из административных и иных публичных правоотношений арбитражными судами с целью создания у читателя целостного представления о современной системе административного судопроизводства Российской Федерации.

От имени авторского коллектива ответственный редактор, профессор В.В. Ярков, Екатеринбург – Москва, февраль 2016 г.

Авторский коллектив

А.В. Абселямов, д.ю.н., заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, судья в отставке (гл. XIII–XVI, XXIV);

Д.Б. Абушенко, д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ (§ 3, 4, 7 гл. III, гл. VI);

С.К. Загайнова, д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса и директор Центра медиации УрГЮУ, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ (гл. VIII–X, XXV);

Д.В. Конев, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XVII (в соавторстве с А.Н. Мочаловым));

М.А. Куликова, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XX, XXI);

К.А. Малюшин, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (разд. V);

А.Н. Мочалов, к.ю.н., доцент кафедры конституционного права УрГЮУ (гл. XVII (в соавторстве с Д.В. Коневым));

А.Г. Плешанов, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XXVI, XXVII);

Е.С. Раздьяконов, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XVIII);

И.В. Решетникова, д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ, заслуженный юрист РФ (гл. IV, VII, XXVIII);

Е.А. Соломина, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XI);

И.Н. Спицин, к.ю.н., старший преподаватель кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XII, XXII);

И.Н. Тарасов, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. XIX, XXIII);

Н.А. Чудиновская, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. V);

В.В. Ярков, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса УрГЮУ, заслуженный деятель науки РФ, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ (гл. I, II, § 1, 2, 5, 6, 8 гл. III).

Список сокращений

АПК – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012)

БК – Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823)

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

ГК – Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ, часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 5. Ст. 410; 2001. № 49. Ст. 4552; 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496)

ГПК – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532)

ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека

ЗК – Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147)

Закон о введении в действие КАС – Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1392)

Закон о Верховном Суде РФ – Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550)

Закон о военных судах – Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3170)

Закон о выборах депутатов – Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919)

Закон о Дисциплинарном судебном присутствии – Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 45. Ст. 5261)

Закон о компенсации за нарушение права на судопроизводство 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» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144)

Закон о Конституционном Суде РФ – Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447)

Закон о медиации – Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4162)

Закон о политических партиях – Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950)

Закон о праве на свободу передвижения – Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227)

Закон о противодействии экстремистской деятельности – Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031)

Закон о психиатрической помощи – Федеральный закон от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1913)

Закон о референдуме – Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710)

Закон о СМИ – Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300)

Закон о статусе судей – Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1792)

Закон о страховых взносах – Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3738)

Закон о судах общей юрисдикции – Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898)

Закон о судебной системе – Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1)

Закон о судебных приставах – Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590)

Закон об адвокатуре – Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102)

Закон об административном надзоре – Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037)

Закон об исполнительном производстве – Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849)

Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности судов – Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217)

Закон об общественных объединениях – Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930)

Закон об обязательном социальном страховании – Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3803)

Закон об основных гарантиях избирательных прав – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253)

Закон об оценочной деятельности – Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813)

КАС – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391)

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1)

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

НК – Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ, часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2000. № 32. Ст. 3340)

Основы законодательства РФ о нотариате – Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-I (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 10. Ст. 357)

СК – Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16)

ТК – Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3)

УИК – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198)

Раздел I. Общие положения

Глава I. Административное судопроизводство в Российской Федерации. Предмет и система судебного административного процессуального права

§ 1. Задачи судов в сфере административного судопроизводства

1. Вводные положения. Принятие КАС является важным этапом становления судебной власти в России. В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ¹ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Поэтому выделение административного судопроизводства среди форм осуществления полномочий судебной власти обусловило его отдельное правовое регулирование – в ГПК, АПК, а теперь и в КАС с сохранением специального правового регулирования в АПК.

В числе признаков административного судопроизводства можно выделить следующие:

(1) это вид судебной деятельности и форма осуществления судебной власти, (2) урегулированный судебным административным процессуальным законодательством, (3) для защиты прав граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Таким образом, *административное судопроизводство* представляет собой урегулированный судебным административным процессуальным законодательством вид судебной деятельности, направленный на осуществление судебной власти в сфере административных и иных публичных правоотношений с целью защиты прав граждан и организаций и реализацию других задач административного судопроизводства.

При характеристике административного судопроизводства следует обратить внимание на особенность судебной организации в России. По общему правилу в странах системы континентального (гражданского) права деление права на частное и публичное является фундаментальным и определяющим, в том числе организацию судебной системы. В России суды общей юрисдикции и арбитражные суды являются одновременно судами и частного, и публичного права. Хотя в ст. 118 Конституции РФ говорится о выделении гражданского и административного судопроизводства, это не проецируется непосредственно на судебную организацию, поскольку отдельной системы административных судов в России не образовано.

Поэтому административное судопроизводство осуществляется в Российской Федерации различными судами: во-первых, ВС РФ в соответствии с Законом о Верховном Суде РФ и КАС, во-вторых, судами общей юрисдикции в соответствии с КАС и, в-третьих, арбитражными судами в соответствии с АПК.

2. Задачи административного судопроизводства. Согласно ст. 3 КАС выделяются следующие 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;

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

- 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

3. Характеристика отдельных задач административного судопроизводства.

Приведенные задачи административного судопроизводства имеют программно-целевое назначение и оказывают большое влияние на правовое регулирование и процесс правоприменения. Они определены исходя из Конституции РФ, федеральных конституционных законов и международных договоров Российской Федерации, в особенности Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В основном значение задач заключается в следующем. Во-первых, с помощью задач административного судопроизводства возможно выявление действительного смысла и содержания той или иной нормы КАС, и, во-вторых, задачи судопроизводства задают правильные ориентиры для разрешения правоприменительных вопросов, когда отсутствует норма технического характера, но тем не менее конкретный вопрос, поставленный перед судом, нуждается в разрешении.

Анализ отдельных задач административного судопроизводства показывает, что они не имеют специфики, отличающей их от задач правосудия в сфере гражданского судопроизводства, поскольку задачи правосудия всегда едины. В частности, содержание задач в ст. 3 КАС совпадает с теми задачами гражданского судопроизводства, которые определены в ст. 2 ГПК, и задачами судопроизводства в арбитражных судах, указанными в ст. 2 АПК. Такой подход является правильным, поскольку задачи любого правосудия, которое осуществляется посредством как конституционного, гражданского, уголовного, так и административного судопроизводства, едины. Задачи административного судопроизводства решаются судами с помощью только им присущих полномочий и с учетом места того или иного суда в общей судебной системе. Так, суды первой инстанции разрешают дела из административных и иных публичных правоотношений, а вышестоящие суды для решения задач судопроизводства рассматривают дела в порядке производств по пересмотру судебных актов.

Важнейшей задачей административного судопроизводства является обеспечение доступа к правосудию, поскольку согласно ст. 46 Конституции РФ, ст. 8 Всеобщей декларации прав человека², ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод³ 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.

Другие задачи являются одновременно и целью правосудия, в частности защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, которая и достигается путем рассмотрения и разрешения дел судами, в том числе и в рамках административного судопроизводства. То же самое относится и к правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел, а также к укреплению законности и пре-

² Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апреля. № 67.

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

дупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Все указанные задачи решаются также путем осуществления судебных полномочий посредством совершения процессуальных действий.

§ 2. Понятие и стадии судебного административного процесса

1. Понятие судебного административного процесса. Как уже отмечалось при характеристике административного судопроизводства, его развитие происходит на основе «классического» гражданского, а также арбитражного процесса, что отражает влияние концепции судебной власти на правила и порядок рассмотрения споров в сфере публичного права.

Судебная деятельность подчиняется определенным устоявшимся правилам, которые не зависят от вида судопроизводства и отражают ее сущность как формы осуществления судебной власти. Поэтому поскольку судебный административный, как и гражданский, процесс опосредует судебную деятельность, понятие и система стадий судебного административного процесса совпадают с аналогичными стадиями гражданского и арбитражного процессов.

Для судебного административного процесса характерны следующие признаки:

во-первых, одним из субъектов судебного административного процесса является суд: суд общей юрисдикции, ВС РФ или арбитражный суд;

во-вторых, субъекты судебного административного процесса совершают процессуальные действия, которые являются основными юридическими фактами, определяющими его динамику;

в-третьих, предметом судебного административного процесса являются дела из административных и иных публичных правоотношений, т. е. административное судопроизводство.

Таким образом, *судебный административный процесс* представляет собой систему процессуальных действий суда, лиц, участвующих в деле, и других участников судебного процесса, урегулированных нормами судебного административного процессуального права, возникающих при разрешении дел административного судопроизводства.

2. Стадии судебного административного процесса. Судебный административный процесс представляет собой определенную систему стадий, направленных на достижение конечной цели административного судопроизводства – разрешение дел из публичных правоотношений и защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов. Каждая из стадий процесса является совокупностью процессуальных действий (отношений), объединенных ближайшей процессуальной целью⁴. На каждой из стадий судебного административного процесса решаются те или иные задачи административного судопроизводства в зависимости от характера стадии, полномочий суда и других критериев.

В судебном административном процессе выделяются следующие шесть стадий:

- 1) производство в суде первой инстанции;
- 2) производство в суде апелляционной инстанции;
- 3) производство в суде кассационной инстанции (в двух кассационных инстанциях);
- 4) производство в суде надзорной инстанции;
- 5) производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;
- 6) исполнительное производство.

Производство в суде первой инстанции является основной и обязательной стадией судебного административного процесса, поскольку она направлена на разрешение дела по существу. На этой стадии административный истец предъявляет иск к административному ответчику,

⁴ См.: Юдельсон К.С. Советский гражданский процесс. М.: Госюриздат, 1956. С. 13; Осипов Ю.К. Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права // Проблемы применения норм гражданского процессуального права / Отв. ред. К.И. Комиссаров. Свердловск, 1976. С. 42.

осуществляются возбуждение дела, его подготовка и рассмотрение по существу с вынесением судебного решения либо окончанием его без вынесения судебного решения. Для учебных целей в связи с важностью возбуждения дела, его подготовки к судебному разбирательству и самого разбирательства дела в доктрине выделяют вместо производства в суде первой инстанции три отдельных стадии: возбуждение дела в суде первой инстанции, подготовку дела к судебному разбирательству и разбирательство дела по существу в суде первой инстанции⁵.

Производство в суде апелляционной инстанции осуществляется на основе апелляционных и частных жалоб, поданных в отношении не вступивших в законную силу судебных актов судов первой инстанции. Рассмотрение дела в апелляционной инстанции за отдельными исключениями проводится по правилам суда первой инстанции. Поэтому здесь действует целый ряд ограничений, например, новые доказательства могут быть приняты только в том случае, если они не могли быть представлены в суд первой инстанции по уважительной причине. Кроме того, новые требования, которые не были предметом рассмотрения в суде первой инстанции, не принимаются и не рассматриваются судом апелляционной инстанции.

Производство в суде кассационной инстанции представляет собой проверку вступивших в законную силу судебных актов, за исключением судебных постановлений ВС РФ. Кассационные жалобы могут быть поданы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами. При принятии кассационной жалобы в судах общей юрисдикции действует принцип приемлемости, согласно которому принимается к рассмотрению только та жалоба, из которой будут очевидны существенные нарушения норм материального и 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 (ст. 328 КАС).

В судебном административном процессе, как и в гражданском и арбитражном, образовано две кассационных инстанции – президиумы областных и соответствующих им судов и Судебная коллегия по административным делам ВС РФ.

Рассмотрение дел в кассационном порядке носит более процессуально упрощенный характер, чем в суде первой или апелляционной инстанции.

Производство в суде надзорной инстанции направлено на пересмотр в порядке судебного надзора решений, определений, постановлений, вступивших в законную силу. При этом следует иметь в виду, что единственной судебной надзорной инстанцией в сфере как административного, так и гражданского и уголовного судопроизводства является Президиум ВС РФ. Кроме того, установлен достаточно сложный порядок возбуждения надзорного производства, а само разбирательство дел в порядке надзора также имеет упрощенный характер.

Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам является особой формой пересмотра вступивших в законную силу судебных актов, связанной с установлением фактов, которые не были и не могли быть ранее известны участникам процесса и суду.

Исполнительное производство предназначено для обеспечения принудительного исполнения судебных актов по делам административного судопроизводства. Сфера принудительного исполнения выделена из судебной власти и организационно отнесена к исполнительной власти. Однако за судом в сфере принудительного исполнения сохраняется ряд существенных полномочий, обеспечивающих предварительный либо последующий судебный контроль за актами и действиями судебного пристава-исполнителя, а также разрешение споров, возникающих в

⁵ См.: Гражданский процесс: Учебник / Под ред. В.В. Яркова. 9-е изд. М.: Инфо-тропик Медиа, 2014. С. 11 (автор главы – И.В. Решетникова).

данной сфере. Поэтому в части, обеспечивающей реализацию судебных полномочий, исполнительное производство остается стадией судебного административного процесса.

Каждая стадия судебного административного процесса подразделяется на три больших самостоятельных этапа:

- 1) возбуждение дела;
- 2) подготовка дела к судебному разбирательству;
- 3) разбирательство по существу с вынесением по нему соответствующего судебного акта.

Возбуждение дела, подготовка к рассмотрению и само судебное разбирательство имеют место не только в суде первой инстанции, но и в судах апелляционной, кассационной, надзорной инстанций, суде, рассматривающем дело по вновь открывшимся обстоятельствам⁶. Однако содержание деятельности по возбуждению дела, его подготовке и разбирательству различно и имеет специфику в каждой из стадий судебного административного процесса.

Обязательной стадией судебного административного процесса является производство в суде первой инстанции. Остальные стадии судебного административного процесса имеют факультативный характер, поскольку судебное решение может никем из лиц, участвующих в деле, не обжаловаться, должник вправе добровольно исполнить возложенную на него по судебному решению обязанность либо взыскатель вправе отказаться от возбуждения исполнительного производства.

3. Структура административного судопроизводства достаточно сложна и соответствует в целом правилам гражданского судопроизводства. Наряду с общими правилами, которые характерны для всех видов производств (разд. I–III КАС), в КАС выделен отдельно разд. IV, где содержатся особенности производств по отдельным категориям дел административного судопроизводства. Такое сочетание общего и особенного позволило более рационально изложить материал КАС, избежать дублирования отдельных норм и институтов.

Поэтому следует исходить из того, что административное судопроизводство в судах общей юрисдикции не является полностью однородным и единообразным, а разделяется в зависимости от характера дела на целый ряд отдельных судебных производств. Например, судебное производство о признании нормативного правового акта недействующим существенно отличается по ряду составляющих его процессуальных действий от рассмотрения административного искового заявления о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке либо от рассмотрения административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций.

Вместе с тем ключевые положения отдельных судебных производств в разд. IV КАС единообразны в силу сходства стадий судебного административного процесса, порядка обжалования, определения субъектного состава, правил доказывания и т. д., за отдельными исключениями, которые определяются спецификой того или иного дела административного судопроизводства.

Кроме того, КАС учитывает новейшие тенденции развития судебного процесса, направленные на упрощение и ускорение рассмотрения отдельных категорий дел. Для этого в КАС введен разд. V «Упрощенное (письменное) производство по административным делам». Разделы VI и VII КАС посвящены пересмотрам судебных актов, как не вступивших в силу (VI), так и вступивших в силу (VII). Раздел VIII КАС посвящен вопросам исполнения судебных актов по административным делам, отнесенным к компетенции судов общей юрисдикции, а разд. IX раскрывает заключительные положения КАС.

⁶ Все это дало основания профессору Ю.К. Осипову подразделить гражданский процесс на правоприменительные циклы: от производства в суде первой инстанции до исполнительного производства, выделив в каждом из таких циклов три стадии: возбуждение дела, его подготовку и разбирательство дела с вынесением правоприменительного акта. См.: *Осипов Ю.К.* Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права. С. 42–45.

§ 3. Понятие, предмет, метод и система судебного административного процессуального права

Соотношение с другими отраслями права

1. Понятие судебного административного процессуального права. *Судебное административное процессуальное право* занимает особое место в системе процессуального права. Оно входит в систему процессуальных отраслей права наряду с гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным, уголовно-процессуальным и конституционно-процессуальным правом. Назначение судебного административного процессуального права заключается в том, что посредством судебного административного процесса происходит принудительная реализация норм материального права и осуществляется в правовой форме разрешение конфликтов в сфере административных и иных публичных правоотношений.

При этом важно отметить, что судебное административное процессуальное право является подотраслью гражданского процессуального права. Дело в том, что «гражданское процессуальное право как фундаментальная (профилирующая) отрасль права способствует формированию, становлению вторичных правовых образований...»⁷ Как уже отмечалось, судебный административный процесс является «слепок» классического гражданского процесса в силу совпадения ключевых принципов, стадий и правил. В этом плане судебное административное процессуальное право является вторичным правовым образованием в нормативной ткани гражданского процессуального права, вбирая в себя ключевые элементы фундаментальной отрасли права⁸. Формируясь как комплексная отрасль «правовой семьи» гражданского процессуального права, судебное административное процессуальное право вбирает в себя его основные черты, имея и некоторые свои специфические характеристики в предмете данной отрасли, ее принципах, правилах доказывания, субъектном составе и некоторых других признаках. Само зарождение судебного административного процессуального права произошло, как известно, путем выделения из ГПК целого ряда глав, посвященных делам из публичных правоотношений, в КАС. Общая часть КАС также построена на основе общих положений ГПК и АПК, что очевидно из их сравнительного анализа.

Таким образом, *судебное административное процессуальное право* представляет собой систему юридических норм, регулирующих деятельность суда и других заинтересованных субъектов, возникающую при осуществлении административного судопроизводства. Иначе говоря, судебное административное процессуальное право регулирует порядок осуществления административного судопроизводства, выступающего в качестве основного элемента предмета данной отрасли права.

2. Предмет, метод и система судебного административного процессуального права. *Предмет судебного административного процессуального права* – это процессуальные действия суда и заинтересованных лиц при осуществлении правосудия по административным делам, т. е. судебный административный процесс или административное судопроизводство.

Метод судебного административного процессуального права сочетает элементы императивного (властных предписаний) характера с диспозитивным (дозволительным) началом. Одновременное сочетание в методе правового регулирования императивных и диспозитивных начал объясняется характером процессуального права. Судебный административный процесс,

⁷ См.: Юков М.К. Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 15–16.

⁸ Подробное обоснование понятия и соотношения фундаментальных отраслей права и вторичных правовых образований было дано С.С. Алексеевым и М.К. Юковым (см.: Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 184–207; *Он же*. Общая теория права. Т. I. М.: Юрид. лит., 1981. С. 252–254; Юков М.К. Указ. соч. С. 15–16).

как и гражданский и арбитражный процессы, с одной стороны, есть властная деятельность суда по применению норм материального и процессуального права, что предполагает властное начало в механизме процессуального регулирования; с другой стороны, судебная процессуальная форма направлена на создание равных условий для защиты прав и отстаивания интересов участников административного судопроизводства. Указанное отличие является ключевым при разграничении понятий судебного административного процесса и административной процедуры, поскольку в административных процедурах их участники не обладают равными правами, указанные отношения строятся по общему правилу на началах субординации.

Императивные начала метода судебного административного процессуального права проявляются в основном в следующем:

- процессуальные нормы определяют положение суда как органа судебной власти;
- в качестве основных процессуальных юридических фактов выступают процессуальные действия суда;
- судебное административное процессуальное право обеспечивает суду право контроля за отдельными действиями сторон;
- судебный административный процесс основывается на строго определенном процессуальном порядке осуществления правосудия – процессуальной форме.

Диспозитивные начала метода судебного административного процессуального права проявляются в основном в следующем:

- равенство сторон административного судопроизводства в тех правовых возможностях, которые предоставлены им для защиты своих прав и интересов;
- свобода использования этих прав, поскольку по общему правилу субъекты административного процессуального права вправе осуществлять либо не осуществлять свои права;
- равная система гарантий прав субъектов судебного административного процесса, поскольку судебное административное процессуальное право защищает интересы административного истца в смысле процессуальных гарантий так же, как и интересы административного ответчика.

Система судебного административного процессуального права заключается в следующем: данная процессуальная отрасль состоит из двух частей – общей и особенной.

Общая часть судебного административного процессуального права – это система норм и правовых институтов, имеющих целью регулирование наиболее общих черт процессуальных отношений, всех стадий судебного административного процесса.

Общая часть включает следующие институты:

- общие положения, в том числе нормы-задачи и нормы-принципы;
- подведомственность и подсудность;
- административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность, административная процессуальная правосубъектность, определяющие круг субъектов судебного административного процессуального права;
- доказательства и доказывание;
- меры предварительной защиты;
- процессуальные сроки;
- судебные извещения и вызовы;
- судебные расходы;
- меры процессуального принуждения.

Особенная часть судебного административного процессуального права содержит нормы, объединяемые в специальные институты, которые регулируют определенные виды процессуальных отношений. При этом выделяется несколько групп специальных институтов. Во-первых, это институты, характеризующие и объединяющие в единое целое отдельные стадии судебного административного процесса:

- производство в суде первой инстанции;
- производство в суде апелляционной инстанции;
- производство в судах кассационной инстанции;
- производство в суде надзорной инстанции;
- пересмотр судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;
- исполнительное производство.

Во-вторых, это специальные институты, содержащие нормы об особенностях судебного разбирательства отдельных категорий дел административного судопроизводства, сосредоточенные в разд. IV и V КАС.

3. Соотношение судебного административного процессуального права с иными отраслями права. Судебное административное процессуальное право взаимосвязано с различными отраслями права. Связь судебного административного процессуального и конституционного права проявляется в том, что основные принципы организации и деятельности органов судебной власти устанавливаются в Конституции РФ.

Судебное административное процессуальное право входит в «правовую семью» гражданского процессуального права и тесно связано с данной отраслью, поскольку обе отрасли регулируют осуществление правосудия. Отсюда и ряд общих, межотраслевых по характеру принципов процессуальных отраслей права. Главными субъектами как в гражданском, так и в судебном административном процессе являются суды различных инстанций. Значительная часть институтов процессуальных отраслей права имеет межотраслевой характер, что очевидно на примерах подведомственности и подсудности, процессуальных сроков, судебных извещений, доказательств и доказывания, судебных актов, производств по пересмотру судебных актов и многих других. Критерием отдельных различий между ними является предмет судебной деятельности (гражданское или административное судопроизводство).

Тесные связи существуют между судебным административным процессуальным и арбитражным процессуальным правом в силу как значительного сходства их основных принципов и институтов в рамках «общей семьи» процессуального права, так и того, что арбитражные суды осуществляют административное судопроизводство по сути в тех же процессуальных формах, что и суды общей юрисдикции и ВС РФ.

Тесная связь у судебного административного процессуального права имеется с материальным административным правом, поскольку в рамках административного судопроизводства рассматриваются споры из публичных правоотношений. Нормы об административной правосубъектности, использовании доказательств и некоторые другие вытекают из особенностей административного права.

§ 4. Источники законодательства об административном судопроизводстве

Понятие источников судебного административного процессуального права. Источники права – это правовые акты, которые содержат нормы данной отрасли права. Источники права по общему правилу подразделяются по следующим критериям:

- законы и подзаконные нормативные акты;
- нормативные и судебные;
- национальные и международные.

Законы. Согласно ст. 2 КАС порядок осуществления административного судопроизводства определяется Конституцией РФ, законами о судебной системе, о военных судах, о судах общей юрисдикции, а также КАС и другими федеральными законами.

Здесь определена традиционная иерархия источников: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, КАС и другие федеральные законы. Важно также отметить, что основным источником судебного административного процессуального права является закон.

Следует обратить внимание на следующее обстоятельство при характеристике КАС как источника законодательства об административном судопроизводстве. В ч. 1 ст. 1 ГПК и ч. 2 ст. 3 АПК при выстраивании иерархии источников гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства приоритет среди федеральных законов отдается соответственно ГПК и АПК, поскольку другие федеральные законы, регулирующие порядок гражданского судопроизводства по ГПК и порядок судопроизводства по АПК, могут приниматься только в соответствии с названными кодексами.

В ст. 2 КАС нормы о таком приоритете по вопросам осуществления административного судопроизводства судами общей юрисдикции и ВС РФ по делам, отнесенным КАС к их подведомственности, не содержится. Означает ли это, что КАС не является основным источником правил административного судопроизводства для судов среди других федеральных законов, которые также могут регламентировать данные вопросы? Полагаем, что и применительно к КАС приоритет принадлежит его нормам, если другие федеральные законы не будут соответствовать ему и будут приняты не в соответствии с КАС. Основанием для такого ответа является ч. 3 ст. 2 КАС, допускающая аналогию закона. Поэтому в данном случае при выборе источников законодательства для рассмотрения дел по КАС возможно применение по аналогии ч. 1 ст. 1 ГПК, определяющей приоритет процессуальных норм ГПК (в нашем случае КАС) перед процессуальными нормами в других законах.

При характеристике КАС важно отметить, что КАС является в целом «слепком» ГПК и в определенной степени АПК. Такой подход следует оценить положительно, поскольку он служит развитию судебной власти в сфере административного судопроизводства. В самом деле, зачем придумывать что-то новое при наличии исторически сложившейся и эффективной системы разрешения конфликтов, отраженной в нормах ГПК и АПК? Поэтому не случайно, что в КАС многие нормы ГПК и АПК дублируются, поскольку законодатель просто добавлял к сложившимся процессуальным понятиям слово «административный» (административный иск, административные истец и ответчик и т. д.). Вместе с тем следует отметить некоторую «тяжесть» и многословность понятий и терминологии КАС. Например, заявление по ст. 42 КАС называется «коллективное административное исковое заявление».

К источникам законодательства об административном судопроизводстве относится также АПК, поскольку в соответствии с данным Кодексом осуществляется административное судопроизводство арбитражными судами. Хотя из ГПК исключены положения об административном судопроизводстве, данный Кодекс также является источником судебного административного процессуального права в силу генетических взаимосвязей с гражданским процессуальным правом и необходимости толкования многих положений КАС на основе ГПК.

К иным федеральным законам относятся также федеральные законы, применяемые при рассмотрении отдельных категорий дел административного судопроизводства, например: НК, КоАП, Закон об исполнительном производстве, законы, регулирующие порядок выборов, и т. д.

Из числа *подзаконных актов* как источников законодательства об административном судопроизводстве можно отметить постановление Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 1240 «О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров

РСФСР и Правительства Российской Федерации»⁹, изданное во исполнение положений ч. 4 ст. 109, ч. 2 ст. 110, ч. 4 ст. 114 КАС.

Международные источники. Согласно ч. 2 ст. 2 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 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...»¹⁰

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.

Судебные источники. В современных условиях судебная практика также относится к числу источников права, поскольку статус и полномочия суда как органа судебной власти предполагают совершенно иной уровень правовой силы судебных актов и их воздействия на законодательную и исполнительную власть, а также на органы местного самоуправления.

На это прямо указывает и сам КАС. Например, согласно п. 4 ч. 4 ст. 180 КАС в мотивировочной части решения суда могут содержаться ссылки на постановления и решения ЕСПЧ, решения КС РФ, постановления Пленума ВС РФ, постановления Президиума ВС РФ, принятые ВС РФ в целях обеспечения единства судебной практики и законности.

Также согласно ч. 1 ст. 350 КАС основаниями для пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам являются возникшие после принятия судебного акта и имеющие существенное значение для правильного разрешения административного дела такие обстоятельства, как признание КС РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в КС РФ; установление ЕСПЧ 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 ЕСПЧ; определение или изменение в постановлении Пленума ВС РФ либо в постановлении Президиума ВС РФ практики применения правовой нормы, примененной в конкретном деле, если в соответствующем акте ВС РФ содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства; признание ВС 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.

Во всех приведенных примерах судебные акты являются источником права, поскольку в силу прямого указания закона они должны быть либо могут быть положены в основу правоприменительного решения.

Действие во времени и в пространстве. Административное судопроизводство осуществляется в соответствии с теми нормами процессуального права, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения отдельного процессуального действия. Поэтому процессуальному праву, в отличие от материального права, по общему правилу несвойственно «переживание» закона, поскольку судопроизводство всегда

⁹ Российская газета. 2012. 7 декабря. № 283.

¹⁰ Практическое руководство по применению Гаагской конвенции о вручении за границей судебных и внесудебных документов / Отв. ред. и пер. с англ. А.Н. Жильцов. 3-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 38.

осуществляется по правилам, действующим в момент совершения каждого конкретного процессуального действия.

Предусмотренные КАС общие правила административного судопроизводства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций применяются ко всем категориям административных дел с учетом особенностей производства по отдельным категориям административных дел, установленных КАС. Поэтому необходимо обращать внимание на дифференциацию процессуальных норм и правил в отношении каждой конкретной категории дел административного судопроизводства.

В случае отсутствия нормы процессуального права, регулирующей отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, суд применяет норму, регулирующую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действует исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права). Как уже отмечалось, основная часть положений КАС совпадает полностью либо соответствует по своему «духу» правилам ГПК и АПК. Поэтому для применения норм по аналогии закона лучшим источником будет ГПК, а также в отдельных случаях и АПК, которые являются классическими и базовыми процессуальными законами. Например, рассмотрение дел по коллективным административным искам в порядке ст. 42 КАС потребует применения по аналогии многих положений гл. 28.2 АПК, поскольку для регулирования такого сложного и относительно нового для российского процессуального законодательства института, как групповые иски и групповое производство, одной статьи КАС явно недостаточно.

§ 5. Принципы судебного административного процессуального права (принципы административного судопроизводства)

Понятие и система принципов судебного административного процессуального права. Принципы любой отрасли права являются ее основополагающими началами, характеризующими и определяющими правовое регулирование и правоприменение. Они являются, с одной стороны, идеями, выработанными на протяжении развития самого института судебной власти, и, с другой стороны, теми идеями, которые нашли закрепление в нормах процессуального права.

При этом способ нормативного закрепления принципов судебного административного процессуального права в нормах является двояким.

Во-первых, выделяются нормы-принципы, которые непосредственно формулируются в нормах права в виде конкретных предписаний, например независимость судей. Во-вторых, понятие и содержание ряда принципов выводятся из содержания целого ряда норм процессуального права, например активная роль суда.

Кроме того, принципы административного судопроизводства воплощают юридические особенности данной отрасли права и дополнительно ее индивидуализируют.

Таким образом, *принципы административного судопроизводства* – это закрепленные в нормах судебного административного процессуального права положения, отражающие его особенности и касающиеся осуществления правосудия по делам из административных и иных публичных правоотношений.

Ключевые принципы осуществления правосудия 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.

В частности, в Конституции РФ нашли закрепление следующие принципы:

- равенство перед законом и судом (ст. 19);
- осуществление правосудия только судом (ст. 118);

– независимость судей и подчинение их только Конституции РФ и федеральному закону (ст. 120);

– несменяемость судей (ст. 121);

– гласность судебного разбирательства (ст. 123);

– состязательность и равноправие сторон (ст. 19, 123).

Указанные принципы правосудия (судоустройственные и судопроизводственные) едины и находят в конечном счете одинаковое выражение в нормах процессуальных кодексов при всем разнообразии конкретных формулировок. С точки зрения классификации принципов большинство из них носят межотраслевой характер, поскольку действуют также в сфере гражданского, конституционного и уголовного судопроизводства, особенно при рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке гражданского и арбитражного процессов.

Согласно ст. 6 КАС принципами административного судопроизводства являются:

– независимость судей;

– равенство всех перед законом и судом;

– законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел;

– осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок;

– гласность и открытость судебного разбирательства;

– непосредственность судебного разбирательства;

– состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Однако данный перечень не является исчерпывающим, поскольку целый ряд принципов не нашел отражения в ст. 6 КАС, например доступность правосудия по административным делам. Кроме того, не нашли здесь закрепления все судоустройственные принципы правосудия по административным делам.

Следует подчеркнуть важность закрепления принципов непосредственно в тексте КАС, поскольку принципы, во-первых, задают основы правового регулирования административного судопроизводства и, во-вторых, определяют условия и ориентиры правоприменения при отсутствии конкретной нормы, регуливающей совершение конкретного процессуального действия при рассмотрении дел административного судопроизводства, помогают также правильно использовать аналогию права и закона.

Принципы подразделяются по сфере действия на судоустройственные и судопроизводственные, по источнику закрепления – на международные и национальные и далее – на межотраслевые, отраслевые, принципы отдельных институтов. Особое значение имеют конституционные принципы правосудия, которые определяют ключевые характеристики организации и осуществления судебной власти при осуществлении как административного, так и гражданского, уголовного и конституционного судопроизводства.

Характеристика отдельных принципов административного судопроизводства

Независимость судей (ст. 7 КАС). Согласно данному принципу при осуществлении административного судопроизводства судьи независимы, подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Принцип независимости является конституционным (ст. 120 Конституции РФ) и международным (ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Согласно названному принципу судьи при осуществлении правосудия должны принимать судебные акты без влияния каких-либо других органов и лиц, основываясь только на Конституции РФ, законах и иных нормативных актах. При этом судьи не свободны при осуществлении своих функций и вынесении судебных актов – они связаны Конституцией РФ и федеральными законами, включая КАС, которые определяют формы и пределы реализации предоставленных им полномочий. Поэтому процессуальное законодательство при регулирова-

нии полномочий суда использует в основном метод предписания с целью снижения возможностей для проявления судебного усмотрения.

Гарантии независимости судей подразделяются на политические, экономические и правовые. К *политическим гарантиям* относится закрепление в Конституции РФ принципа разделения властей и независимости судебной власти от власти исполнительной и законодательной. Кроме того, судья не вправе быть депутатом, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

Экономические гарантии независимости судей заключаются в предоставлении судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Юридические гарантии независимости судей заключаются в особом порядке наделения полномочиями (назначаемость судей), определенном в законах о судебной системе и о статусе судей. Независимость судьи обеспечивается также целым рядом других гарантий: предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия; запретом под угрозой ответственности чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; правом судьи на отставку; неприкосновенностью судьи; системой органов судебного сообщества; несменяемостью судей (поскольку полномочия судей не ограничиваются каким-либо сроком) и другими юридическими гарантиями. Многие *процессуальные гарантии* независимости судей отражены в последующих статьях КАС, в частности в правилах об отводах судей (гл. 3), об оценке доказательств (ст. 81), о тайне совещания судей (ст. 175) и др.

Равенство всех перед законом и судом (ст. 8 КАС). Согласно принципу равенства участников правосудия по административным делам перед законом и судом правосудие осуществляется на началах равенства организаций и граждан независимо от каких-либо признаков и критериев. Из принципа равенства перед законом и судом вытекает, что правосудие осуществляется на равных началах независимо от правового статуса участников процесса, их имущественного положения, формы собственности и других критериев; процессуальное положение участников судебного процесса по административным делам определяется только КАС; процессуальный порядок разрешения административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции, определяется процессуальной формой.

Обеспечение *равной судебной защиты* всем лицам, участвующим в деле, является одной из процессуальных обязанностей суда, который для этих целей наделяется разнообразными полномочиями. Например, при подготовке дела к судебному разбирательству (гл. 13 КАС) судья совершает соответствующие процессуальные действия в отношении обеих сторон и т. д. В этом плане равная судебная защита обеспечивается также активной ролью суда (п. 7 ст. 6 КАС).

Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел (ст. 9 КАС). В названной статье отражен другой аспект единого принципа независимости судей и подчинения их только закону, который включает в себя правила относительно применения норм как материального, так и процессуального права, направления и содержания процесса правореализации. Данный принцип имеет истоки в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой органы государственной власти (включая и органы судебной власти) обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Кроме того, в данной статье закреплен принцип справедливости при рассмотрении и разрешении судами административных дел.

Обязанности судей по обеспечению законности при осуществлении правосудия по административным делам осуществляются разными путями:

во-первых, законность обеспечивается правильным применением законодательства в условиях отсутствия давления и независимости судей при отправлении правосудия. Для устранения судебных ошибок в судебном процессе имеется специальная система судебных инстанций и органов, обеспечивающих пересмотр судебных актов;

во-вторых, законность обеспечивается соблюдением правил судопроизводства, которые находят свое выражение в административно-судебной процессуальной форме как нормативно установленном порядке осуществления правосудия. Процессуальной форме присущи такие признаки, как нормативность, непрерываемость, системность и универсальность, которые при правовом регулировании и правореализации выступают в единстве. Их раздельная характеристика возможна только для целей сугубо теоретического анализа. Основные положения, характерные для гражданской процессуальной формы и арбитражной процессуальной формы, в той же степени присущи и административно-судебной процессуальной форме, что лишний раз подчеркивает такие ее качества, как универсальность, способность быть применимой для разрешения самых разных категорий дел, возникающих в сфере применения как частного, так и публичного права.

Принцип справедливости (ст. 9 КАС). При рассмотрении и разрешении судами административных дел указанный принцип является достаточно объемным и оценочным по содержанию правовым понятием. В целом в международном законодательстве закреплено право на справедливое судебное разбирательство, хотя вопрос о сфере действия ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод является дискуссионным¹¹. Процессуальный аспект справедливого правосудия, по мнению М.А. Филатовой, исходя из упомянутой статьи включает в себя принцип равенства сторон в использовании средств защиты, состязательный характер судопроизводства, мотивированность судебного акта, гласность (публичность) судопроизводства, разумный срок рассмотрения дела, недопустимость произвольной отмены вступивших в законную силу судебных решений, право на безусловное исполнение судебного акта¹², т. е. практически все аспекты права на справедливое судебное разбирательство. Поэтому прав Д.А. Фурсов, писавший, что «справедливость гораздо большее, самостоятельное общеправовое явление, не охватываемое отдельными принципами и институтами гражданского процессуального и арбитражного процессуального права»¹³.

В этом плане справедливость осуществления правосудия в целом и по административным делам в частности представляет собой фундаментальное понятие, пронизывающее всю систему процессуального права таким же образом, как и принцип доступа к правосудию. В отличие от доступа к правосудию, обращенного больше к условиям его осуществления, справедливость нацелена на его результат. Можно согласиться с А.Т. Боннером, отмечавшим, что ««юридическая справедливость» заключается в нахождении и вынесении наиболее оптимального, в наибольшей степени соответствующего обстоятельствам дела решения, пригодного для данного конкретного случая»¹⁴.

Принцип справедливости обращен в основном к суду, поскольку поиск справедливого решения в условиях состязательного процесса может быть реализован посредством судебной деятельности. Поэтому не случайно, что согласно ч. 1 ст. 8 Закона о статусе судей судья, впервые избранный на должность, приносит в торжественной обстановке присягу следующего содержания: «Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как

¹¹ См., например: *Афанасьев С.Ф.* Право на справедливое судебное разбирательство: общая характеристика и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. Саратов, 2009. С. 18–25; Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Мысль, 2012. С. 37–40 (автор главы – М.А. Филатова).

¹² См.: Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т.Г. Морщаковой. С. 40 (автор главы – М.А. Филатова).

¹³ *Фурсов Д.А., Харламова И.В.* Теория правосудия. Т. I. М.: Статут, 2009. С. 201 (автор главы – Д.А. Фурсов).

¹⁴ *Боннер А.Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М.: Российское право, 1992. С. 32.

велят мне долг судьи и моя совесть». В целом ряде судебных актов КС РФ обращено внимание на необходимость обеспечить справедливость судебного разбирательства прежде всего через деятельность суда.

Другой аспект принципа справедливости в административном судопроизводстве – это повышенная защита невластной стороны спора¹⁵, что отражено в целом ряде положений КАС.

Разумный срок административного судопроизводства и разумный срок исполнения судебных актов по административным делам (ст. 10 КАС). Право на справедливое судебное разбирательство гражданских дел в разумный срок является одним из фундаментальных принципов правосудия, закрепленных в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и отражает его реальную доступность для всех заинтересованных лиц. При этом государства – участники Конвенции несут полную ответственность за организацию правовых систем таким образом, чтобы суды могли гарантировать каждому право на получение в разумный срок судебного решения, разрешающего спор о гражданских правах или обязанностях¹⁶. Разумные сроки судопроизводства направлены на то, чтобы исключить затягивание ситуации неопределенности, которая может привести к отказу в правосудии¹⁷. Существует довольно большая практика ЕСПЧ, в которой он раскрывает и конкретизирует положения о разумном сроке судопроизводства применительно к гражданским делам¹⁸.

Понятие *разумного срока* не дается в законодательстве, однако под ним можно понимать тот срок судебного разбирательства или исполнения судебного акта, который гарантирует реальную защиту прав, свобод или законных интересов заинтересованных лиц. Не может быть признана реальной защита права в сроки, когда вследствие обстоятельств дела либо самого характера предмета спора вынесение решения и его исполнение за пределами разумного срока делают ее неэффективной.

В 2010 г. был принят Закон о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, а также были введены ст. 6.1 ГПК и ст. 6.1 АПК. Указанные нормы регулируют принципы определения разумных сроков рассмотрения дела и исполнения судебного акта, а также порядок рассмотрения соответствующих требований граждан о присуждении денежной компенсации в связи с нарушением разумных сроков в гражданском и арбитражном процессах, а также в исполнительном производстве по взысканиям за счет средств бюджетов бюджетной системы России. Статья 10 КАС закрепляет правило разумного срока применительно к административному судопроизводству.

Согласно ч. 3 ст. 10 КАС разбирательство в судах должно осуществляться в сроки, указанные в КАС, но в любом случае они должны быть разумными.

При понимании принципа разумных сроков важно обратить внимание на следующее. Все действия, совершаемые в судебном процессе, облечены в процессуальную форму. Одним из проявлений процессуальной формы является совершение действий в сроки, установленные КАС, либо в сроки, установленные судом, что является одной из гарантий соблюдения принципа доступности правосудия, справедливости правосудия, а также гарантией прав и законных интересов участников административного судопроизводства. Судебный процесс не может тянуться неопределенное время, поэтому если для совершения определенного процессуального действия не установлен срок КАС, то этот срок должен быть установлен самим судом в соответствии с критериями разумности.

¹⁵ См.: *Огнева К.О., Опалев Р.О., Степанова О.А.* Об основных новеллах Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Судья. 2015. № 6. С. 6.

¹⁶ См.: *Еременко М.С.* Право на справедливое судебное разбирательство в гражданском процессе: практика Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2004. № 3. СПб., 2005. С. 638–639.

¹⁷ См.: Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. М., 2002. С. 91.

¹⁸ Подробнее см.: *Афанасьев С.Ф.* Указ. соч. С. 225–252.

В частности, согласно ст. 141 КАС административные дела рассматриваются и разрешаются ВС РФ до истечения трех месяцев, а другими судами – до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены КАС. По сложным административным делам эти сроки могут быть продлены председателем суда не более чем на один месяц. Исчисление срока рассмотрения дела производится по общим правилам исчисления процессуальных сроков, установленным гл. 8 КАС.

В ч. 2 ст. 10 КАС сформулированы *критерии, определяющие оценку сроков как разумных*. Указанные критерии определения разумного срока, отраженные в упомянутой статье и ст. 258 КАС, в целом соответствуют практике ЕСПЧ. Как пишет М. де Сальвиа, критериями, которыми руководствуется ЕСПЧ, чтобы оценить продолжительность, разумную или нет, процесса, являются: сложность дела (относительно его предмета); поведение сторон (истцов и ответчиков); поведение судебных властей (а также административных властей, которые вмешались в процесс); важность предмета разбирательства для заинтересованного лица¹⁹.

Ряд вопросов применения положений о разумном сроке судопроизводства и при исполнении судебных актов отражен в постановлении Пленума ВС РФ, Пленума ВАС РФ от 23 декабря 2010 г. № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»²⁰.

Гласность и открытость судебного разбирательства (ст. 11 КАС). В отличие от ГПК и АПК в КАС закреплены два принципа – гласности и открытости, однако открытость, скорее всего, является одним из аспектов и характеристик гласности. В соответствии с принципом гласности разбирательство административных дел является открытым, обеспечивающим присутствие на слушаниях дела любому лицу. Принцип гласности является конституционным (ч. 1 ст. 123 Конституции РФ). Разбирательство дел в закрытом судебном заседании допускается в случаях, когда возможно разглашение государственной тайны, а также при удовлетворении судом ходатайства участвующего в деле лица, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой, служебной и иной тайны, и в других случаях, установленных законом (ч. 2 ст. 11 КАС).

Гласность правосудия, в том числе по административным делам, обеспечивает его воспитательные и профилактические функции. Кроме того, гласность способствует снижению субъективизма судей и позволяет всем желающим убедиться в соблюдении установленных процессуальным законом правовых процедур разбирательства дела. В конечном счете гласность обеспечивает в более широком плане транспарентность правосудия во всех ее аспектах²¹.

Закрытое судебное заседание обязательно проводится в случаях, если при открытом разбирательстве будет разглашена государственная тайна, и в иных случаях, указанных в федеральных законах. В данной ситуации главным является использование в качестве доказательственной информации сведений, относящихся к государственной тайне. Поэтому закрытое судебное заседание проводится по инициативе как суда, так и любого из лиц, участвующих в деле. В остальных случаях проведение закрытого заседания допускается только по ходатайству лица, участвующего в деле, и в случае приведения им доказательств того, что в открытом заседании может быть разглашена коммерческая, служебная или иная охраняемая законом (например, нотариальная) тайна. Удовлетворение ходатайства производится по усмотрению суда.

¹⁹ См.: Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. СПб., 2004. С. 461–462.

²⁰ Российская газета. 2011. 14 января. № 5.

²¹ См.: Стицки И.Н. Транспарентность в цивилистическом процессе. М., 2013.

Сведения, отнесенные к *государственной тайне*, определены в ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»²². Понятие информации, содержащей *коммерческую тайну*, дано в Федеральном законе от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»²³. В этом же Законе определен круг сведений, которые не могут быть отнесены к коммерческой тайне.

Важным элементом современного понимания гласности судебного разбирательства является размещение в сети «Интернет» информации о судебных актах и иной информации, относящейся к ведению дела. В частности, Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности судов установил правила размещения судебных актов в сети «Интернет». Ряд вопросов обеспечения открытости судопроизводства в судах общей юрисдикции разъяснен в постановлении Пленума ВС РФ от 13 декабря 2012 г. № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов»²⁴.

Язык, на котором ведется административное судопроизводство (ст. 12 КАС). Принцип государственного языка судопроизводства заключается в том, что административное судопроизводство ведется *на государственном – русском языке*, а лицам, не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, обеспечивается *возможность перевода* с целью понимания ими совершаемых процессуальных действий. В соответствии с ч. 1 ст. 68 Конституции РФ государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Вместе с тем согласно ч. 2 ст. 26 Конституции РФ каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения. В развитие этих конституционных положений в ч. 3 ст. 10 Закона о судебной системе участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. Поэтому дополнительно в административном судопроизводстве в судах, находящихся на территории республик в составе Российской Федерации, судопроизводство может вестись на государственном языке этой республики.

Статус переводчика закреплен в ст. 52 КАС, а условия оплаты его труда по переводу – в ст. 106, 108, 110 данного Кодекса. Российскому законодательству неизвестна профессия так называемого присяжного переводчика, поэтому КАС не предусматривает специальных квалификационных требований к переводчику. Очевидно, что в данном качестве вправе выступать лица, имеющие специальный диплом либо квалификацию переводчика или владеющие языком в степени, достаточной для обеспечения адекватного перевода.

Непосредственность судебного разбирательства (ст. 13 КАС). Принцип непосредственности исследования доказательств в судебном процессе по административному делу заключается в обязанности суда непосредственно исследовать и воспринять все доказательства по делу, т. е. заслушать объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, заключения экспертов, ознакомиться с письменными доказательствами, документами в электронной форме, осмотреть вещественные доказательства, прослушать и (или) просмотреть воспроизведение аудио- и видеозаписи. Таким образом обеспечивается личное восприятие судьями всего доказательственного материала.

В отдельных случаях, когда, например, собирание доказательств осуществлялось путем направления судебного поручения, непосредственность восприятия доказательств обеспечивается путем ознакомления судей и лиц, участвующих в деле, с его результатами, зафиксированными в соответствующих документах.

²² Российская газета. 1993. 21 сентября. № 182.

²³ Там же. 2004. 5 августа. № 166.

²⁴ Там же. 2012. 19 декабря. № 292.

Согласно ч. 2 ст. 50 Конституции РФ при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Данное правило обращено к суду, поскольку в основе решения могут быть только те доказательства, которые были исследованы в судебном заседании. В соответствии со ст. 172 КАС, если суд во время или после судебных прений признает необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения административного дела, или исследовать новые доказательства, он выносит определение о возобновлении рассмотрения административного дела по существу. После окончания рассмотрения административного дела по существу судебные прения происходят в общем порядке.

Состязательность и равноправие сторон (ст. 14 КАС). В указанной статье объединены вместе два принципа – состязательности и равноправия сторон, что соответствует ч. 3 ст. 123 Конституции РФ и подходу ст. 12 ГПК. В АПК данные принципы – равноправие сторон (ст. 8) и состязательность (ст. 9) – изложены отдельно. По признанию большинства специалистов, принципы состязательности и равноправия сторон при их взаимосвязи имеют самостоятельное значение и могут рассматриваться раздельно²⁵. Кроме того, можно также говорить о том, что для административного судопроизводства характерен принцип судейского руководства и в целом активной роли суда при осуществлении правосудия по гражданским делам.

Принцип *состязательности* имеет сферой действия все виды судопроизводств и процессов. Согласно данному принципу заинтересованные в исходе дела лица вправе отстаивать свою правоту в споре путем представления доказательств, участия в исследовании доказательств, представленных другими лицами, высказывания своего мнения по всем вопросам, подлежащим рассмотрению в судебном заседании.

Существо указанного принципа состоит в том, что стороны состязаются перед судом, убеждая его при помощи различных доказательств в своей правоте в споре. Поэтому состязательное начало отражает действующую модель процесса и определяет собой мотивацию поведения сторон в суде. В этом смысле состязательное начало является «душой» судебного процесса. От модели процесса – состязательной или следственной – зависит вся система судопроизводства и доказательственной активности сторон.

Состязательность предполагает возложение бремени доказывания на сами стороны и снятие по общему правилу с суда обязанности по сбору доказательств. Однако в административном судопроизводстве, в отличие от гражданского судопроизводства, суд отличают большая судейская активность и наличие существенных полномочий по участию в доказательственной деятельности. В этом плане КАС соответствует тем правилам, которые были ранее закреплены в ГПК (ст. 246 и 249, утратившие силу), а также действующим положениям АПК (ст. 65, ч. 5 ст. 66, ст. 189).

Например, согласно ч. 3 ст. 62 КАС суд при определении предмета доказывания не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

²⁵ В советской процессуальной доктрине профессор В.М. Семенов отрицал самостоятельный характер принципов состязательности и равноправия сторон, обосновав специфически отраслевой принцип равенства сторон в процессе при состязательной форме судопроизводства (см.: Семенов В.М. Понятие и система принципов советского гражданского процессуального права // Сборник ученых трудов СЮИ. Вып. 2. Свердловск, 1964. С. 237).

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 13 и ч. 1 ст. 63 КАС в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства не только по ходатайству лиц, участвующих в деле, но и по своей инициативе.

Иначе выглядит и распределение обязанностей по доказыванию в административных делах. Согласно ч. 2 ст. 62 КАС обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений.

Принцип процессуального равноправия сторон заключается в том, что законодательство об административном судопроизводстве обеспечивает равенство участвующих в деле лиц при обращении в суд, в наличии равных возможностей использования процессуальных средств защиты своих интересов в суде первой инстанции, а также в рамках производств по пересмотру судебных актов. При этом важным является обеспечение не только юридического, но и фактического равенства сторон.

Суд как орган правосудия по административным делам не может и не должен отдавать преимущество одной из сторон в судебном процессе, что отражено в самой модели судебного процесса, где правовой возможности одной стороны противостоят процессуальные меры защиты другой стороны.

Значимость принципа равноправия сторон административного судопроизводства заключается в том, что по общему правилу в сфере административных и иных публичных правоотношений субъекты не являются равными по своему положению, а их взаимоотношения строятся на основе власти и подчинения, субординации. Однако в сфере административного судопроизводства в качестве участников процессуальных отношений субъекты публичного права теряют свои властные полномочия и приобретают статус субъектов процессуальных правоотношений, основанный на равенстве их участников, кроме суда, поскольку только суд для целей осуществления правосудия наделяется властными полномочиями.

Принцип судейского руководства отражен в ч. 2 ст. 14 КАС. Он охватывает собой самые разные функциональные полномочия суда при рассмотрении административных дел и отражает его активную роль. В частности, суд наделен рядом полномочий, позволяющих формировать ему предмет доказывания, истребовать самостоятельно доказательства, обеспечивать равенство правовых возможностей сторон и т. д. Такой вывод вытекает из формулировки п. 7 ст. 6 КАС, где подчеркнуто, что принципами административного судопроизводства являются «состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства *при активной роли суда* [выделено автором. – В.Я.]».

Глава II. Подведомственность и подсудность административных дел судам

§ 1. Подведомственность административных дел

1. Понятие подведомственности. Согласно устоявшемуся пониманию *подведомственность* – это относимость нуждающихся в государственно-властном разрешении споров о праве и других юридических дел к ведению того или иного государственного и иного органа; это свойство юридических дел, в силу которого они подлежат разрешению определенными юрисдикционными органами²⁶. Подведомственность обеспечивает четкое и целесообразное распределение юридических дел между различными юрисдикционными органами²⁷. Важный признак подведомственности – определение ее правил только в законе (например, в ст. 22 ГПК, ст. 27–33 АПК, ст. 1 и 17 КАС, ст. 11 ГК, ст. 18–23, 27, 35, 41 СК и др.).

2. Общие правила подведомственности в сфере административного судопроизводства. В соответствии со ст. 17 КАС ВС РФ, суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и 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, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к компетенции КС 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 Законом о Верховном Суде РФ. Следует также отметить, что дела административного судопроизводства отнесены к исключительной компетенции российских судов, они не могут рассматриваться иностранными судами, международными коммерческими арбитражами и третейскими судами.

Так, КС РФ имеет свою особую подведомственность в соответствии со ст. 125 Конституции РФ и с Законом о Конституционном Суде РФ.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ, согласно ст. 27 Закона о судебной системе, создаются для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ.

Подведомственность дел административного судопроизводства арбитражным судам определена в ст. 29 АПК и существенно сужена в последние годы. 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:

²⁶ См.: Гражданский процесс: Учебник / Под ред. Ю.К. Осипова. М.: БЕК, 1995. С. 118 (автор главы – Ю.К. Осипов).

²⁷ См.: Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 83.

– 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.

3. Критерии разграничения подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами в сфере административного судопроизводства. В качестве критериев отнесения отдельных категорий дел административного судопроизводства к ведению определенных органов, как правило, применяются характер спорного правоотношения (содержание спора) и субъектный состав (состав участников спора).

Данные критерии применяются в том случае, если дело может быть рассмотрено арбитражным судом либо судом общей юрисдикции в зависимости от характера спора и субъектного состава и не отнесено к исключительной компетенции арбитражных судов. Например, согласно ч. 2 ст. 33 АПК дела, отнесенные к подсудности Суда по интеллектуальным правам в соответствии с ч. 4 ст. 34 данного Кодекса, рассматриваются арбитражным судом независимо от того, являются участниками правоотношений, из которых возникли спор или требование, юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане.

В то же время по делам, указанным в п. 2 ч. 1 ст. 29 АПК, а именно 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, следует каждый раз применять критерии характера спора и субъектного состава. Если подается заявление 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, не связанных с предпринимательской и иной экономической деятельностью, то такое заявление будет подведомственно суду общей юрисдикции в соответствии с гл. 22 КАС (например, об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя в связи с исполнением судебного акта суда общей юрисдикции).

Для определения характера спора, подведомственного в порядке административного судопроизводства арбитражному суду, можно исходить из правил п. 1 ст. 2 ГК, согласно которому «предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск дея-

тельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке».

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.

Важно отметить, что административное судопроизводство осуществляется арбитражными судами в соответствии с АПК и другими федеральными законами, но не КАС, поскольку КАС в соответствии с правилами гл. 1 и 2 не распространяет свое действие на судопроизводство в арбитражных судах.

4. Подведомственность дел административного судопроизводства судам общей юрисдикции. К подведомственности судов общей юрисдикции отнесены в соответствии со ст. 1 КАС две большие категории дел административного судопроизводства:

во-первых, 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 (ч. 2);

во-вторых, 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. 3).

Критериями разграничения между ними являются характер спора (осуществление предварительного или последующего судебного контроля) и статус заявителя. Административные дела, указанные в ч. 2 ст. 1 КАС, возбуждаются в порядке последующего судебного контроля по инициативе самого заинтересованного лица, которое полагает, что его права, интересы и свободы были нарушены актами и действиями (бездействием) органов власти и должностных лиц.

Административные дела, указанные в ч. 3 ст. 1 КАС, возбуждаются в порядке предварительного судебного контроля за действиями органов власти и должностных лиц, поскольку на осуществление соответствующего действия и (или) для вступления в силу административного акта необходима предварительная санкция со стороны суда. Без предварительной санкции соответствующего суда административный акт не вступит в силу, в то время как в делах, связанных с осуществлением последующего судебного контроля, административный акт будет действовать вплоть до вынесения судебного решения об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

К административным делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, относятся следующие:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- 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 РФ 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.

К административным делам, связанным 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, относятся следующие:

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 исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (далее – административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций);

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 (далее – иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии), в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации (далее – специальное учреждение), и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении (далее – административные дела о 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);

5) об установлении, о 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.

5. Дела административного судопроизводства, рассматриваемые судами общей юрисдикции не в соответствии с КАС. Согласно ч. 4 ст. 1 КАС не подлежат рассмотрению в порядке, установленном КАС, дела, подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в ВС РФ и судах общей юрисдикции. Например, в соответствии с гл. 36 ГПК осуществляется рассмотрение дел о внесении исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния, если органы ЗАГС при отсутствии спора о праве отказались внести исправления или изменения в произведенные записи. Органы ЗАГС осуществляют полномочия публично-правового характера, но данная категория дел прямо отнесена к делам особого производства, рассматриваемым по правилам ГПК.

То же самое касается дел, указанных в гл. 37 ГПК, относительно рассмотрения заявлений о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении. Нотариус наделен определенными публично-правовыми полномочиями, поскольку в соответствии со ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате совершает нотариальные действия от имени Российской Федерации. Вместе с тем он не является должностным лицом и не входит в систему органов государственной власти, поэтому прямой судебный контроль за его действиями осуществляется в порядке гражданского судопроизводства в соответствии с особым процессуальным порядком в рамках особого производства.

Также согласно ч. 5 ст. 1 КАС не рассматриваются в соответствии с КАС дела об административных правонарушениях (данные дела рассматриваются в соответствии с КоАП), а также дела об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, поскольку указанная сфера регулируется БК.

6. Виды подведомственности по делам административного судопроизводства. В зависимости от того, относит закон разрешение определенной категории дел к ведению исключительно каких-либо одних органов или нескольких различных органов, подведомственность разделяется на исключительную и множественную²⁸. В основном дела административного судопроизводства характеризуются исключительной подведомственностью, поскольку отнесены к ведению судов общей юрисдикции и не могут рассматриваться другими судами и органами во внесудебном порядке. Например, дела об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей разрешаются только судами общей юрисдикции.

Множественная подведомственность по делам административного судопроизводства в зависимости от способа выбора из нескольких юрисдикционных органов, которым дело подведомственно по закону, может быть подразделена на императивную и смешанную. По делам административного судопроизводства не применяются правила договорной и альтернативной подведомственности, поскольку третейскими судами такие дела рассматриваться не могут, равно как заявитель не наделяется правом выбора между, например, арбитражными судами и судами общей юрисдикции, поскольку подведомственность между ними разграничивается по критериям характера спора и субъектного состава, если дело не отнесено к исключительной подведомственности арбитражного суда или суда общей юрисдикции.

Императивной называют подведомственность, при которой дело рассматривается несколькими юрисдикционными органами в определенной законом последовательности. Согласно ч. 3 ст. 4 КАС, если для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора, обращение в суд возможно после соблюдения такого порядка. Если досудебный порядок не был соблюден, то при установлении данного факта на

²⁸ Изложение видов подведомственности осуществляется в соответствии с подходом, обоснованным профессором Ю.К. Осиповым (см.: *Осипов Ю.К.* Подведомственность юридических дел).

стадии возбуждения дела административное исковое заявление подлежит возвращению (п. 1 ч. 1 ст. 129 КАС), а на стадии судебного разбирательства – остается без рассмотрения (п. 1 ч. 1 ст. 196 КАС).

Например, согласно п. 2 ст. 138 НК акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном НК.

Другой пример: согласно ч. 1 ст. 286 КАС органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, другие органы, наделенные в соответствии с федеральным законом функциями контроля за уплатой обязательных платежей (далее – контрольные органы), вправе обратиться в суд с административным иском о взыскании с физических лиц денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций, если у этих лиц имеется задолженность по обязательным платежам, требование контрольного органа об уплате взыскиваемой денежной суммы не исполнено в добровольном порядке или пропущен указанный в таком требовании срок уплаты денежной суммы и федеральным законом не предусмотрен иной порядок взыскания обязательных платежей и санкций.

Смешанной является подведомственность, сочетающая признаки, присущие другим видам подведомственности, чаще всего императивной и альтернативной. В частности, согласно ч. 1 ст. 218 КАС гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

В данном случае заявитель вправе обратиться либо сразу в суд, либо вначале в вышестоящий в порядке подчиненности орган, а затем в суд.

7. Коллизии подведомственности. В соответствии с ч. 4 ст. 22 ГПК при обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подведомственны суду общей юрисдикции, а другие – арбитражному суду, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в суде общей юрисдикции. В случае, если возможно разделение требований, судья выносит определение о принятии требований, подведомственных суду общей юрисдикции, и об отказе в принятии требований, подведомственных арбитражному суду.

Подведомственность дел определяется теми судами (КС РФ, общей юрисдикции, арбитражными, субъектов РФ), к которым обращаются за их разрешением заинтересованные лица. Допускаемые при этом ошибки исправляются соответствующими вышестоящими судами по жалобам заинтересованных лиц.

Споры между юрисдикционными органами по поводу того, кому из них подведомственна определенная категория дел, разрешаются в законодательном порядке путем внесения изменений в соответствующие федеральные законы или путем обращения к КС РФ или посредством принятия судебных актов вышестоящим судом, в частности ВС РФ.

§ 2. Подсудность административных дел

1. Понятие и виды подсудности административных дел. Подведомственные судам общей юрисдикции административные дела разрешаются ВС РФ, областными, краевыми судами, образованными на уровне субъектов РФ, и районными судами, а также военными судами как специализированными судами.

Общим для всех судов является их право разрешать административные дела в качестве суда первой инстанции. Однако каждый из них вправе разрешать лишь те дела, которые отнесены законом к его компетенции. В связи с этим возникает необходимость четко определить полномочия судов на рассмотрение административных дел по существу, что достигается с помощью правил подсудности. Правила подсудности гарантируют реализацию ч. 1 ст. 47 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

При этом подсудность административных дел с участием как российских, так и иностранных лиц определяется по общим правилам, установленным КАС, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

В отличие от подведомственности, с помощью которой разграничиваются полномочия на разрешение административных дел между различными юрисдикционными органами, подсудность разграничивает компетенцию между различными судами общей юрисдикции и ВС РФ. В зависимости от рода подлежащих разрешению дел и от территории, на которой действует тот или иной суд, принято различать подсудность *родовую*, или предметную, и *территориальную*, или пространственную (местную).

2. Родовая подсудность. Родовой (предметной) считается подсудность дел судам, относящимся к различным звеньям судебной системы. С ее помощью разграничивается компетенция районных судов, судов, образованных на уровне субъектов РФ, и ВС РФ. Это достигается путем отнесения к ведению каждого звена судебной системы административных дел строго определенного рода по предмету спора.

Согласно ст. 19 КАС подведомственные судам административные дела, за исключением административных дел, предусмотренных ст. 18, 20 и 21 КАС, рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции.

ВС РФ, согласно ст. 21 КАС, рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при ВС РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии 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 ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ о приостановлении или прекращении пол-

номочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в ВС РФ 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 РФ;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов РФ;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ (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 РФ, 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 РФ;

9) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

10) о расформировании Центральной избирательной комиссии РФ; 11) о разрешении споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, между органами государственной власти субъектов РФ, переданных на рассмотрение в ВС РФ Президентом РФ в соответствии со ст. 85 Конституции 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;

13) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны РФ, 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 РФ и Следственного комитета РФ, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета РФ²⁹.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа, согласно ст. 20 КАС, рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела:

1) связанные с государственной тайной;

2) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований;

²⁹ Пункт 14 ст. 21 КАС вступает в силу с 1 января 2017 г. (Закон о введении в действие КАС).

3) об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ, 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 РФ 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, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта РФ; 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 РФ;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории одного субъекта РФ;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов РФ (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выдвинутого по одномандатному избирательному округу;

9) об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

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 РФ;

11) о расформировании избирательных комиссий, за исключением случая, указанного в п. 10 ст. 21 КАС;

12) об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов РФ, а также в органы местного самоуправления;

13) о признании неправомочным состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, 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.

Родовая подсудность военным судам. Согласно ст. 18 КАС в случаях, предусмотренных федеральными законами, административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются военными судами.

3. Территориальная подсудность. Территориальной (пространственной) называется подсудность дела суду в зависимости от территории, на которую распространяется деятель-

ность данного суда. С ее помощью разграничивается компетенция однородных судов (одного звена судебной системы). КАС подразделяет территориальную подсудность на общую, альтернативную, исключительную и подсудность по связи дел. В связи с особым характером дел административного судопроизводства в КАС стороны спора не вправе использовать договорную подсудность.

Общая территориальная подсудность (ст. 22 КАС) определяется местом жительства или местом нахождения 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 (за исключением судебного пристава-исполнителя), государственному или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности. Административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя подается в суд района, на территории которого исполняет свои обязанности указанное должностное лицо.

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 исполняет свои обязанности соответствующее должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

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, если иное не установлено КАС.

Альтернативной является подсудность, при которой дело может рассматриваться одним из нескольких указанных в законе судов по выбору истца. Статья 24 КАС, не исключая, как правило, возможности применения общей территориальной подсудности, предусматривает перечень случаев, когда, кроме того, могут предъявляться:

- административное исковое заявление к гражданину, место жительства которого неизвестно или который не имеет места жительства в Российской Федерации, – оно может быть подано в суд по месту нахождения его имущества или по его последнему известному месту жительства в Российской Федерации;

- административное исковое заявление к федеральному органу исполнительной власти, вытекающее из деятельности его территориального органа, – оно может быть подано также в суд по месту нахождения территориального органа;

- административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (за исключением судебных приставов-исполнителей), государственных и муниципальных служащих – оно может подаваться также в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных КАС, – по месту нахождения организации, являющейся административным истцом.

Право выбора между несколькими судами, которым подсудно административное дело, принадлежит административному истцу.

Исключительной является подсудность, допускающая рассмотрение определенных категорий дел лишь судами, точно указанными в законе (ст. 23 КАС). В порядке исключительной подсудности рассматриваются следующие административные дела:

– 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;

– административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения медицинской организации, в которую помещен гражданин;

– административное исковое заявление о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке подается в суд по месту жительства гражданина;

– административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

Подсудность по связи дел заключается в том, что независимо от территории спор подлежит разбирательству в суде, где рассматривается другое дело, с которым связан спор. Так, в соответствии со ст. 26 КАС административное исковое заявление к нескольким административным ответчикам, проживающим или находящимся в разных местах, подается в суд по месту жительства или месту нахождения одного из них по выбору административного истца. Встречный административный иск о зачете излишне уплаченных ранее сумм, вытекающий из административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций, предъявляется в суд по месту рассмотрения первоначального административного искового заявления.

4. Правила передачи дел из одного суда в другой (ст. 27 КАС). Административное дело, принятое судом к своему производству с соблюдением правил подсудности, должно быть разрешено им по существу, хотя бы в дальнейшем оно станет подсудным другому суду.

Суд передает административное дело на рассмотрение другого суда, если:

1) административный ответчик, место жительства или место нахождения которого не было известно ранее, заявит ходатайство о передаче административного дела в суд по месту его жительства или месту его нахождения;

2) при рассмотрении административного дела в данном суде выяснилось, что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности;

3) после отвода одного или нескольких судей либо по другим причинам замена судей или рассмотрение административного дела в данном суде стали невозможными. Передача административного дела в этом случае осуществляется вышестоящим судом.

О передаче административного дела в другой суд или об отказе в передаче административного дела в другой суд выносится определение суда, которое может быть обжаловано. Передача административного дела в другой суд осуществляется по истечении срока обжалования этого определения, а в случае подачи частной жалобы – после вынесения определения суда об оставлении жалобы без удовлетворения. Административное дело, направленное из одного суда в другой, должно быть принято к рассмотрению судом, в который оно направлено. Споры о подсудности между российскими судами не допускаются.

Глава III. Участники дел административного судопроизводства. Представительство в делах административного судопроизводства

§ 1. Понятие и особенности состава участников дел административного судопроизводства

1. Понятие и классификация субъектов административного судопроизводства.

Рассмотрение административного дела невозможно без привлечения самого разного круга его участников, каждый из которых сообразно своему процессуальному положению наделяется определенным кругом прав и обязанностей, обладает возможностью либо не имеет возможности влиять на динамику административного судопроизводства.

Таким образом, *субъекты административного судопроизводства – это участники возникающих при рассмотрении и разрешении дел административного судопроизводства процессуальных отношений.*

Субъекты административного судопроизводства в зависимости от степени влияния на исход дела, характера заинтересованности имеют разное процессуальное положение. Поэтому субъекты административного, как и гражданского, судопроизводства подразделяются на три группы:

- 1) суды;
- 2) лица, участвующие в деле;
- 3) лица, содействующие осуществлению правосудия.

2. Суд как субъект административного судопроизводства. Суд занимает особое положение в процессуальных отношениях. Понятие суда охватывает суды первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. При этом полномочия судов осуществляют назначенные в установленном законом порядке судьи.

Правовое положение суда в административном судопроизводстве характеризуется соединением в его лице двух качеств: с одной стороны, суд – участник процессуальных отношений, с другой – суд выступает в качестве органа, наделенного правомочием разрешать все вопросы, которые могут возникнуть в связи с рассмотрением конкретного дела³⁰. Суд для участия в судебном административном процессе наделяется самыми разнообразными властными полномочиями, образующими в совокупности его компетенцию. Компетенция как основание участия суда отражает властное начало судебской деятельности и его правовой статус.

3. Лица, участвующие в деле. К числу указанных лиц согласно ст. 37 КАС относятся стороны; заинтересованные лица; прокурор; органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц. Правовое положение лиц, участвующих в деле, характеризует прежде всего наличие юридической заинтересованности в исходе административного дела. Кроме того, лица, участвующие в деле, наделены с целью защиты их прав и охраняемых законом интересов возможностью принимать активное участие в административном судопроизводстве при рассмотрении судом всех материально-правовых и процессуально-правовых вопросов по делу. Лица, участвующие в деле, могут активно влиять на развитие судебного административного процесса по конкретному делу, вправе высказывать

³⁰ См.: Комиссаров К.И. Применение норм гражданского процессуального права // Проблемы применения норм гражданского процессуального права. Свердловск, 1976. С. 15.

и обосновывать свои суждения в ходе судебного заседания по всем вопросам, возникающим в ходе процесса, в том числе путем подачи жалоб.

4. Права и обязанности лиц, участвующих в деле. Сообразно правовому статусу лиц, участвующих в деле, с учетом их заинтересованности в исходе дела в административном процессуальном законодательстве закреплен широкий круг их правомочий. В соответствии со ст. 45 КАС лица, участвующие в деле, имеют право 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; заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания, результатами аудио- и (или) видеопотоколирования хода судебного заседания, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопотоколирования; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам; возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; 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; знакомиться с особым мнением судьи по административному делу;

обжаловать судебные акты в части, касающейся их прав, свобод и законных интересов; пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными КАС.

В частности, лица, участвующие в деле, вправе направлять в суд заявления, ходатайства, иные документы, связанные с рассмотрением административного дела, в электронном виде, заполнять формы документов, размещенных на официальном сайте суда в сети «Интернет» в порядке, установленном ВС РФ, представлять в суд сведения в виде электронных документов, изготовленных ими либо иными лицами, органами, организациями. Они также вправе по их ходатайству получать с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет», копии судебных актов, извещений, вызовов в суд и иных документов (за исключением документов, содержащих информацию, доступ к которой в соответствии с законодательством ограничен) в виде электронных документов, подписанных судьей усиленной квалифицированной электронной подписью.

Важно подчеркнуть, что лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами. 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 влекут за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных КАС.

Лица, участвующие в деле, несут процессуальные обязанности, предусмотренные КАС, а также обязанности, возложенные на них судом в соответствии с КАС. Неисполнение процессуальных обязанностей лицами, участвующими в деле, влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных КАС.

5. Краткая характеристика лиц, участвующих в деле. Указанные лица представляют собой сложную по составу группу субъектов административного судопроизводства. При характеристике *сторон* важно обратить внимание на то, что административный истец и административный ответчик являются основными участниками процесса по конкретному делу. В связи со спором между ними возникает судебный административный процесс, и перед судом стоит задача разрешить его. Стороны полностью равноправны в своем правовом положении, их интересы одинаково защищаются административным процессуальным законодательством.

Заинтересованные лица – это лица, права и обязанности которых могут быть затронуты при разрешении административного дела. Они вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции, по собственной инициативе вступить в административное дело на стороне административного истца или административного ответчика, если этот судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон. Заинтересованные лица могут быть привлечены к участию в административном деле также по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда. Они схожи по своему статусу с третьими лицами в гражданском судопроизводстве по ГПК и АПК. Однако КАС прямо не выделяет третьих лиц как участников административного судопроизводства.

Особое место в административном судопроизводстве занимает *прокурор*. Он вправе участвовать в судебном административном процессе путем подачи административного искового заявления, возбуждая дело либо вступая в уже начатый процесс для дачи заключения по административному делу. Свообразие процессуального положения *органов, организаций и лиц, обращающихся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц*, заключается в защите ими в суде интересов не собственных, а других лиц, неопределенного круга лиц либо группы лиц. *Судебные представители* защищают в административном судопроизводстве интересы представляемых ими лиц.

Более подробно характеристика правового статуса отдельных категорий лиц, участвующих в деле, излагается в последующих параграфах данной главы учебника.

6. Лица, содействующие осуществлению правосудия (ст. 48 КАС). В судебном административном процессе наряду с лицами, участвующими в деле, могут участвовать лица, содействующие осуществлению правосудия, в том числе эксперт, специалист, свидетель, переводчик, секретарь судебного заседания. Какими-либо существенными правами лица, содействующие осуществлению правосудия, не наделены. В первую очередь их правовой статус в судебном административном процессе определяется выполнением возложенных на них процессуальных обязанностей. Например, свидетель обязан правдиво сообщить суду известную ему информацию по вопросам, имеющим значение для дела. Эксперт обязан подготовить экспертное заключение по вопросам, поставленным перед ним судом. Отдельные лица, содействующие осуществлению правосудия, имеют и определенные процессуальные права, наделение их которыми связано с созданием условий для более успешного выполнения возложенных на них обязанностей. Например, эксперт, поскольку это необходимо для дачи заключения, имеет право знакомиться с материалами административного дела, относящимися к объекту исследования.

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

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

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

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

3) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума, общественным объединениям, религиозным и иным организациям, в том числе некоммерческим;

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

Права, свободы и законные интересы граждан, которые не достигли возраста 18 лет, граждан, которые ограничены в дееспособности и не могут согласно законодательству самостоятельно участвовать в административных делах, возникающих из спорных административных и иных публичных правоотношений, защищают в судебном процессе их законные представители. В случае необходимости суд может привлечь этих граждан к участию в рассмотрении административного дела.

Права, свободы и законные интересы граждан, признанных недееспособными, защищают в судебном процессе их законные представители.

Следует подчеркнуть, что для признания административной процессуальной правоспособности и дееспособности (правосубъектности) за организациями нет необходимости в наличии статуса юридического лица, поскольку последний является основанием для участия в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Правовое положение организаций в административных и иных публичных правоотношениях определяется их статусом как субъектов публичного права. Статус же юридического лица предоставляется, например, государственным органам для материально-технического обеспечения их деятельности и не связан с наделением административной процессуальной правосубъектностью.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.