

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО  
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

*На правах рукописи*

Пешкова Татьяна Викторовна

**Административное судопроизводство в судах общей  
юрисдикции в Российской Федерации**

Специальность: 12.00.14 – Административное право; административный  
процесс

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук,  
профессор  
Ю.Н. Стариков

Воронеж – 2014

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ .....	4
ГЛАВА 1. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: понятие, особенности, виды.....	17
§1. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма осуществления судебной власти: понятие, основные признаки, виды, значение в системе построения и функционирования судебной власти.....	17
§2. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации и судебная реформа .....	35
§3. Основные задачи, функции и принципы административного судопроизводства в судах общей юрисдикции .....	60
§4. Административное судопроизводство как институт современного административного процессуального права.....	78
§5. Административное судопроизводство и внесудебный порядок обжалования .....	95
ГЛАВА 2. Административные дела, рассматриваемые в судах общей юрисдикции .....	112
§1. Понятие и особенности административных дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции .....	112
§2. Виды административных дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции .....	142
ГЛАВА 3. Эффективность административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации .....	163
§1. Эффективность российского законодательства, устанавливающего административное судопроизводство в судах общей юрисдикции .....	163
§2. Практика рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции: результаты и проблемы.....	184

§3. Основные направления совершенствования законодательства об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции .....	196
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	202
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	212
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	247

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица при осуществлении возложенных на них полномочий в отдельных случаях допускают нарушения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. В соответствии со ст. 46 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд<sup>1</sup>. Данные дела рассматриваются в порядке административного судопроизводства. Предоставление такой возможности является важнейшей гарантией против злоупотребления полномочиями со стороны органов публичной администрации, а также обеспечивает баланс в системе разделения властей. Эффективное осуществление административного судопроизводства влияет на деятельность всех органов исполнительной власти.

Актуальность избранной темы исследования обусловлена проводимой в стране многоплановой модернизацией судебной системы и административной реформы. Достижение планируемых результатов невозможно без реализации конституционной нормы о самостоятельном административном судопроизводстве. Как показывает анализ судебной практики, с каждым годом увеличивается число административных дел, где граждане все чаще оспаривают решения, которые нарушают их права, свободы и законные интересы (например, начиная с 2010 года количество таких дел по Воронежской области ежегодно увеличивается в среднем на 2%). Для современного правового государства необходим не только единый

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп. от 5 февр. 2014 г. №2-ФКЗ // Российская газета. 1993. 25 дек. № 237 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6. Ст. 548. (Далее – Конституция РФ).

закон, устанавливающий порядок рассмотрения и разрешения административных дел, важно также, чтобы порядок осуществления административного судопроизводства представлял собой единый процесс, учитывающий особенности спорных материально-правовых отношений и в то же время предусматривающий общие правила, которые характерны для других видов правосудия. В 2013 году подготовлен законопроект «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>1</sup>, который призван урегулировать порядок осуществления данного вида правосудия в судах общей юрисдикции.

Очевидной является необходимость теоретического исследования административного судопроизводства для того, чтобы в дальнейшем выработать основные направления реформирования судебной системы и законодательства об административном судопроизводстве.

В данном исследовании предпринята попытка изучить административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как вид правосудия, как единый процесс, для которого характерны цели, задачи и принципы, стадии рассмотрения дела, своя терминология.

**Степень разработанности темы исследования.** Проблеме административного судопроизводства посвящен ряд научных исследований. Глубокий и всесторонний анализ административного судопроизводства содержится в трудах Д.Н. Бахраха, М.Я. Масленникова, Л.А. Николаевой, И.В. Пановой, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой. Начиная с момента обнародования первых законопроектов об административном судопроизводстве и административных судах, в научной литературе появилось множество статей, монографий, диссертаций, посвященных проблеме формирования административного судопроизводства и создания административных судов.

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : проект федер. закона №246960-6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Далее – проект Кодекса).

**Объект исследования** представлен комплексом общественных отношений, возникающих по поводу организации и осуществления административного судопроизводства в судах общей юрисдикции.

**Предметом исследования** выступают: а) нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок осуществления административного судопроизводства; б) административно-правовые нормы, содержащие правила внесудебного обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; в) законопроекты, устанавливающие судоустройственные и процессуальные основы административного судопроизводства; г) судебная практика по административным делам и делам, возникающим из публичных правоотношений.

**Целью исследования** является создание концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации.

В соответствии с указанной целью поставлены следующие **задачи**:

- провести сравнительно-правовой анализ проекта Кодекса административного судопроизводства РФ и норм Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>1</sup>, регулирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений;
- выделить признаки административного судопроизводства и сформулировать его понятие;
- определить цели, задачи, функции и принципы административного судопроизводства в судах общей юрисдикции;
- проанализировать новые для процессуального законодательства положения проекта Кодекса, а также выявить его достоинства, недостатки и пробелы в правовом регулировании порядка административного судопроизводства; изучить новые тенденции его развития;

---

<sup>1</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. №138-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №436-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №46. Ст. 4532 ; 2013. №52 (ч. 1). Ст. 7001. (Далее – ГПК РФ).

– установить соотношение административного судопроизводства и внесудебного порядка обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

– обосновать возможность формирования самостоятельной отрасли права и самостоятельной учебной дисциплины «Административно-процессуальное право России»;

– изучить содержание термина «административное дело», выделить его признаки, проанализировать категории административно-правовых споров, которые включены (или могут быть включены) в это понятие;

– провести анализ основных категорий административных дел: дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части и дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в целях выявления проблем, возникающих при их рассмотрении и разрешении;

– разработать критерии эффективности административного судопроизводства и сформулировать основные процессуальные гарантии эффективности правосудия;

– исследовать практику рассмотрения в судах общей юрисдикции административных дел, выявить ее основные тенденции и направления;

– изучить возможность создания в будущем специализированных административных судов, выдвинуть собственные предположения относительно порядка их создания на территории Российской Федерации;

– выделить основные направления дальнейшего развития административного судопроизводства в Российской Федерации.

**Методологическую основу исследования** образует сочетание общенаучных (анализ, синтез, диалектико-материалистический метод) и специальных методов исследования (метод сравнительного правоведения,

исторический, системно-структурный и др.). Данный подход к научному исследованию позволяет осуществить всесторонний комплексный анализ предмета исследования, сделать теоретические обобщения и сформулировать практические рекомендации.

**Теоретическую основу исследования** составили труды таких ученых-юристов, как: Т.Е. Абова, А.В. Абсалямов, С.С. Алексеев, Т.К. Андреева, В.С. Анохин, В.К. Бабаев, О.Н. Бабаева, Д.Н. Бахрах, В.В. Блажеев, А.Т. Боннер, Н.А. Бочарникова, Е.С. Васильева, А.С. Вельмин, А.К. Гагиев, Н.А. Громошина, И.В. Губенок, А.А. Дёмин, Е.А. Дюкова, С.З. Женетль, А.Б. Зеленцов, А.В. Золотов, А.Х. Казарина, П.Ю. Кантор, В.П. Кашепов, С.С. Козлов, П.И. Кононов, И.С. Королёв, В.Н. Кудрявцев, А.Н. Кузбагаров, А.А. Куратов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, М.Я. Масленников, Н.И. Матузов, С.Н. Махина, А.Н. Миронов, В.А. Мусин, В.К. Нехайчик, Л.А. Николаева, М.С. Павлова, И.В. Панова, Л.Л. Попов, Ю.А. Попова, А.Н. Приженникова, И.А. Приходько, О.С. Рогачёва, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Ю.В. Святохина, П.П. Серков, А.К. Соловьева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, В. М. Сырых, В.Л. Тамбовцев, Ю.А. Тихомиров, Д.В. Уткин, И.А. Филиппова, Н.Ю. Хаманева, А.В. Цихоцкий, Н.М. Чепурнова, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот, И.А. Чижов, М.С. Шакарян, В.М. Шерстюк, С.В. Ярковой.

**Нормативной основой исследования** послужили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок построения судебной системы и осуществление административного судопроизводства, а также материалы судебной практики и судебной статистики по административным делам.



**Эмпирическая основа исследования** включает в себя анализ судебной практики по административно-правовым спорам в судах общей юрисдикции (было изучено 137 административных дел), а также изучение судебной статистики по делам, возникающим из публично-правовых отношений, рассмотренных в районных судах по первой инстанции за последние три года в следующих субъектах РФ: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия, Краснодарский край, Белгородская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калининградская область, Костромская область, Липецкая область, Омская область, Орловская область, Псковская область, Самарская область, Тверская область, Тульская область, Москва, Санкт-Петербург, Еврейская автономная область.

**Научная новизна исследования** состоит в создании концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации. Научная новизна работы проявляется в постановке проблемы комплексного теоретического анализа административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, а также в выявлении основных направлений совершенствования этого вида правосудия, формировании единого перечня административных дел, развитии теории эффективности административного судопроизводства.

**На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:**

1. Рекомендуется внести изменения в проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в части реализации пресекательной функции административного судопроизводства. Необходимо предоставить гражданам и организациям возможность обращаться в суд с требованием об

устранении обстоятельств, которые в будущем могут повлечь нарушение их прав, свобод и законных интересов. На основе анализа полученных данных суд выносит частное определение об устранении указанных обстоятельств. Важным условием вынесения данного определения должно стать наличие в совокупности следующих требований: а) правомерность и законность действий, о которых заявлено в суд; б) причинно-следственная связь между выявленными обстоятельствами и возможными нарушениями в будущем; в) своевременность вмешательства и устранения указанных обстоятельств. Все это должно способствовать предотвращению нарушения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

2. Разработана классификация принципов административного судопроизводства. В проекте Кодекса указываются принципы, характерные для всех видов правосудия, однако в настоящее время административное судопроизводство осуществляется двумя системами судов: арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Отсюда следует, что административное судопроизводство тесно связано с гражданским процессом. На этом основании предлагаем выделять два вида принципов административного судопроизводства: а) общие для административного и для гражданского судопроизводства; б) характерные только для административного судопроизводства. Общие для данных видов правосудия принципы установлены в ст. 7 проекта Кодекса. К принципам характерным исключительно для административного судопроизводства предлагаем отнести: а) принцип сочетания частных и публичных интересов при рассмотрении и разрешении административных дел; б) принцип полноты оценки деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; в) принцип невмешательства суда в компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Принятие проекта Кодекса станет одним из факторов, которые повлияют на формирование новой отрасли права, у которой будет собственный предмет правового регулирования (процессуальные отношения, возникающие при обжаловании гражданами и организациями решений и действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления) и метод правового регулирования. В дальнейшем необходимо будет изучать новую отрасль права и, следовательно, это повлияет на формирование новой учебной дисциплины, в рамках которой изучалось бы административное судопроизводство – «Административно-процессуальное право России».

4. Делается вывод об усилении диспозитивных начал в рамках административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Об этой тенденции свидетельствуют некоторые положения проекта Кодекса, которых нет в ГПК РФ: а) возможность заключать соглашение о примирении (ст. 139); б) обстоятельства, признанные сторонами в результате соглашения, принимаются судом и не требуют дальнейшего доказывания (ч.1 ст. 67); в) в случаях, предусмотренных законом, необходимо соблюдение обязательного досудебного порядка обращения к административному ответчику (ч. 3 ст. 4; п. 6 ч. 2 ст. 127).

5. Определены основные признаки административных дел, которые рассматриваются в судах общей юрисдикции: а) это вид административно-правового спора; б) это вид административно-правового конфликта; в) участниками спора (конфликта) являются: с одной стороны, физические и юридические лица, а с другой – субъекты, наделенные властными полномочиями; г) разрешение спора осуществляется в процессуальной форме; д) особый порядок рассмотрения административных дел. В законодательстве об административном судопроизводстве предлагается установить критерий, позволяющий отграничивать административные дела от других категорий споров с публичным элементом. Таким критерием должен стать управленческий характер спорных правоотношений. Иными

словами, дела, рассматриваемые и разрешаемые в порядке административного судопроизводства, должны затрагивать отношения, связанные с осуществлением государственного управления, административно-хозяйственной и исполнительно-распорядительной деятельности. В связи с этим предлагается изложить ч. 2 ст. 1 проекта Кодекса в новой редакции, с учетом указанного критерия.

6. Обосновывается необходимость детализации перечня административных дел, устанавливаемых в ст. 1 проекта Кодекса административного судопроизводства РФ. К их числу следует отнести:

- а) дела, связанные с заключением, изменением, расторжением административных договоров;
- б) индивидуальные служебные споры (за исключением споров, отнесенных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup> к компетенции комиссии государственного органа по служебным спорам);
- в) споры о компетенции, которые отнесены к ведению конституционных (уставных) судов субъектов РФ (если эти суды не созданы).

7. Предлагается исключить из перечня административных дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции, дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение, т.к.: а) с заявлением в суд обращается исключительно государственный орган; б) это уведомительный порядок (поскольку сначала иностранный гражданин помещается в специальное учреждение и только после этого подается заявление в суд); в) по делам данной категории отсутствует административно-правовой спор; г) предметом судебного разбирательства является вопрос о применении к лицу мер принудительного воздействия; д) реадмиссия – институт в большей степени международного и

---

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №396-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. №31. Ст. 3215 ; 2013. №52 (ч. 1). Ст. 6961. (Далее – ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»).

миграционного права, поэтому отношения между органами исполнительной власти при рассмотрении этих споров уходят на второй план.

8. Необходимо закрепить на законодательном уровне критерии, позволяющие определить юридически значимые действия, которые могут быть оспорены в рамках административного судопроизводства в судах общей юрисдикции по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. К этим критериям следует относить: а) наличие юридически значимых последствий (возникновение, изменение, прекращение прав и обязанностей); б) целенаправленный, волевой характер действий; в) для юридически значимых действий характерна большая степень императивности.

9. Разработана методика определения эффективности административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Для этого предлагается использовать общие критерии (соответствие результата целям и задачам, указанным в законе; вынесение справедливого и обоснованного решения суда; компетентность судьи; оперативность рассмотрения дела; степень использования и внедрения современных информационных технологий), которые можно применять ко всем видам правосудия, и специальные критерии, характерные только для административного судопроизводства. К специальным критериям следует относить: а) простоту защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов; б) отсутствие противоречий в судебных решениях и между правовыми актами, регулирующими порядок осуществления административного судопроизводства.

10. Предлагается ввести в действующее законодательство понятие «процессуальные гарантии эффективности административного судопроизводства», которые должны быть направлены на повышение эффективности процессуальной деятельности. Под процессуальными гарантиями эффективности судопроизводства следует понимать

закрепленные на законодательном уровне правовые механизмы, условия и основания, способствующие наиболее полной реализации процессуальных норм, достижению целей и задач судопроизводства, защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. К процессуальным гарантиям эффективности следует относить: а) нормативно-правовое регулирование определенной сферы общественных отношений; б) использование современных информационных технологий; в) возможность применения альтернативных способов разрешения споров; г) гарантии, направленные на пресечение возможных нарушений прав и свобод; д) закрепление на законодательном уровне обязанности судов периодически проводить анализ судебной практики по административным делам; е) развитие внесудебного порядка обжалования.

11. Административное судопроизводство необходимо развивать в процессе проведения судебной реформы, важным шагом которой станет создание специализированных административных судов. Предлагается создавать такие суды постепенно в некоторых субъектах Российской Федерации в качестве эксперимента. Чтобы с максимальной эффективностью определить данные регионы, необходимо использовать в совокупности два критерия: плотность населения и наибольшая доля административно-правовых споров среди всех рассмотренных дел. Выбранный способ имеет ряд преимуществ: а) создание административных судов в нескольких субъектах Российской Федерации повлечет меньшие материальные затраты, чем их учреждение сразу на всей территории страны; б) в России есть регионы с высокой плотностью населения и малонаселенные территории; в) полученный опыт работы административных судов может быть использован при их создании в других регионах страны; г) будут предотвращены ошибки, неизбежные в случае учреждения административных судов сразу на всей территории страны; д) в результате функционирования административных судов в нескольких регионах появится практический опыт их работы, с помощью которого

можно будет оценить реальные перспективы развития административного судопроизводства. На основе указанных критериев и анализа судебной статистики по регионам предложены конкретные субъекты Российской Федерации, в которых следует создать административные суды в первую очередь.

**Теоретическая значимость исследования.** Теоретические знания об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции, полученные в результате исследования, могут быть использованы для дальнейшего изучения проблем административного судопроизводства, развития и дополнения соответствующих разделов административного права, формирования новых учебных дисциплин, а также модернизации действующего законодательства Российской Федерации. Результаты диссертационной работы обобщают и дополняют научные знания об административном судопроизводстве, его видах и процессуальных формах, проблемах современного формирования и главных направлениях развития.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что содержащиеся в нем выводы и рекомендации могут использоваться при проведении исследований по проблеме административного судопроизводства, в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве. Положения диссертации, в которых предлагаются критерии создания административных судов, могут быть использованы в случае реформирования судебной системы и создания специализированных административных судов. Материалы диссертационной работы могут быть использованы также при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Административная юстиция».

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры административного

и муниципального права ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет».

Основные положения, выводы, предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, нашли свое отражение в 9 научных публикациях автора в журналах и сборниках научных трудов общим объемом 6,5 п.л.

Соискатель принимала участие в работе следующих научно-практических конференций: Ежегодная научная конференция преподавателей юридического факультета ВГУ (Воронеж, ВГУ, апрель 2012 г.); XIX Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, МГУ, 9 – 13 апреля 2012 г.); Всероссийская научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Государство и правовая система Российской Федерации в условиях информационного общества» (Воронеж, ВГУ, 14 – 15 февраля 2013 г.); Ежегодная научная конференция преподавателей юридического факультета ВГУ (Воронеж, ВГУ, апрель 2013 г.); XX Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, МГУ, 8 – 12 апреля 2013 г.); Международная научная конференция, посвященная 55-летию юбилею юридического факультета ВГУ «Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны» (Воронеж, ВГУ, 17 – 18 октября 2013 г.).

**Структура исследования** обусловлена целями и задачами, отражающими ее научно-практический характер, и состоит из введения, трех глав, включающих в себя десять параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов, судебной практики и специальной литературы, приложений.



## **ГЛАВА 1. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: понятие, особенности, виды**

### **§1. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма осуществления судебной власти: понятие, основные признаки, виды, значение в системе построения и функционирования судебной власти**

Проблема охраны прав и свобод граждан от незаконных действий и решений со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления всегда была и будет актуальной. Отношения, в которых одна сторона обладает властными полномочиями, а другая – являет собой гражданина или организацию, в своей основе всегда имеют определенные противоречия, причиной которых является «перевес» в пользу более «сильной» стороны, обладающей властными полномочиями. Чтобы уравновесить положение сторон в данном случае, необходимо разработать особые механизмы защиты интересов более слабой стороны правоотношений. Одним из таких механизмов является административное судопроизводство.

Статья 118 Конституции Российской Федерации устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Все перечисленные виды правосудия в настоящее время получили детальное законодательное регулирование и практическую реализацию. Однако административное судопроизводство, хотя и считается самостоятельным видом правосудия, но до недавнего времени не было урегулировано отдельным нормативным правовым актом. Оно осуществляется

арбитражными судами (по правилам, установленным в Разделе III Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> и судами общей юрисдикции (по правилам, установленным Подразделом III Раздела II ГПК РФ), при этом в ГПК РФ относительно указанного судопроизводства термин «административные дела» не употребляется, что стало причиной для споров: следует ли считать производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, административным судопроизводством. Поскольку в арбитражных судах уже длительное время существуют административные коллегии и составы судей, то принято считать, что в этой системе судов административное судопроизводство получило наибольшее развитие. Это подтверждается также значительным числом научных работ, написанных по данной тематике<sup>2</sup>. Отсутствие полноценного правового регулирования неоднократно отмечалось в научной литературе, а также было отмечено в речи Президента РФ на VIII Всероссийском съезде судей, проходившем в декабре 2012 г. В.В. Путин высказал мнение о необходимости развития административного судопроизводства в рамках действующей системы судов. В марте 2013 г. в Государственную Думу им был внесен законопроект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В случае его принятия можно будет говорить о новом этапе в развитии данного вида правосудия в нашей стране. О внесении нового законопроекта в Государственную Думу Н.Г. Салищева отмечала следующее: «Таким образом, сделан шаг к реализации процессуального механизма административной юстиции. Это один из важных этапов

---

<sup>1</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ : в ред. от 2 ноября 2013 г. №294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №30. Ст. 3012 ; 2013. №44. Ст. 5633. (Далее – АПК РФ).

<sup>2</sup> См., например: Абсалямов А.В. Административное судопроизводство в арбитражном суде : теоретико-методологические аспекты : дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2009 ; Дивин И.М. Проблемы подведомственности экономических споров в административном судопроизводстве арбитражных судов Российской Федерации : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009 ; Королев И.С. Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражных судах Российской Федерации : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005.

обеспечения законности и справедливости во взаимоотношениях государства и гражданского общества»<sup>1</sup>.

Целью настоящего исследования является изучение основных направлений дальнейшего развития административного судопроизводства в связи с появлением проекта Кодекса, а также особенностей, которые характерны для современного административного судопроизводства в Российской Федерации.

Подготовка проекта Кодекса является важным шагом на пути развития административного судопроизводства и всей судебной системы в целом. Если ранее возникал вопрос, какими судами осуществляется административное судопроизводство, то теперь ответ на него становится очевидным. Однако, провозгласив самостоятельность и независимость административного судопроизводства, его полное всестороннее регулирование (как это говорится в пояснительной записке к проекту Кодекса), Кодекс не содержит самого важного – определения термина «административное судопроизводство». О необходимости его легального определения упоминалось еще до подготовки проекта Кодекса: «предстоит на законодательном уровне раскрыть понятие административного судопроизводства»<sup>2</sup>.

Возможно, в действительности нет такой необходимости в законодательном определении административного судопроизводства. В других кодексах также не дается понятие гражданского, уголовного, конституционного судопроизводства; сущность каждого вида правосудия определяется исходя из его целей, задач, компетенции. Тем не менее это не препятствует ученым-правоведам в своих научных исследованиях давать

---

<sup>1</sup> Салищева Н.Г. Проблемы развития института административной юстиции в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 713.

<sup>2</sup> Студеникина М.С., Соколов И.А. Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 592.

собственные определения и выделять признаки. В отношении административного судопроизводства ранее неоднократно предпринимались попытки дать определение данному правовому явлению. Прежде чем давать собственное понятие административного судопроизводства, приведем некоторые из них. Например, И.М. Галий считает, что «административное судопроизводство представляет собой рассмотрение судами административных дел в порядке, установленном нормами административно-процессуального законодательства»<sup>1</sup>. Ю.Н. Стариков отождествляет термины «административная юстиция», «административный процесс» и «административное судопроизводство»<sup>2</sup>. Термин «административное судопроизводство» означает, по Д.Н. Бахраху, «решение судами в порядке, установленном нормами административно-процессуального права, административных дел»<sup>3</sup>. Е.С. Васильева и В.К. Нехайчик считают, что «административное судопроизводство следует понимать, прежде всего, как правосудие, осуществляемое специализированными административными судами, в особом судебном процессуальном порядке, по рассмотрению и разрешению административных и публичных дел, с целью защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений от произвола чиновников»<sup>4</sup>. М.С. Студеникина под термином «административное судопроизводство» понимает два вида деятельности суда: осуществление судом контрольных функций в отношении законности актов исполнительных органов государственной

---

<sup>1</sup> Галий И.М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия // Российский судья. 2007. №1. С. 42.

<sup>2</sup> См.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2010. С. 889 ; Стариков Ю.Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2006. №1. С. 132, 135.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конф. (Москва, 15 – 16 марта 2001 г.). М., 2001. С. 255 – 256.

<sup>4</sup> Васильева Е.С., Нехайчик В.К. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // Административное и муниципальное право. 2011. №10. С. 38 – 39.

власти и их должностных лиц, а также участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

Очевидно, что представленные определения были даны еще до внесения проекта Кодекса, поскольку в них упоминается и про административные суды, и про административные правонарушения, которые по новому законопроекту не входят в число административных дел. Общим для всех этих определений является то, что каждое из них отражает какую-то определенную сторону административного судопроизводства: цели, задачи, особый порядок рассмотрения административных дел, но не дает целостного представления об этом виде судопроизводства. Учитывая положения проекта Кодекса, а также некоторые теоретические исследования, предпримем попытку дать свое определение.

Однако сначала следует, на наш взгляд, выделить признаки административного судопроизводства, которые следуют из его особенностей, отличающих данный вид судопроизводства от гражданского, уголовного, конституционного. Мы проводили исследования в этой области еще до появления проекта Кодекса административного судопроизводства, в то время вопрос ставился о том, осуществляется ли административное судопроизводство в судах общей юрисдикции. Основываясь на исследованиях авторитетных ученых<sup>2</sup>, нами были выделены критерии, позволяющие отграничить административное судопроизводство в судах общей юрисдикции от гражданского судопроизводства<sup>3</sup>. О необходимости разграничения видов судопроизводства писал также Ю.Н. Стариков: «Каждый вид судопроизводства имеет специальные признаки, цели, задачи, способы осуществления, особые процессуальные формы и нормативную

---

<sup>1</sup> См.: Студеникина М.С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России : проблемы совершенствования процессуального законодательства : материалы науч.-практ. конф. (Москва, 28 мая 2001 г.). М., 2001. С. 177.

<sup>2</sup> См., например: Законность в Российской Федерации : монография / А.Х. Казарина [и др.]. М., 2008. С. 192 – 211 ; Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации / Отв. ред. В.П. Кашепов. М., 2011. С. 40.

<sup>3</sup> См.: Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма осуществления судебной власти // Административное право и процесс. 2012. №11. С. 41 – 43.

регламентацию»<sup>1</sup>. Предлагались следующие критерии для отграничения административного судопроизводства: собственная компетенция у каждой ветви судебной власти, особенности рассматриваемых дел, особенности применяемых мер воздействия, различие правовых последствий вынесенных решений, особенности субъектного состава и сокращенные сроки рассмотрения дел. Следует отметить, что первый критерий в большей степени характерен для разграничения ветвей судебной власти, а не видов судопроизводства, поскольку на данный момент судами общей юрисдикции осуществляются сразу несколько видов правосудия. Все остальные критерии мы намерены использовать при характеристике административного судопроизводства, поскольку они отражают его особенности.

Руководствуясь теоретическими исследованиями и нормами ГПК РФ и проекта Кодекса административного судопроизводства, предлагаем выделять следующие **признаки административного судопроизводства**:

*1. В рамках административного судопроизводства рассматриваются и разрешаются споры граждан, организаций с органами власти.*

Наименование таких споров – административные дела – сейчас понимается в своем широком смысле и включает также дела об административных правонарушениях (например, по нормам АПК РФ об административном судопроизводстве). Новый проект Кодекса решил данную проблему; в соответствии с ним термин «административное дело» используется исключительно в отношении дел, рассматриваемых в рамках административного судопроизводства. В Главе 2 настоящего исследования мы подробнее остановимся на сущности и содержании административных дел. Здесь же отметим, что предметом рассмотрения является административно-правовой спор, который возникает между субъектами спорных отношений по поводу решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц, нормативных правовых актов, других

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 322.

публичных решений и действий, которые затрагивают сферу публично-правовых отношений. Предметом судебного разбирательства в данном случае выступают отношения «власти-подчинения», которые составляют содержание административно-правового спора. «Предметом административного судопроизводства является спор о праве, но не о праве гражданском, а о праве публичном, административном»<sup>1</sup>. Некоторые авторы указывают, что предметом судебного разбирательства по делам, возникающим из публичных правоотношений, является законный интерес<sup>2</sup>.

*2. Основной функцией административного судопроизводства является судебный контроль за органами власти.* В рамках осуществления административного судопроизводства суды проверяют на соответствие закону решения, акты, действия других органов власти в отличие от гражданского и арбитражного процесса, где споры не связаны с деятельностью государственных органов или органов местного самоуправления и не затрагивают публичных интересов. Суды являются самостоятельными органами, которые относятся к судебной ветви власти; в порядке административного судопроизводства они осуществляют судебный контроль за органами, которые относятся к другим ветвям власти, тем самым на практике реализуя теорию разделения властей и ее основной принцип – «механизм сдержек и противовесов». Говоря о необходимости создания в нашей стране административной юстиции, Н.Г. Салищева отмечает, что «речь в первую очередь идет о создании правового механизма судебного контроля законности деятельности государственной и местной администрации»<sup>3</sup>. М.С. Студеникина и И.А. Соколов в своих исследованиях также указывают на осуществление судебного контроля в рамках административного судопроизводства: «Рассматривая административно-правовой конфликт, суд не только осуществляет урегулирование спорного

---

<sup>1</sup> Анохин В.С. Административные суды. М., 2011. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Попова Ю.А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений : автореф. Дис. ...д-ра юрид.наук. Саратов, 2002. С. 11.

<sup>3</sup> Будущее административной юстиции // Закон. 2013. №1. С. 25.

материального правоотношения, но и реализует функцию контроля законности в сфере исполнительной власти»<sup>1</sup>.

*3. Особый субъектный состав – частное лицо и лицо публичного права.* В административном судопроизводстве это, с одной стороны, гражданин (организация), права которых нарушены, а с другой – орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо. Это вертикальные правоотношения, для которых свойственна схема отношений «власти – подчинения». В таких правоотношениях слабой стороной является гражданин, поскольку нередко его интересы нарушаются именно органами государственной власти или их должностными лицами. Для «удержания баланса» между этими субъектами установлены особые процессуальные положения: возложение бремени доказывания на орган публичного управления, возможность суда истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Однако не стоит на основании этих положений делать вывод о том, что суд становится на сторону заявителя. Данные нормы следует рассматривать как определенные гарантии, предоставленные гражданину. Как правильно отмечает Н.Ю. Хамаева, «именно административная юстиция будет способствовать переводу юридического неравенства сторон, существующего в материально-правовых отношениях, в процессуальное равенство, которое имеет место в административном судопроизводстве»<sup>2</sup>.

*4. Особый процессуальный порядок, позволяющий совместить частные и публичные интересы при соблюдении основных правил и принципов осуществления правосудия.* «Эффективность защиты частного лица («слабой» стороны) в этих спорах зависит не столько от того, каким органом (судом) она осуществляется, сколько от того, по каким правилам, в каком

---

<sup>1</sup> Студеникина М.С., Соколов И.А. Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 594.

<sup>2</sup> Хамаева Н.Ю. Институт административной юстиции как административная форма правосудия // Там же. С. 487.



порядке осуществляется такая защита, какие при этом установлены гарантии»<sup>1</sup>. Нормы проекта Кодекса и ГПК РФ различаются по некоторым вопросам, которые будут позднее нами рассмотрены. Большая их часть не представляет собой столь существенной разницы между двумя видами процесса, это лишь отдельные различия, не позволяющие судить о существенной разнице между процессами. В то же время ряд положений проекта Кодекса в их взаимосвязи позволяет выделить указанный признак. Это касается, прежде всего, процесса доказывания, когда по отдельным категориям дел бремя доказывания возложено на органы власти; в проекте Кодекса установлен также принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Во взаимосвязи эти нормы позволяют сделать вывод, что при осуществлении административного судопроизводства интересы физических и юридических лиц не нарушаются и не ограничиваются в пользу органов власти. «Именно в сфере государственного управления особое значение приобретает баланс публичных и частных интересов. Уровень развития демократии во многом зависит от того, какие стандарты обеспечения прав и свобод граждан выработаны в обществе и насколько государство придерживается требований этих стандартов в повседневной деятельности его органов»<sup>2</sup>.

*5. Целью и основным назначением административного судопроизводства является защита прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц от незаконных действий, решений со стороны органов публичной администрации. Цели и задачи каждого вида правосудия отличаются исходя из спорных правоотношений. В рамках административного судопроизводства рассматриваются и разрешаются дела о спорах между частными лицами (гражданами, организациями) и органами публичной власти. Вертикальные*

---

<sup>1</sup> Андреева Т.К. Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их отношениях с органами публичной власти // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 350.

<sup>2</sup> Салищева Н.Г. Проблемы развития института административной юстиции в России // Там же. С. 714.

отношения предполагают подчинение одной стороны другой стороне, что часто порождает злоупотребление, выход за пределы предоставленных полномочий, принятие решений, не соответствующих действующему законодательству. Административное судопроизводство призвано восстановить нарушенные права путем признания актов, решений недействующими. По сути, целью любого вида правосудия является защита нарушенных прав и свобод, однако только при осуществлении административного судопроизводства у частных лиц есть возможность оспорить законность решений органов власти.

На основе изложенного предлагаем следующее понятие административного судопроизводства: **административное судопроизводство** – это самостоятельный вид правосудия по рассмотрению и разрешению в особом процессуальном порядке административно-правовых споров между гражданами, организациями и органами публичной власти в целях защиты прав, свобод и законных интересов частных лиц от нарушений со стороны органов публичной власти.

Данное определение отражает все выделенные признаки административного судопроизводства, а также учитывает особенности рассматриваемых административно-правовых споров. В этом контексте необходимо уточнить понятие «организация», поскольку действующее законодательство не содержит его определения. Как правило, термины «организация» и «юридическое лицо» отождествляются. Применительно к данному исследованию предлагаем под «организацией» понимать то определение, которое содержится в ч. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ<sup>1</sup>.

Если говорить о **видах административного судопроизводства**, то на данный момент можно выделить их исходя из действующего законодательства:

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ : в ред. от 2 ноября 2013 г. №302-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. №32. Ст. 3301 ; 2013. №44. Ст. 5641. (Далее – ГК РФ).

- 1) административное судопроизводство в арбитражных судах;
- 2) административное судопроизводство в судах общей юрисдикции.

Дальнейшую классификацию каждого вида считаем нецелесообразной, поскольку в этом случае речь будет идти о видах административных дел, а не о видах административного судопроизводства. Осуществление правосудия по некоторым категориям дел имеет свои особенности, однако все они рассматриваются по общим правилам, поэтому говорить об отдельных видах административного судопроизводства в судах общей юрисдикции не имеет смысла.

Принятие и введение в действие Кодекса административного судопроизводства приведет к тому, что в структуре законодательства возникнут нормы, регламентирующие качественно новые общественные отношения. Появятся предпосылки для возникновения новой отрасли законодательства и отрасли права. Здесь возникнет проблема наименования новой отрасли: административный процесс или административно-процессуальное право. По аналогии с гражданским, уголовным судопроизводством можно предположить, что новая отрасль права будет именоваться «административно-процессуальное право» («административный процесс»). Однако в этом и состоит проблема: в научной литературе сложилось два подхода к пониманию административного процесса, который ранее не отождествлялся с административным судопроизводством. Он понимается в узком (как порядок разрешения административно-деликтных споров, рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях) и широком смыслах (как порядок осуществления всего государственного управления). Административный процесс в широком смысле имеет сложную структуру, которая по-разному определяется научным сообществом. В частности, согласно одной из концепций административное судопроизводство является составной частью административного процесса, наряду с управленческим процессом и

административно-юрисдикционным процессом<sup>1</sup>. Существует другая точка зрения, в соответствии с которой понятия «административный процесс» и «административное судопроизводство» признаются тождественными<sup>2</sup>, т.е. административное судопроизводство и есть административный процесс. Данная точка зрения кажется нам наиболее обоснованной и отвечающей реалиям современного законодательства.

Как известно, в качестве основания для деления права на отрасли признается предмет правового регулирования, а также метод правового регулирования<sup>3</sup>. В изучаемой области высказывались иные точки зрения относительно выделения отрасли права. Например, профессор В.Д. Сорокин обосновывал выделение административно-процессуального права как отрасли права тремя признаками: предмет регулирования, наличие определенной внутренней структуры (элементами которой являются институты) и взаимодействие с другими отраслями права<sup>4</sup>. Данные критерии использовались им при характеристике административно-процессуального права как отрасли права, предметом которой являются «материальные правовые отношения, складывающиеся в связи с осуществлением задач государственного управления, и административно-процессуальная процедура их реализации»<sup>5</sup>. Подобная точка зрения на административный процесс имеет много сторонников, в том числе и в настоящее время, когда административное судопроизводство получает все большее правовое регулирование. В то же время в научной литературе уже было высказано мнение о формировании административно-процессуального права как отрасли права, предметом регулирования которой выступают «отношения по разрешению административно-правовых споров граждан или организаций с

---

<sup>1</sup> См.: Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2010. С. 665 – 666.

<sup>2</sup> См.: Стариков Ю.Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 297.

<sup>3</sup> См.: Теория государства и права : учебник / Под ред. В.К. Бабаева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 421 – 422.

<sup>4</sup> См.: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 344 – 346.

<sup>5</sup> Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 362.

публичной властью посредством обжалования действий (бездействия) или решений органов публичной власти и их должностных лиц, а также путем оспаривания в судах нормативных или ненормативных правовых актов»<sup>1</sup>. Автор данного исследования обосновывает предмет, метод, систему и принципы административно-процессуального права; делает вывод о том, что административный процесс необходимо понимать в самом узком его значении – «как способ осуществления судебной власти при разрешении публичных споров физических и юридических лиц с субъектами государственного администрирования, т.е. содержание административного процесса должно определяться как административное правосудие»<sup>2</sup>. Мы полностью согласны с точкой зрения Ю.В. Святохиной, а также с обоснованием выделения предмета, метода, системы и принципов административно-процессуального права как отрасли права. Актуальность представленных выводов обусловлена тем, что на тот момент только появился первый проект Кодекса административного судопроизводства, содержание которого позволило сделать вывод о возможности формирования новой отрасли законодательства и права.

В настоящее время подготовлен новый проект Кодекса административного судопроизводства, в котором данный вид правосудия представлен как самостоятельный наряду с гражданским, уголовным и конституционным процессами. Кроме того, в ст. 72 Конституции РФ выделяются отдельно административное и административно-процессуальное законодательство. Таким образом, предполагается, что должна быть сформирована самостоятельная отрасль административно-процессуального законодательства, и данное положение Конституции РФ будет реализовано в случае принятия нового проекта Кодекса. Далее, как мы считаем, возникнут предпосылки для формирования отрасли права, предметом которой станут (и

---

<sup>1</sup> Святохина Ю.В. Административно-процессуальное право : формирование и содержание административно-юстиционной модели : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 12.

<sup>2</sup> Там же. С. 10.

в этом мы согласны с Ю.В. Святохиной) отношения, возникающие при осуществлении административного судопроизводства. Если для характеристики новой отрасли использовать признаки, предложенные В.Д. Сорокиным, то, помимо предмета, два других признака также характеризуют административно-процессуальное право как отрасль. Так, система административно-процессуального права определяется по принципу других процессуальных отраслей: оно состоит из общей и особенной части. Общая часть содержит в себе основные положения, институты, относящиеся ко всему административному судопроизводству: принципы судопроизводства, правовое положение суда и лиц, участвующих в деле, представительство, процессуальные сроки, судебные расходы, ответственность, общие правила доказывания и др. Особенная часть содержит в себе совокупность норм, регламентирующих движение, развитие административного судопроизводства по стадиям – от его возбуждения до вынесения и пересмотра судебного решения, а также особенности процесса по отдельным категориям дел. Учитывая нормы ГПК РФ и АПК РФ об административном судопроизводстве, сложно говорить о наличии системы административно-процессуального права, поскольку фактически есть только особенная часть; общая часть совмещена с соответствующей частью гражданского судопроизводства. Однако если будет принят Кодекс административного судопроизводства РФ, то появятся нормы, которые впоследствии образуют общую и особенную части административно-процессуального права.

Другой признак, выделенный В.Д. Сорокиным, – это взаимодействие с другими отраслями права. Здесь можно провести аналогию с конституционным правом (реализация положений Конституции РФ о самостоятельном административном судопроизводстве), гражданским процессом (общие принципы осуществления правосудия), административным правом и др. Все указанные критерии выделения

административно-процессуального права как отрасли будут действительны только в случае принятия Кодекса административного судопроизводства; поскольку пока действуют лишь соответствующие разделы ГПК РФ и АПК РФ, говорить, что есть нормативная база для формирования отрасли административно-процессуального законодательства нельзя. Вместе с тем, принятие кодифицированного акта не является единственной и необходимой предпосылкой для формирования отрасли права.

Появление в структуре законодательства новых норм, регламентирующих порядок осуществления административного судопроизводства, станет стимулом к их дальнейшему изучению с целью совершенствования административного судопроизводства. Таким образом, нормы проекта Кодекса станут предметом исследования, будет формироваться научная литература по этому вопросу и, следовательно, начнет развиваться административно-процессуальное право как наука. Это уже затрагивает проблему дисциплинарного характера. Ранее в высших учебных заведениях сложилась такая практика: общие положения об административной юстиции и административном судопроизводстве изучались в рамках административного права, а процесс рассмотрения дела – при изучении гражданского и арбитражного процесса, причем не как административное судопроизводство, а как рассмотрение отдельных категорий споров внутри гражданского или арбитражного процесса. Выделение самостоятельной отрасли права поставит правовое сообщество перед решением сложной задачи: продолжать изучать административное судопроизводство в рамках гражданского (арбитражного) процесса либо в рамках курса административного права, либо как самостоятельную дисциплину. На наш взгляд, целесообразно выделить новую дисциплину, поскольку изучение административного права (которое имеет объемный курс) связано с преподаванием материального права, включение сюда процессуальных норм (тем более, до изучения гражданского и арбитражного процесса) будет

излишним. Что касается гражданского процесса, то изучение норм ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства в рамках одной учебной дисциплины будет противоречить нормам Конституции РФ, которая устанавливает гражданское и административное судопроизводства как самостоятельные виды правосудия. Включение новой дисциплины в курс гражданского процесса будет означать, что административное судопроизводство связано с гражданским процессом. В обоих случаях преподавание дисциплины будет связано с такими проблемами, как наличие большого объема материала, который необходимо уложить в отведенное количество часов, а также вынесение на экзамен значительного числа вопросов. Такое положение вряд ли будет способствовать улучшению качества образования и подготовки специалистов, поэтому мы придерживаемся точки зрения, согласно которой административное судопроизводство следует преподавать в рамках самостоятельной учебной дисциплины. По аналогии с другими видами судопроизводства, данная дисциплина должна именоваться «административно-процессуальное право России».

Чтобы избежать путаницы в понимании административного процесса, предлагаем использовать термин «административная процедура» применительно к отношениям, возникающим при обращении граждан в органы власти (помимо порядка внесудебного обжалования). Ранее подготовленный проект федерального закона об административных процедурах так и не был принят, однако использование именно этого термина, на наш взгляд, позволит решить проблему двоякого понимания административного процесса (подробнее о досудебном и внесудебном порядке обжалования см. в §5 главы первой). Думается, что в будущем, после принятия федерального закона «Об административных процедурах» и завершения административной реформы в стране, термины



«административное судопроизводство» и «административный процесс» будут тождественны.

Административное судопроизводство играет важную роль при реализации гражданами и организациями права на судебную защиту. Оно устанавливает правовые основания для оспаривания актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления, процедуру рассмотрения административных дел, обеспечивает реализацию гарантированного Конституцией РФ права на судебную защиту, обеспечивает осуществление судебного контроля исполнительно-распорядительной деятельности.

Особо следует отметить **роль и значение административного судопроизводства в системе построения и функционирования судебной власти.** Административное судопроизводство устанавливается Конституцией РФ как самостоятельный вид правосудия, проект Кодекса содержит нормы, регламентирующие порядок его осуществления. Отсюда следует, что административное судопроизводство получает детальное нормативно-правовое регулирование. Следовательно, развитие административного судопроизводства (а также увеличение числа административных дел) поставит перед законодателем вопрос о необходимости создания самостоятельных административных судов, что уже затрагивает проблему построения судебной системы. В случае принятия решения о необходимости выделения административных судов реформирование затронет всю судебную систему. В то же время уже сейчас становление и развитие административного судопроизводства связано с созданием в судах субъектов РФ коллегий по административным делам, что свидетельствует о влиянии административного судопроизводства на построение и функционирование всей судебной системы.

В данном параграфе было дано понятие административного судопроизводства, выделены его виды, значение и основные признаки.

Административное судопроизводство призвано защищать права, свободы и законные интересы граждан и организаций от незаконных действий со стороны органов власти. При этом предусматривается особый процессуальный порядок, позволяющий совместить частные и публичные интересы при соблюдении основных правил и принципов осуществления правосудия. Разработка проекта Кодекса административного судопроизводства стала важным этапом в развитии данного вида правосудия. Это позволяет сделать вывод о становлении административно-процессуального законодательства, а также о формировании новой отрасли права и учебной дисциплины.

## **§2. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации и судебная реформа**

На протяжении истории Российского государства, начиная с конца XIX в., неоднократно ставился вопрос о необходимости реформирования действующей в то время судебной системы. Уже тогда предпринимались попытки формирования административного судопроизводства, ставились задачи учреждения административных судов. Решением этих же вопросов были заняты ученые-правоведы в советское время вплоть до 1930-х гг. Однако с начала 30-х гг., как отмечают С.С. Козлов и А.А. Куратов, исследования в данной сфере прекращаются, интерес переключается на органы партийного контроля<sup>1</sup>. Только через 30 лет, в 60 – 70-х гг. XX в., ученые снова заинтересовались проблемой административной юстиции. Вопрос об учреждении административного судопроизводства и реформирования судебной системы в целом выдвинулся на первый план в начале 1990-х гг. В октябре 1991 г. была принята Концепция судебной реформы в Российской Федерации, однако в ней не было положений о реформировании административной юстиции. По инициативе Председателя Верховного Суда РФ, министра юстиции и группы судей был созван I Всероссийский съезд судей, который состоялся 17 – 18 октября 1991 г.; на нем был принят ряд важных решений, касающихся защиты интересов судей, в том числе учреждался Совет представителей судей, функционировавший в период между съездами, в функции которого входило содействие проведению судебной реформы в Российской Федерации. Впоследствии был принят Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в

---

<sup>1</sup> См.: Козлов С.С., Куратов А.А. Административное судопроизводство как направление судебной реформы России // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 33.

Российской Федерации»<sup>1</sup>, который установил основные цели и задачи Всероссийского съезда судей, Совета судей и т.д. (ст.4), в том числе содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства.

Наиболее существенными актами, разработанными по инициативе и с участием Совета судей, являются федеральные целевые программы «Развитие судебной системы России». Первая целевая программа была принята в 2001 г. и включала в себя мероприятия по реформированию судебной системы на период с 2002 по 2006 г.<sup>2</sup> Целями и задачами программы являлись: реализация судебной реформы, повышение эффективности деятельности судебной власти, создание оптимального организационно-правового и материально-технического обеспечения судебной системы в Российской Федерации. В перечень мероприятий, проводимых для реализации указанных целей и задач, включалось увеличение численности судей и работников аппаратов судов, строительство и ремонт зданий судов, предоставление жилья судьям и работникам судов и т.д. В число целей и задач программы не были включены задачи учреждения в России органов административной юстиции, разработка основных начал административного судопроизводства. Если проанализировать мероприятия, предусмотренные данной программой, то можно найти этому объяснение. Судебная система в период разработки и утверждения целевой программы нуждалась, прежде всего, в существенном реформировании: необходимо было решить кадровые вопросы, повысить престиж судей, улучшить условия, в которых осуществлялось правосудие. Действительно, нецелесообразно учреждать новые административные суды (либо создавать в судах общей юрисдикции составы судей по административным делам), когда в уже существующих судах при большом количестве дел ощущался кадровый

---

<sup>1</sup> Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федер. закон от 14 марта 2002 г. №30-ФЗ : в ред. от 2 июля 2013 г. №185-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №11. Ст. 1022 ; 2013. №27. Ст. 3477.

<sup>2</sup> О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2002 – 2006 годы : постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2001 г. №805 : в ред. от 6 февраля 2004 г. №49// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. №49. Ст. 4623 ; 2004. №7. Ст. 520.

недостаток, помещения судов физически и морально устарели, дела рассматривались в небольших помещениях, не позволяющих присутствовать на заседании всем желающим (что нарушало принцип открытости). В результате на первый план в программе были выдвинуты цели и задачи, направленные на решение указанных проблем. Разработчики программы не оставили также без внимания проблему административной юстиции. В перечне мероприятий был предусмотрен последний шестой пункт – оптимизация численности и другие мероприятия. «Другие мероприятия» включали в себя подготовку предложений и финансово-экономического обоснования создания специализированных административных составов (судов) в системе судов общей юрисдикции. Исполнителем был указан Верховный Суд РФ, а срок выполнения – II квартал 2002 г. Примечательно, что данная программа не предусматривала финансовых расходов на разработку концепции административного судопроизводства, в то время как финансирование всей концепции (за счет средств федерального бюджета) составило 44865,6 млн рублей.

Необходимо отметить, что к указанному сроку соответствующее положение программы было реализовано: в Государственную Думу в 2000г. был внесен проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», а в 2006 г. – первый проект Кодекса административного судопроизводства, однако эти законопроекты так и не были приняты.

Проведение судебной реформы продолжилось принятием Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007 – 2011 гг.<sup>1</sup> В дальнейшем срок действия данной программы был продлен до 2012 г. Логически можно предположить, что если в предыдущей программе говорилось о подготовке предложений по созданию административных судов

---

<sup>1</sup> О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007 – 2012 годы : постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 г. № 583 : в ред. от 1 ноября 2012 г. № 1125 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №41. Ст. 4248 ; 2012. №45. Ст. 6263.

(тем более что соответствующие законопроекты были подготовлены), то в программе 2007 – 2012 гг. должны предусматриваться конкретные меры по реализации указанного проекта. Однако программа на 2007 – 2011 гг. (а впоследствии и на 2012 г.) не предусматривала мер, направленных на учреждение административных судов либо на формирование административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Основные задачи программа сосредоточила на повышении эффективности правосудия, улучшении его качества. Поскольку в программе на 2007 – 2012 гг. ничего не сказано о реформировании административного судопроизводства, то возникает вопрос о возможности реализации предпосылок, заложенных в программе 2002 – 2006 гг., в ходе реализации нового этапа судебной реформы начиная с 2013 г.

В предвыборной программе Президент РФ В.В. Путин упоминал о необходимости создания в России административных судов и соответственно административного судопроизводства: «...мы упростим рассмотрение претензий граждан к государству, создадим для этого административные суды»<sup>1</sup>. До этого был принят ряд постановлений относительно вопроса о будущем судебной реформы. В постановлении Президиума Совета судей РФ от 25 мая 2011г. № 262 «О разработке концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2013 – 2017 годы» указано, что «задача обеспечения эффективной деятельности органов правосудия до конца еще не решена. Осуществляемые в стране социально-экономические преобразования также ставят новые задачи, диктуют необходимость перехода органов правосудия на качественно новый уровень деятельности. Это обуславливает необходимость принятия новой федеральной целевой программы по развитию системы правосудия»<sup>2</sup>. Новая

---

<sup>1</sup> Проект «Программы 2012 – 2018». URL : <http://putin2012.ru/program/5> ; Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. № 20/П (4805).

<sup>2</sup> О разработке концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2013 – 2017 годы : постановление Президиума Совета Судей Российской Федерации от 25 мая 2011 г. № 262. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

программа была утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. №1735-р «Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы»<sup>1</sup>. К сожалению, данная программа не предусматривает мероприятий, направленных на развитие административного судопроизводства и создание в России административных судов. В распоряжении Правительства РФ представлены также выводы об итогах и результатах реализации Концепции 2007 – 2012 гг.: указывается, что в целом в ходе реализации Программы до 2012 г. были достигнуты намеченные результаты и выполнены основные показатели. Тем не менее далее в Концепции отмечается, что реализуемый комплекс государственных мер не оказал решающего позитивного влияния на доверие граждан к правосудию (согласно опросам общественного мнения доверяют органам правосудия только 27 процентов граждан России; не доверяют – 38 процентов). Несмотря на такую тревожную статистику в новой программе перечень мероприятий существенно не изменился: на первом месте стоят задачи обеспечения доступности и открытости правосудия, далее – строительство зданий, оснащение современной техникой и др. На наш взгляд, перечень мероприятий на 2013 – 2020 гг. следовало бы видоизменить, поскольку в новой программе не отрицается факт недоверия органам правосудия значительной части граждан, что служит показателем неэффективности проводимых мероприятий. Однако мы видим направления реформирования, переходящие из одной программы в другую.

В декабре 2012 г. состоялся VIII Всероссийский съезд судей, в компетенцию которого входит в том числе участие в проведении судебной реформы. Еще в мае 2012 г. на пленарном заседании Совета судей Председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев предложил вынести на съезд судей вопрос о создании в стране специальных судов для споров граждан с

---

<sup>1</sup> О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы» : постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. №1406 : в ред. от 22 ноября 2013 г. №1055 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. №1. Ст. 13 ; 2013. №48. Ст. 6258.

государством. В. Лебедев подчеркнул, «что гражданин должен иметь возможность защитить свои права в споре с властью в открытой и понятной процедуре. Ведь человек в подобных процессах заведомо более слабая сторона. Задача особых процедур – уравнять у судебного барьера гражданина с любым государственным ведомством»<sup>1</sup>. Президент РФ отметил, что необходимо завершить создание административного судопроизводства – поскорее принять кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления<sup>2</sup>. При этом Глава государства отметил, что создаваться административное судопроизводство будет в рамках судов общей юрисдикции.

Вскоре после окончания работы Всероссийского съезда судей был подготовлен законопроект об учреждении в высших судах субъектов РФ коллегий по административным делам<sup>3</sup>. В постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. в п.4 Государственной Думе предлагается обеспечить приоритетное рассмотрение проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и проекта федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>4</sup>. Очевидно, имелись в виду предыдущие законопроекты, поскольку в марте 2013 г. разрабатывается новый проект Кодекса, который вносится Президентом РФ в Государственную Думу.

В проекте Кодекса подробно урегулирован процесс рассмотрения и разрешения спора в рамках административного судопроизводства,

---

<sup>1</sup> Куликов В. Иск к начальству // Российская газета. 2012. 23 мая. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/23/nachalstvo.html>

<sup>2</sup> Человек в законе // Российская газета. 2012. 19 дек. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/19/sudiya.html>.

<sup>3</sup> Законопроект «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» № 219023-6 [Электронный ресурс]. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=219023-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=219023-6&02)

<sup>4</sup> О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития : постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.ru/store/interdoc/doc/376/Postanovlenie\\_VII\\_VSS.pdf](http://pravo.ru/store/interdoc/doc/376/Postanovlenie_VII_VSS.pdf)



закреплены цели административного судопроизводства, принципы его осуществления, регламентирован в подробностях весь процесс от подачи заявления до вступления решения суда в законную силу, порядок обжалования и исполнения решения. Вместе с тем в проекте имеются существенные недостатки. Как уже ранее отмечалось, одной из проблем административного судопроизводства является его двойственное регулирование нормами ГПК РФ и АПК РФ посредством производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Логично предположить, что одной из главных целей проводимой судебной реформы и разрабатываемого Кодекса административного судопроизводства должно стать преодоление этой двойственности. По мнению П.П. Серкова, «дуализм правового регулирования административного судопроизводства исчерпал свои ресурсы. Требуется законодательное решение относительно его специализированного регулирования»<sup>1</sup>.

Поскольку было принято решение развивать данный вид правосудия в рамках существующей системы судов, то можно было бы предположить, что готовящийся новый проект Кодекса административного судопроизводства будет единым актом, регламентирующим административное судопроизводство в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. Однако проект Кодекса, как это следует из ст. 1, регламентирует порядок осуществления административного судопроизводства в судах общей юрисдикции; административные дела, разрешаемые в арбитражных судах, по-прежнему рассматриваются по правилам, предусмотренным Разделом III АПК РФ. Получается, что в целом проблема остается нерешенной: законодатель предлагает убрать из ГПК РФ нормы, регламентирующие производство по делам из публичных правоотношений, и вместо них рассматривать данные споры по правилам Кодекса административного судопроизводства. При этом если раньше считалось, что административное

---

<sup>1</sup> Серков П.П. Административная юстиция в России : проблемы теории и практики // Российский судья. 2012. №12. С. 8.

судопроизводство лучше развито в арбитражных судах, чем в судах общей юрисдикции, то теперь получается наоборот: для судов общей юрисдикции подготовлен проект Кодекса, регламентирующего в подробностях весь процесс, в то время как арбитражные суды вынуждены будут по-прежнему руководствоваться несколькими статьями АПК РФ.

Некоторые изменения коснулись и перечня споров, подлежащих рассмотрению в рамках административного судопроизводства. Прежде всего, на законодательном уровне признано, что споры, рассматриваемые в судах общей юрисдикции в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, являются административными делами и рассматриваются в порядке административного судопроизводства. По сравнению с ГПК РФ расширен перечень административных дел; к указанным в ст. 245 ГПК РФ добавились следующие споры: об оспаривании решений квалификационной коллегии судей, экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена на должность судьи; об оспаривании решений, касающихся государственной службы; о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии или другого общественного объединения и др. Подробнее административные дела будут рассмотрены нами в Главе 2 настоящего исследования. Пока же отметим, что новые категории споров едва ли подпадают под цели и задачи административного судопроизводства. Во всех указанных спорах, безусловно, присутствует публичный элемент, однако это не означает, что они должны рассматриваться в порядке производства по делам о защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Проект Кодекса в ст. 1 содержит также несколько групп административных дел, что позволяет выделять виды этих дел и их характерные особенности. Кроме того, в проекте Кодекса раскрываются «иные публично-правовые споры» (напомним, что в ГПК РФ в ст. 245 перечень административных дел открытый и просто указывается, что могут быть рассмотрены иные

публично-правовые споры). К ним законодатель отнес дела о принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством, и принудительном психиатрическом освидетельствовании гражданина, а также дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Исходя из смысла ч. 4 ст. 1, данный перечень также не является исчерпывающим. Сложно сказать, по каким причинам к административным делам отнесены дела о принудительной госпитализации гражданина. По ГПК РФ подобная категория споров относится к особому производству. Возникают также некоторые сомнения относительно дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

В целом правовую регламентацию административных дел в проекте Кодекса сложно оценить однозначно, поскольку, во-первых, в данном законопроекте предложено детальное правовое регулирование порядка рассмотрения таких дел; во-вторых, представлен слишком широкий их перечень, который необходимо скорректировать. В связи с этим имеются и другие точки зрения: «существующее правовое регулирование судопроизводства по делам, отнесенным проектом к административным делам, представляется более стройным, чем предлагаемое проектом, больше отражает специфику дел, в большей мере защищает права и законные интересы граждан»<sup>1</sup>.

Новый проект Кодекса закрепил также определения понятий «административное дело», «административное исковое заявление», «административный истец» и «административный ответчик», которых нет в ГПК РФ. Ранее в законодательстве термин «административное дело» упоминался лишь в федеральном конституционном законе «О судах общей

---

<sup>1</sup> Громошина Н.А. Кодекс административного судопроизводства или Административный процессуальный кодекс? // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 632.

юрисдикции в Российской Федерации», а также в ряде научных трудов<sup>1</sup>. Учитывая отсутствие правового регулирования, нами была предпринята попытка сформулировать понятие «административного дела», выделить его признаки и категории споров, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства<sup>2</sup>. При исследовании данного термина основной акцент делался на том, что административное дело – это рассматриваемый в особом процессуальном порядке административно-правовой спор. Кодекс административного судопроизводства предлагает понимать под административным делом «принятое к производству суда требование о разрешении правового спора между субъектами публичных правоотношений, а также материалы, относящиеся к этому спору». Как видим, проект Кодекса предлагает более широкую трактовку административного дела, включая все публичные споры (как видно из последующих статей проекта Кодекса, к административным делам относятся споры о защите избирательных прав, дела о приостановлении деятельности политической партии, прекращении деятельности средств массовой информации и др.). Тем не менее предложенное нами определение по своему содержанию очень близко к определению, разработанному законодателем.

Важным положением проекта Кодекса является ч. 6 ст. 1, в которой указывается, что положения Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Между тем в статьях АПК РФ, регламентирующих административное судопроизводство, продолжает действовать глава 25, касающаяся рассмотрения дел об административных правонарушениях. С учетом упомянутой проблемы двойственности административного судопроизводства, это противоречие только подчеркивает существенную разницу в правовом регулировании одних и тех

---

<sup>1</sup> См., например: Галий И.М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия // Российский судья. 2007. №1. С. 41 ; Ершов В. Разделение властей. К вопросу о компетенции судов по разрешению административных споров // Российская юстиция. 2001. № 11 ; Тихомиров Ю.А. Публично-правовые споры // Право и экономика. 1998. № 6 ; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2005. С. 94.

<sup>2</sup> См.: Пешкова Т.В. Административные дела, рассматриваемые судами общей юрисдикции : теоретический анализ понятия // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2012. №1 (12). С. 218 – 232.

же общественных отношений. Дела об административных правонарушениях связаны с решением вопроса о привлечении лица к административной ответственности, т.е. в судебном заседании решается вопрос о применении мер принуждения к лицу. В то же время в рамках административного судопроизводства разрешаются споры, связанные с деятельностью органов власти и их должностных лиц, осуществлением государственного управления и др. Дела об административных правонарушениях по своему содержанию не имеют ничего общего с административными делами, поэтому они должны рассматриваться в рамках иного процесса. О необходимости разграничения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях писали многие ученые, изучающие проблемы процессуального права. Например, Н.А. Громошина отмечала, что нельзя соединять в рамках одного процесса деятельность по рассмотрению дел о наложении административных взысканий и дел по оспариванию решений, действий, актов государственных органов и должностных лиц<sup>1</sup>.

Проект Кодекса решает также терминологическую проблему, связанную с формой обращения в суд в порядке административного судопроизводства. В ГПК РФ указывается только, что граждане могут обратиться в суд с заявлением, при этом подчеркивалась разница между этим заявлением и иском. В научной литературе по этому поводу высказывались самые разные предположения, суть которых сводилась к разграничению иска как гражданско-правового требования и заявления, содержащего требования публично-правового характера. Такова, например, позиция М.А. Ивановой: «...именно отсутствие спора по данной категории дел и обуславливает подачу именно заявления, жалобы»<sup>2</sup>. Предполагалось, что используемый в ГПК РФ термин «заявление» следует заменить термином «административная жалоба», тем самым подчеркивая разницу гражданско-правовых и публично-

---

<sup>1</sup> См.: Громошина Н.А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 30 – 58.

<sup>2</sup> Иванова М.А. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений // Вестник Оренбургского гос. ун-та. 2010. №3 (109). С. 59.

правовых отношений. Некоторые ученые придерживались позиции, согласно которой недопустимо использовать термин «жалоба» применительно к административному судопроизводству. Н.А. Тунина предлагала критерии отграничения жалобы как заявления, подаваемого в административный или контрольно-надзорный орган, от иска<sup>1</sup>. Новый проект Кодекса административного судопроизводства вводит термин «административное исковое заявление», тем самым в некоторой мере объединив позиции спорящих по данному вопросу. Такая формулировка указывает на публично-правовой характер спорных отношений и в то же время – на судебный порядок рассмотрения дела (в отличие от жалобы, которая больше характерна для внесудебного обжалования). Тем не менее использование словосочетания «исковое заявление» может вызвать некоторые сомнения у ряда ученых. Несмотря на то, что нет легального определения иска, в науке сложилось его понимание как «средства защиты нарушенного права». В связи с этим высказывались мнения о разграничении гражданского и административного судопроизводства: в первом случае – есть спор о праве, во втором – нет. Такой же была логика законодателя: в ч.3 ст.247 ГПК РФ прямо указывается, что в порядке административного судопроизводства не рассматриваются споры о праве, такие споры подлежат рассмотрению в порядке искового производства. Положения данной статьи рассматривались как один из критериев для отграничения гражданского и административного судопроизводства. Такое четкое разграничение на законодательном уровне на практике вызывает немало сложностей, поскольку судьям в каждом конкретном случае приходится решать вопрос о наличии или отсутствии спора о праве. Задача, на наш взгляд, усложняется еще и тем, что далеко не во всех публично-правовых спорах отсутствует спор как таковой. Возвращаясь к сравнительно-правовому анализу норм ГПК РФ и проекта

---

<sup>1</sup> См.: Тунина Н.А. Перспективы развития защиты субъективных публичных прав в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2011. №7 (13). С. 218.

Кодекса, стоит отметить, что в законопроекте не упоминается о том, что в рассматриваемых в порядке административного судопроизводства делах должен отсутствовать спор о праве. На наш взгляд, это важное положение проекта Кодекса, поскольку любое дело, переданное на рассмотрение и разрешение в суд, уже в своей основе имеет спор между сторонами. Каждая из них имеет свою позицию по данному вопросу и готова отстаивать ее в суде. Такая конфликтная ситуация порождает спор, который передается на рассмотрение в суд. Утверждать, что по данной категории дел отсутствует спор о праве, не имеет смысла.

Введение в законодательство термина «административное исковое заявление» направлено на то, чтобы подчеркнуть особый статус административного судопроизводства. На наш взгляд, не менее важным является тот факт, что по новому проекту Кодекса такое заявление можно подавать в двух формах – письменной или электронной. Законопроект в целом направлен на расширение использования современных информационных технологий, в том числе подачу заявления в электронной форме, проведение судебного заседания с использованием системы видеоконференц-связи.

В научной литературе много говорится о необходимости единообразия используемых в законодательстве терминов и правовых институтов. Новый проект Кодекса призван реализовать на практике данные пожелания, однако он, наоборот, в ряде случаев предлагает новое понимание уже известных институтов. Так, Раздел V проекта посвящен упрощенному (письменному) производству по административным делам. Упрощенный порядок предусмотрен нормами АПК РФ; сходство двух кодексов относительно его правового регулирования состоит в едином понимании сути такого процесса (судом исследуются только письменные доказательства, без проведения устного разбирательства) и большинства условий рассмотрения дел в порядке упрощенного производства. В ГПК РФ нет упрощенного порядка

рассмотрения дел, однако есть заочное производство. Новый проект Кодекса в значительной степени позаимствовал нормы АПК РФ об упрощенном порядке рассмотрения дел, но не содержит норм о заочном производстве.

Важным нововведением по сравнению с ГПК РФ является предоставление возможности заключать соглашения о примирении в рамках административного судопроизводства. Такого рода соглашения предусматривает АПК РФ (ст.190), нормы которого отсылают к статьям, регламентирующим порядок заключения мирового соглашения. В подразделе III ГПК РФ, регламентирующем производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, ничего не говорится о возможности заключения таких соглашений. Данный пробел в правовом регулировании был восполнен постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. №48, который в п. 27 прямо указал на недопустимость утверждения мирового соглашения по делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих<sup>1</sup>. В то же время многие ученые такую позицию Верховного Суда РФ считают отчасти неверной<sup>2</sup>. Действительно, почему по одним и тем же спорам в арбитражных судах сторонам предоставляется возможность заключить соглашение о примирении, а в судах общей юрисдикции – нет. Отсюда можно сделать вывод о неравных процессуальных возможностях сторон в двух разных системах судов. Кроме того, спор между гражданином и государственным органом (его должностным лицом) является таким же спором (с некоторыми исключениями), как и споры между гражданами, юридическими лицами. Почему им предоставляется возможность заключать

---

<sup>1</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 : в ред. от 9 февраля 2012 г. №3// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. №1. С. 5-13 ; 2012. №4. С. 11-14.

<sup>2</sup> См., например: Студеникина М.С., Соколов И.А. Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 593-594 ; Быкова Т.В. О возможности примирения сторон по спорам, возникающим из публичных правоотношений // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2010. №2 (9). С. 85.



мировые соглашения, а по административным спорам – нет. Ведь гражданин точно так же может урегулировать спор с чиновником, не прибегая к помощи судебных органов. Новый проект Кодекса предоставляет сторонам возможность заключать соглашение о примирении, однако устанавливает ряд ограничений. Они проявляются в том, что законодательно установлены случаи, когда суд не утверждает соглашение о примирении (если его условия противоречат закону, нарушают права, свободы и законные интересы других лиц и т.д.). В ч.11 ст. 215 проекта Кодекса также указывается, что соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта не может быть утверждено. По логике законодателя получается, что по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц возможно заключение таких соглашений, и с этим мы не можем не согласиться. По делам об оспаривании нормативных правовых актов заключение соглашения о примирении будет означать, что в данном соглашении конкретными сторонами был урегулирован спор, затрагивающий интересы неопределенного круга лиц (так как нормативные правовые акты адресованы неограниченному кругу лиц). Таким образом, получается, что интересы остальных окажутся незащищенными, поскольку соглашение заключалось между конкретным лицом и государственным органом (должностным лицом). Поэтому мы полностью согласны с позицией законодателя о недопустимости заключать соглашения о примирении по делам об оспаривании нормативных правовых актов.

Ранее считалось, что отличительной особенностью административного судопроизводства является распределение бремени доказывания между сторонами, когда на ответчика возлагается обязанность по доказыванию законности совершенных им действий и принятых решений. Проект Кодекса, придерживаясь данного принципа, все же по некоторым категориям административных дел делает исключения. Так, по делам об оспаривании

решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц часть бремени доказывания возлагается на истца, а часть – на ответчика. В соответствии со ст. 228 проекта Кодекса, лицо, обратившееся в суд, обязано доказать факт нарушения его прав, свобод и законных интересов или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, а также соблюдение сроков обращения в суд. Ответчик обязан доказать соблюдение требований нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, порядок принятия оспариваемого решения или действия, основания для принятия этого решения и т.д., а также соответствует ли содержание оспариваемого решения, действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные правоотношения. Как видим, по сравнению с ГПК РФ в проекте Кодекса расширен перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию. Если по ГПК РФ на орган государственной власти, орган местного самоуправления и их должностных лиц возлагается обязанность доказывать лишь обстоятельства, послужившие основанием для принятия решения (причем это правило распространялось на дела об оспаривании нормативных правовых актов и на дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц), то по проекту Кодекса по этой категории споров бремя доказывания распределяется между истцом и ответчиком, причем существенно расширив круг обстоятельств, подлежащих доказыванию. Это важный шаг вперед по сравнению с ГПК РФ, поскольку дает сторонам возможность представить новые доказательства, обосновывающие их точку зрения.

Таким образом, проект Кодекса, несмотря на подробную и целостную регламентацию административного судопроизводства, так и не решил проблему двойственности данного вида правосудия. Оно по-прежнему будет осуществляться в случае его принятия двумя системами судов, рассматривающими административные дела по правилам, установленным

разными нормативными правовыми актами. На наш взгляд, до тех пор, пока будет такая ситуация, административное судопроизводство не будет в полной мере самостоятельным, а судебная практика по административным делам станет еще более противоречивой. Безусловно, положительной стороной проекта Кодекса является детальное регулирование таких вопросов, как лица, участвующие в деле; подготовка административного дела к разбирательству; судебный процесс; обжалование решения; заключение соглашения о примирении и др. По объему и содержанию проект Кодекса во многом превосходит кодексы административного судопроизводства других стран, включая страны СНГ. Вместе с тем, как мы уже отмечали, в нем есть недочеты, которые необходимо устранить.

В настоящее время по поводу реформы судебной системы высказываются самые разные точки зрения, но все они носят разносторонний характер: те или иные предложения касаются конкретного вопроса и не носят комплексного характера. Например, А.С. Тедтоев предлагает установить ограничения на представление доказательств путем установления срока, исчисляемого с момента принятия иска, в течение которого стороны должны окончательно определиться с объемом исковых требований<sup>1</sup>. Представленное направление судебной реформы следует рассматривать в контексте реформирования процессуального законодательства, но не всей судебной системы. В настоящее время на первый план, по нашему мнению, следует поставить задачи комплексного функционирования всех звеньев судебной системы, обеспечить процессуальные гарантии эффективности судопроизводства. Для реализации этих целей необходимо устранить противоречия в компетенции между судебными органами, обеспечить доступность правосудия даже в самых отдаленных местностях, упорядочить процедуру рассмотрения дел. В этом и состоят основные направления дальнейшей судебной реформы.

---

<sup>1</sup> См.: Тедтоев А.С. Некоторые аспекты судебной реформы в Российской Федерации // Российский судья. 2012. №4. С. 26 – 27.

Как уже было отмечено выше, одним из недостатков принятой ФЦП «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы» является отсутствие новых направлений развития судебной системы: продолжается финансирование (причем в большем объеме) тех же показателей, что и в предыдущей программе. При этом если расходы на обеспечение открытости и доступности правосудия можно считать обоснованными (как реализация одной из конституционных гарантий), то невозможно бесконечно строить новые здания судов, предоставлять жилье судьям и т.д. Безусловно, нами не отрицается необходимость обновления помещений судов, проведение необходимого ремонта, расходы на обеспечение деятельности судов, постоянное совершенствование технического обеспечения и доступности правосудия. Однако, на наш взгляд, такие расходы следует отнести к стандартным расходам, которые должны быть заложены в бюджете на очередной финансовый год и плановый период, но не в проекте развития судебной системы на несколько лет вперед. Понятия «развитие», «реформа» требуют проведения более радикальных преобразований, они не связаны с обеспечением повседневных потребностей, а направлены на внедрение новых методов, способов деятельности и т.д. Иными словами, в представленной программе судебной реформы до 2020 г. не заложены новые идеи и предложения, способные повысить качество правосудия и обеспечить гражданам право на судебную защиту. Включение в данную программу мероприятий, связанных с учреждением административных судов, было бы одним из таких нововведений, способных кардинальным образом изменить всю действующую судебную систему.

Предложение развивать административное судопроизводство в рамках существующей судебной системы вовсе не исключает в дальнейшем создание самостоятельных административных судов. В научной литературе на эту тему написано значительное число исследований, выявивших положительные и отрицательные стороны административных судов, а также

причины, согласно которым создавать данные суды в России было нецелесообразно<sup>1</sup>. Тем не менее эти предложения остались только в теории, на практике проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» долгое время находился на рассмотрении в Государственной Думе, пока в июне 2013 г. не было принято решение отклонить законопроект и снять его с дальнейшего рассмотрения. Содержание данного проекта – единственное документально оформленное предложение относительно структуры и организации административных судов в России. По этому законопроекту предлагалось создать Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда РФ (действующую в настоящее время), федеральные окружные административные суды, судебные коллегии по административным делам в судах субъектов РФ (уже созданы в нескольких регионах) и федеральные межрайонные административные суды. Административные дела, согласно законопроекту, рассматривались бы также и мировыми судьями, поскольку в ч.5 ст.3 проекта указывается, что межрайонный суд является вышестоящей инстанцией по административным делам, рассмотренным мировыми судьями. При этом законопроект не разграничивал компетенцию между межрайонными судами и мировыми судьями (в ст.7 указывается, что межрайонные суды рассматривают административные дела за исключением тех, которые подсудны вышестоящим административным судам). Очевидно, что данная концепция не полностью соответствует современным тенденциям развития административного судопроизводства. Так, в настоящее время в районных судах есть судьи, которые специализируются на рассмотрении административно-правовых споров, в то время как районные суды указанным законопроектом не включаются в систему административных судов. В компетенцию мировых судей не входят административные дела, к тому же

---

<sup>1</sup> См., например: Сергеев Ю.В. Проблемы учреждения системы административных судов в Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2007 ; Филиппова И.А. Организационно-правовые и теоретические проблемы становления административных судов в Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2006.

нет правовых и организационных оснований для создания окружных административных судов. В то же время такие предпосылки есть для учреждения межрайонных административных судов. Действительно, если в районных судах административных дел не очень много, то, объединив юрисдикцию нескольких районных судов, можно получить эффективно функционирующий судебный орган. Иными словами, в межрайонных судах будут рассматриваться дела, суды не будут бездействовать, равно как и не будут перегружены делами (имеется в виду изъятие только административных дел из компетенции районных судов и передача их в компетенцию межрайонных судов). В научной литературе высказывались точки зрения против такой территориальной организации, поскольку в случае создания межрайонных судов для отдаленных территорий административное судопроизводство станет недоступно. В качестве примера процитируем аргументированное возражение Ю.Н. Старилова: «...почему не задают вопрос о том, что только один арбитражный суд действует в каждом субъекте РФ? Ведь смогли же создать на всей территории страны систему органов государственного управления. Как видно, с подобными «аргументами» можно быстро прийти до абсурда»<sup>1</sup>. Кроме того, сейчас в процесс осуществления правосудия активно внедряются современные информационные технологии, позволяющие подавать иск в электронной форме, использовать систему видеоконференц-связи и т.д. Как видно, большая территория страны уже не является существенным аргументом против создания системы административных судов.

Поскольку действующее законодательство прямо не запрещает создание административных судов, а в Федеральном конституционном законе «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» напрямую указывается возможность учреждения специализированных судов, предлагаем собственную точку зрения на постепенное создание административных

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003. С.89 – 90.

судов: необходимо в качестве эксперимента создать межрайонные административные суды в нескольких регионах, которые определяются исходя из сочетания ряда критериев. Полученный опыт можно будет использовать при учреждении административных судов на всей территории страны, либо при разработке новых проектов их территориальной организации. Создание административных судов лишь в некоторых регионах, на первый взгляд, может вызвать ряд вопросов, например: не будет ли нарушено конституционное право на судебную защиту? Нет, не будет, поскольку учреждение административных судов в нескольких регионах – это эксперимент и временная мера. Если опыт их работы окажется удачным – то административные суды будут созданы в остальных регионах, если неудачным – они будут реорганизованы. Примерно по такому же принципу учреждались в стране суды присяжных, почему же нельзя поступить также с административными судами? Кроме того, результатом работы таких судов станет то, что нельзя получить при теоретических расчетах и умозаключениях – это практический опыт и знания, которые впоследствии можно использовать как материал для изучения. Создание административных судов повлияет на развитие административного судопроизводства: практика рассмотрения и разрешения административных дел выявит проблемы процессуального характера и, соответственно, поставит перед необходимостью внесения соответствующих изменений в законодательство. Следовательно, учреждение административных судов станет важной предпосылкой для совершенствования процедуры рассмотрения административных дел.

Концепция постепенного внедрения административных судов представляет собой анализ динамики подачи административных исковых заявлений, а также количество решений по административным делам в соотношении с общей плотностью населения в данном регионе. Иными словами, субъекты РФ с большой плотностью населения и значительным

процентом рассмотренных административных дел в судах общей юрисдикции в будущем могут рассчитывать на создание в этом регионе административных судов. В настоящее время уже можно выделить такие регионы.

Поскольку новых законопроектов федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» больше не предлагалось, будем основывать свои рассуждения на той системе административных судов, которая в нем представлена. Так как проект Кодекса предусматривает районные суды в качестве первой инстанции и не включает мировых судей в число лиц, рассматривающих административные дела, основное внимание мы сосредоточим на создании межрайонных административных судов. Чтобы заранее урегулировать нагрузку на судей, пропорциональность распределения дел между судами и эффективность их рассмотрения, необходимо при распределении компетенции между административными судами учитывать их систему построения, которая, в свою очередь, должна опираться на ряд важнейших показателей (численность населения, объем административных дел и др.).

В первую очередь, на наш взгляд, административные суды следует учредить в регионах с большой плотностью населения, где суды общей юрисдикции перегружены делами и в которых наибольшая доля административно-правовых споров. Это будет целесообразно и с точки зрения финансирования, поскольку в этом случае средства на создание административных судов будут заложены в нескольких федеральных законах о бюджете на следующий финансовый год и плановый период. К тому же создание административных судов в нескольких регионах обойдется намного дешевле, чем их учреждение на всей территории страны.

Для определения регионов, в которых административные суды следует создавать в первую очередь, нами были определены два основных критерия, позволяющих выявить регионы, где административные суды наиболее



необходимы: плотность населения и наибольшее количество административных дел (доля административных дел в процентах от общего числа гражданских дел в судах общей юрисдикции). Первый показатель (плотность населения) был выбран по следующим причинам: Россия – страна с низкой плотностью населения, при этом есть регионы с очень высокой плотностью, в основном в европейской части страны, и малонаселенные территории. Целью постепенного введения административных судов является, в первую очередь, выявление проблем, связанных с функционированием этой новой для России системы судов, чтобы впоследствии использовать полученную информацию для пресечения подобных ошибок. Поэтому когда на плотно заселенной территории создается новое учреждение (в данном случае – административный суд), то большой поток людей будет способствовать более активному освоению нового элемента системы государственных органов. На менее населенных территориях данный процесс будет происходить медленнее.

В связи с этим мы определили субъекты РФ с наибольшей численностью населения по данным последней переписи населения в 2010 г. (табл. 1), а также составили таблицу, в которой отразили статистические данные по этим же регионам, отражающие долю дел, возникающих из публичных правоотношений, из общего числа гражданских дел, рассмотренных районными судами по первой инстанции, начиная с 2010 г. (табл. 2). К сожалению, по ряду регионов статистику найти не удалось, поэтому в представленной таблице есть пустые строки. Дальнейшие выводы будут сделаны на основе имеющихся статистических данных.

Как видно из табл. 2, среди регионов с высокой плотностью населения есть субъекты РФ, имеющие высокую долю административных дел (Краснодарский край, Калининградская область и др.). Однако есть регионы, в которых количество этих дел минимально (например, Тульская область, Чувашская Республика). Анализ данных табл. 2 показал, что

административные суды можно учреждать в Краснодарском крае, Калининградской области, Республике Адыгея (8,2 % за 2011 г. – достаточно высокий показатель по сравнению с другими регионами) и Воронежской области (количество административных дел с каждым годом увеличивается в среднем почти на 2 %). Несмотря на то что в Москве и Санкт-Петербурге при самой высокой плотности населения в стране довольно низкие показатели рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, предлагаем также включить указанные субъекты РФ в перечень регионов на первоочередное создание административных судов. Такое решение объясняется тем, что Москва и Санкт-Петербург в настоящее время являются центрами экономической, политической, культурной и т.д. жизни страны, и поэтому любое нововведение здесь будет более благосклонно восприниматься и быстро внедряться в общественную жизнь.

Если посмотреть на данный перечень, то получается, что первостепенным критерием мы избрали плотность населения, в то время как второй критерий должен играть более существенную роль. В связи с этим мы составили еще список регионов, не вошедших в перечень табл. 1, но имеющих наибольшую долю административно-правовых споров (табл. 3). Из нового перечня видно, что во многих регионах данные показатели даже превышают указанные в табл. 2 (например, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия) и др.). Поэтому регионы, указанные в табл. 3 и имеющие наибольшие показатели, мы также включили в итоговый список, т.е. помимо указанных выше регионов, административные суды на первом этапе следует создать в следующих субъектах РФ: Республика Мордовия, Псковская область и Республика Тыва. Таким образом, административные суды будут созданы в девяти субъектах РФ на основе сочетания нескольких критериев. На наш взгляд, это наиболее рациональный способ выявить регионы, в которых в полной мере можно оценить все достоинства и недостатки системы административных судов.

Безусловно, представленный перечень носит предварительный характер, он основан на двух основных критериях, притом что учреждение административных судов – серьезный шаг в рамках судебной реформы, требующий анализа и учета множества других факторов, в том числе вопросов финансирования. Представленные рассуждения могут быть положены в основу мероприятий, проводимых в процессе осуществления судебной реформы и создания административных судов.

Подготовленная концепция судебной реформы, разумеется, будет подвергаться изменениям, поскольку современная программа содержит общие направления финансирования, которые с каждым годом скорее всего будут корректироваться. Вполне возможно, что в дальнейшем в число мероприятий, проводимых в рамках судебной реформы, будет включен пункт о создании административных судов.

### **§3. Основные задачи, функции и принципы административного судопроизводства в судах общей юрисдикции**

Традиционно основной задачей административного судопроизводства является защита прав и законных интересов граждан и организаций от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. «Административная юстиция как организационно-правовой механизм, встроенный в систему правового государства, призвана обеспечить подчинение публичной администрации закону и правосудию. Ее миссия – гарантировать частным лицам, что любой незаконный акт администрации, нарушающий их права, может быть признан судом недействующим»<sup>1</sup>.

Эта основополагающая задача вытекает из целей и задач административной юстиции, направленной на пресечение злоупотреблений со стороны публичной администрации. «Верно определить задачи административного судопроизводства – значит создать в первую очередь у граждан уверенность в своей правовой защищенности. В связи с этим предлагается в одной из первых статей проекта Кодекса в числе задач судопроизводства по административным делам выделить отдельным пунктом защиту прав и интересов граждан и юридических лиц при их взаимоотношениях с властью, т.е. государственными органами, другими государственными структурами, должностными лицами. В определении задач важны приоритеты. Акцент на защиту прав граждан от действий

---

<sup>1</sup> Зеленцов А.Б. Административная справедливость и административная юстиция // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 389.

администрации должен стимулировать антикоррупционную модель взаимоотношений “гражданин – чиновник – власть”<sup>1</sup>.

Прежде всего, необходимо разграничивать цели и задачи административного судопроизводства. Во многих законодательных актах цели и задачи указываются вместе, без терминологического разделения. Однако это не тождественные понятия. По толковому словарю, цель – это предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить. Задача – то, что требует исполнения, разрешения; сложный вопрос, проблема, требующие исследования и разрешения<sup>2</sup>. Очевидно, что цель – это образ того явления, состояния, которое необходимо достичь; это то, к чему следует стремиться. Достижению этой цели способствуют задачи, которые олицетворяют собой определенные этапы в ее достижении. На практике в большинстве нормативных актов цели и задачи объединяются в одну статью и не разграничиваются.

В новом проекте Кодекса административного судопроизводства в ст. 3 указываются лишь задачи административного судопроизводства, о его целях не говорится ни в этой, ни в последующих статьях. Законопроект закрепляет четыре основные цели административного судопроизводства: обеспечение доступности правосудия; защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Аналогичные задачи административного судопроизводства выделяли многие авторы<sup>3</sup>. Если оценивать в целом перечисленные задачи, то все они дополняют друг друга, а

---

<sup>1</sup> Студеникина М.С., Соколов И.А. Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты // Там же. С. 592.

<sup>2</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 203, 873.

<sup>3</sup> См., например: Хаманева Н.Ю. Институт административной юстиции как административная форма правосудия // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 487.

вместе образуют единое понимание сущности административного судопроизводства. Здесь затрагиваются защита прав и доступность правосудия, его своевременность, а также указывается на необходимость предупреждения и пресечения нарушений в публичной сфере. Однако, на наш взгляд, в проект Кодекса следовало бы включить и цели административного судопроизводства. Такая точка зрения объясняется тем, что должна быть определенная конечная **цель**, ради достижения которой строится и функционирует административное судопроизводство. Таковой, по нашему мнению, является *защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций*. Ради достижения этой главной для административного судопроизводства цели формируются **задачи**, призванные обеспечить надлежащее осуществление правосудия, а также поддержание законности в публичной сфере. Следует заметить, что в первом проекте Кодекса 2006 г., который так и не был принят, цели и задачи административного судопроизводства разграничивались, и целью признавалась «защита прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителей, а также общественных и государственных интересов от неправомерных решений и действий (бездействия) административных ответчиков» (ст.3)<sup>1</sup>.

На наш взгляд, в действующем законодательстве следует закрепить еще одну, не менее важную задачу, на реализацию которой было бы направлено административное судопроизводство. Она вытекает из ст. 53 Конституции РФ, предусматривающей право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Положения данной статьи конкретизируются в ст.16 и 1069 ГК РФ<sup>2</sup>. С одной стороны, мы не можем

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : проект федер. закона №381232-4 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2): Федер. закон от 26 января 1996 г. №14-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №416-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. №5. Ст. 410; 2013. №52 (ч.1). Ст. 6981.

ставить одной из задач административного судопроизводства возмещение вреда, поскольку такая формулировка противоречит общим принципам правосудия. Ведь не каждое административное дело заканчивается признанием акта недействующим, часто требования заявителя не удовлетворяются, и в этом случае получается, что задачи административного судопроизводства не были выполнены. С другой стороны, это конституционное право граждан на возмещение вреда в случае нарушения органами государственной власти их прав и законных интересов, которое должно быть гарантировано. «Если в результате незаконного акта исполнительной власти гражданину причинен имущественный вред, вероятнее всего, данный гражданин будет заинтересован не только в признании акта незаконным, но и в оперативном и полном возмещении ущерба в рамках этого же дела. Недопустима ситуация, когда для компенсации потребуется обращаться в суды дважды, что может привести к существенному затягиванию решения вопроса о взыскании материальной компенсации»<sup>1</sup>. В связи с этим одной из задач административного судопроизводства в судах общей юрисдикции следует признать *обеспечение восстановления нарушенных прав граждан*. Кроме того, для реализации данной задачи необходимо установить в проекте Кодекса механизм реализации права на компенсацию вреда.

В то же время, как правильно отмечает О.Н. Бабаева, «задачи административного судопроизводства совпадают с общими задачами правосудия – разрешение спора о праве, восстановление субъективных прав и свобод граждан, привлечение виновного к административной ответственности и вынесение административного наказания, укрепление законности в государстве»<sup>2</sup>. В данном случае, на наш взгляд, не следует

---

<sup>1</sup> Студеникина М.С., Соколов И.А. Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 595.

<sup>2</sup> Бабаева О.Н. Административное судопроизводство как форма деятельности мировых судей. Воронеж, 2009. С. 27.

включать в задачи административного судопроизводства привлечение к административной ответственности и вынесение административного наказания, поскольку эти дела по своему содержанию не относятся к числу дел об обжаловании действий или решений органов публичной администрации.

По мнению Н.Ю. Хаманевой, «основная задача административного судопроизводства заключается в судебной проверке административных правовых актов и защите регулируемых ими прав, свобод и юридически значимых интересов граждан и других субъектов права»<sup>1</sup>.

Таким образом, к **задачам административного судопроизводства в судах общей юрисдикции** следует относить:

- 1) задачи, установленные в проекте Кодекса (обеспечение доступности правосудия; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений);
- 2) обеспечение восстановления нарушенных прав граждан и организаций;
- 3) общие задачи правосудия (разрешение спора о праве, укрепление законности в государстве);

Не менее важным является определение **функций** административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Если цели и задачи устанавливаются на законодательном уровне, то функции – явление чисто теоретическое. Следовательно, в науке существует множество точек зрения по рассматриваемому вопросу. Например, Д.В. Уткин выделяет следующие основные функции административного судопроизводства<sup>2</sup>: функция осуществления правосудия, контрольно-надзорная функция в сфере организации и действия органов публичной власти; функция осуществления

---

<sup>1</sup> Хаманева Н.Ю. Институт административной юстиции как административная форма правосудия // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 483.

<sup>2</sup> См.: Уткин Д.В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 10 – 11.



административного нормотворчества; функция нормоконтроля; функция обеспечения режима законности в области формирования и осуществления государственного управления и местного самоуправления; функция применения правовых норм, устанавливающих право человека и гражданина на судебную защиту от действий (бездействия) и незаконных решений органов публичной власти; функция толкования административно-правовых норм; функция формирования органов административной юстиции в стране.

Приведенный перечень функций может быть использован для дальнейшего развития теории об административном судопроизводстве. Однако, на наш взгляд, это слишком широкий перечень. Сложно отнести к функциям административного судопроизводства формирование органов административной юстиции. В соответствии с действующим законодательством, ветви власти независимы и не могут вмешиваться в деятельность друг друга. Как тогда судебные органы, осуществляющие административное судопроизводство, могут формировать другие органы? Этот вопрос противоречит целям и задачам деятельности судебных органов, основным предназначением которых является отправление правосудия, а не осуществление административных функций в области учреждения или упразднения органов государственной власти. Функция толкования административно-правовых норм тоже вызывает некоторые сомнения. Необходимо вспомнить, что основной категорией административных дел являются дела об оспаривании нормативных правовых актов, которые не обязательно могут содержать административно-правовые нормы; это могут быть акты, содержащие нормы гражданского, жилищного, земельного права и др.

Совершенно обоснованно на первое место поставлена *функция осуществления правосудия*. Вторую функцию, на наш взгляд, необходимо именовать *функцией по осуществлению судебного контроля за органами государственной власти, органами местного самоуправления и их*

*должностными лицами*, для того чтобы подчеркнуть особую важность и предназначение административного судопроизводства, которые отличают данную функцию от других контрольно-надзорных функций, осуществляемых органами государственной власти. О существовании функции судебного контроля упоминает также М.Р. Чарыев: «К основным функциям судебной власти относятся правосудие и судебный контроль, к вспомогательным – выступление с законодательной инициативой и обобщение судебной практики»<sup>1</sup>. Основное предназначение функции судебного контроля за органами государственной власти состоит в обеспечении системы «сдержек и противовесов», которая лежит в основе принципа разделения властей. Любой принятый акт, решение, действие или бездействие, совершенные органами государственной власти, органами местного самоуправления или их должностными лицами, могут быть проверены судом по заявлению физических лиц, организаций, прокурора и др. Однако стоит согласиться с мнением Н.М. Чепурновой и Е.А. Дюковой о том, что «контрольная функция в отличие от правосудия не является специфической функцией судебной власти»<sup>2</sup>. Контрольные функции осуществляют разные органы в определенной сфере деятельности; это один из способов обеспечения порядка и законности. О сущности судебного контроля указанные авторы высказывают следующее: «Судебный контроль призван быть видом государственной защиты прав и свобод граждан, коллективных образований и юридических лиц. Возможность обжалования действий, решений органов государственной власти, должностных лиц, государственных служащих в судебные органы, занимающие особое место в механизме разделения властей, не участвующие в принятии и реализации управленческих решений, а также установленный законодательством особый

---

<sup>1</sup> Чарыев М.Р. Судебная власть в системе обеспечения государственной безопасности Российской Федерации // Российский судья. 2006. №3. С.10.

<sup>2</sup> Чепурнова Н.М., Дюкова Е.А. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // Российский судья. 2007. №10. С. 16.

процессуальный порядок рассмотрения таких жалоб представляют собой существенную гарантию обеспечения и защиты прав граждан»<sup>1</sup>.

Одной из важных функций административного судопроизводства, на наш взгляд, является *пресекательная функция*, т.е. функция предупреждения дальнейших нарушений прав, свобод и законных интересов. Эта функция следует из положений ч.1 ст. 202 проекта Кодекса, согласно которой при выявлении случаев нарушения законности суд выносит частное определение и направляет его копии в соответствующие органы, организации, которые обязаны сообщить в суд о принятых ими мерах по устранению выявленных ими нарушений в течение одного месяца. Однако чаще всего в паре с пресекательной функцией идет *функция предупреждения*. Основное (и существенное) отличие их в том, что пресекательная функция направлена на устранение уже имеющих место нарушений законности, в то время как предупредительная функция заключается в предотвращении таких нарушений, создании условий для соблюдения законности и прав, свобод и законных интересов других лиц. Проект Кодекса не содержит норм, которые позволяли бы говорить о мерах, направленных на недопущение таких нарушений в будущем, поэтому считаем целесообразным внести соответствующие изменения в законопроект. Думается, что в данном случае можно предоставить возможность гражданам, организациям, органам власти и должностным лицам обращаться в суд с требованием об устранении обстоятельств, которые в будущем с большей степенью вероятности могут повлечь за собой нарушение прав и законных интересов других лиц. Суд, проанализировав представленные сведения, вправе будет вынести частное определение (либо частное предписание) об устранении таких обстоятельств. Безусловно, для эффективности функционирования данной нормы необходимо, чтобы законодательно были установлены критерии, позволяющие сделать вывод о необходимости вмешательства. Первым

---

<sup>1</sup> Там же. С. 16 – 17.

критерием следует обозначить правомерность и законность действий (бездействия), решений, о которых заявлено в суд. Отличительной их особенностью является то, что они не противоречат закону, однако впоследствии могут создать реальные условия для нарушения законности. Отсюда вытекает следующий критерий: причинно-следственная связь между выявленными обстоятельствами и возможным нарушением в будущем прав, свобод и законных интересов. Иными словами, представленные обстоятельства должны с необходимостью порождать нарушение прав, свобод и законных интересов граждан. Наконец, третий критерий заключается в том, что своевременное вмешательство и устранение указанных обстоятельств предотвратит нарушение прав, свобод и законных интересов.

Для исследования административного судопроизводства и прогнозирования его дальнейшего развития необходимо, чтобы цели, задачи и функции административного судопроизводства были четко сформулированы, а также очерчены границы данных понятий. В целом, соглашаясь с предложенной классификацией функций административного судопроизводства, на наш взгляд, следует скорректировать их перечень. Так, включая в перечень задач обеспечение законности в деятельности органов государственной власти, необходимо исключить из функций режим обеспечения законности при осуществлении государственного управления, так как по своему содержанию они совпадают, и тем самым исчезают границы между задачами и функциями.

Предлагается выделять следующие **функции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции:**

- 1) функция осуществления правосудия;
- 2) функция осуществление судебного контроля;
- 3) функция осуществления административного нормотворчества и нормоконтроля;

- 4) функция применения правовых норм;
- 5) пресекательная функция;
- 6) функция предупреждения.

Правовая система государства строится и функционирует на основе определенных идей, основополагающих начал, которые пронизывают все отрасли права. В теории государства и права такие идеи принято именовать **принципами**. «Под принципами права следует понимать исходные нормативные руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений»<sup>1</sup>. Особую роль играют процессуальные принципы, закрепляющие основы осуществления того или иного вида судопроизводства.

Административное судопроизводство, осуществляемое судами общей юрисдикции, базируется на определенных принципах. Мы согласны с мнением Н.Ю. Хаманевой о том, что «административное судопроизводство отличается наличием собственных принципов и процессуальных правил, отражающих материально-правовую природу публично-правовых споров»<sup>2</sup>. В настоящее время суд при осуществлении административного судопроизводства руководствуется принципами, закрепленными в ГПК РФ, т.е. принципами гражданского судопроизводства. Однако административное судопроизводство направлено на защиту, прежде всего, прав и законных интересов граждан и организаций от незаконных действий со стороны органов управления, поэтому, учитывая указанные особенности, встает вопрос о специальных процессуальных гарантиях защиты прав указанных лиц. Безусловно, такие гарантии должны быть выражены через принципы

---

<sup>1</sup> Теория государства и права : учебник / Под ред. В.К. Бабаева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 239.

<sup>2</sup> Хаманева Н.Ю. Институт административной юстиции как административная форма правосудия // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 485.

осуществления административного судопроизводства, разработанные специально для рассмотрения и разрешения данной категории споров.

В ст. 7 проекта Кодекса содержится перечень принципов административного судопроизводства. При первом ознакомлении с ними сразу понятно, что указанные принципы характерны для всех видов правосудия. В связи с этим Н.А. Громошина совершенно верно отмечает следующее: «принципы и общие положения проекта Кодекса административного судопроизводства даны по «сценарию» цивилистического процессуального кодекса»<sup>1</sup>. Несомненно, это свидетельствует о единстве и отсутствии противоречий между разными видами судопроизводства. Некоторые ученые высказывают мысль о том, что такое единство, особенно с гражданским процессом, является положительным результатом. По мнению А.Н. Приженниковой, «для таких дел необходимо сохранение общих правил искового судопроизводства: основания для возбуждения производства, принципы, письменная форма обращения в суд и т.д.»<sup>2</sup>. Однако мы не можем полностью согласиться с данным утверждением. Необходимо также учитывать особенности административного судопроизводства и закрепить их в принципах его осуществления. В рамках административного судопроизводства рассматриваются категории дел, имеющие свои особенности. Характерными чертами данной категории дел являются, во-первых, субординационный характер отношений «власти-подчинения»; во-вторых, участие органов публичного управления в спорных правоотношениях; в-третьих, предметом оспаривания являются решения, действия (бездействие) органов государственной власти и их должностных лиц.

---

<sup>1</sup> Громошина Н.А. Кодекс административного судопроизводства или Административный процессуальный кодекс? // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7.. С. 634.

<sup>2</sup> Приженникова А.Н. Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы // Административное право и процесс. 2010. №3. С. 14.

В первом проекте Кодекса 2006 г. тоже были закреплены принципы административного судопроизводства. Среди них был принцип приоритета интересов гражданина, содержание которого в законопроекте не раскрывается. Нетрудно предположить, что основной целью административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции, является защита прав, свобод и законных интересов граждан, следовательно, на первый план среди принципов его осуществления выдвигается охрана этих благ. Вместе с тем такой принцип явно встает на сторону гражданина и тем самым «перетягивает» внимание суда на себя. С теоретической точки зрения получается спорная ситуация: необходимо обезопасить гражданина от незаконных посягательств со стороны органов публичного управления, но нельзя пренебрегать интересами органов власти. В этом плане принцип, сформулированный в проекте Кодекса 2006 г., является некорректным, что, по-видимому, стало причиной его отсутствия в новом проекте Кодекса.

В гражданском процессе существуют различные классификации принципов, в том числе их подразделяют на организационные и функциональные. По отношению к административному судопроизводству, по мнению О.Н. Бабаевой<sup>1</sup>, также возможно деление принципов на организационные (осуществление правосудия только судом, независимости судебной власти, свободного доступа к правосудию, равенства всех перед законом и судом, гласности, диспозитивности) и функциональные (принцип законности). Любая классификация призвана выявить новые аспекты того или иного явления, определить его предназначение. Следует также произвести классификацию принципов осуществления административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. В первую очередь, необходимо учитывать, что административное судопроизводство внутри деятельности судов общей юрисдикции тесно связано с гражданским

---

<sup>1</sup> См.: Бабаева О.Н. Административное судопроизводство как форма деятельности мировых судей. Воронеж, 2009. – С. 28 – 37.

судопроизводством. Отсюда можно вывести критерий для классификации принципов. Так, по процессуальной принадлежности **принципы административного судопроизводства в судах общей юрисдикции подразделяются на два вида:**

- принципы, общие для административного и гражданского судопроизводства (можно сказать, что эти принципы присущи всем процессуальным отраслям);
- принципы, характерные только для административного судопроизводства.

**К первой группе можно отнести следующие принципы:** осуществление правосудия только судом, равенство всех перед законом и судом, сочетание единоличного и коллегиального рассмотрения, диспозитивности, независимости судей, язык судопроизводства, гласности, состязательности и равноправия сторон, объективной истины. Указанные принципы устанавливают правовые основы осуществления правосудия в нашей стране, они должны найти свое отражение во всех видах судопроизводств, в том числе при осуществлении административного судопроизводства. «Так же как суд, гражданский и уголовный, процесс в делах административных должен вести несменяемый судья в условиях гласности и устности производства и с признанием начала равноправности за сторонами в процессе. Только при таком устройстве административной юстиции может укрепиться уверенность, что спор между гражданином и правящей властью о законности акта управления разрешится тождеством права»<sup>1</sup>.

**Вторую группу принципов (которые присущи исключительно административному судопроизводству)** можно выделить условно, поскольку указанные в проекте Кодекса принципы относятся к общим принципам правосудия. М.С. Студеникина и И.А. Соколов предприняли

---

<sup>1</sup> Тунина Н.А. Перспективы развития защиты субъективных публичных прав в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. №7 (13). С. 218.



попытку составить перечень специальных принципов административного судопроизводства, к которым отнесли: «облегчение доступа гражданина к правосудию; оказание помощи гражданам в составлении административных исков; активная роль суда в процессе истребования документов и доказательств; возложение бремени доказывания не на заявителя, а на субъект, наделенный государственно-властными полномочиями»<sup>1</sup>. Прежде всего, необходимо обратить внимание на то, что в указанном перечне в качестве участника процесса указывается только гражданин и ничего не сказано об организациях, которые могут также быть заявителями по административным делам. Тем более такое упущение недопустимо при формулировании принципов административного судопроизводства, которые должны устанавливать основополагающие идеи отправления правосудия независимо от субъектного состава. Кроме того, указанные принципы скорее отражают процессуальные особенности рассмотрения административных дел, в то время как такие особенности должны вытекать из специальных принципов административного судопроизводства.

Естественно, нельзя утверждать, что принципами административного судопроизводства являются только те из них, что прописаны в Кодексе. Это основополагающие начала, идеи, которые могут получить свое воплощение в конкретных правовых явлениях и институтах и могут быть выявлены в результате анализа правовых норм. Таким способом можно выделить, к примеру, *принцип сочетания частных и публичных интересов* при рассмотрении и разрешении административных дел. Данный принцип, с одной стороны, направлен на недопущение нарушения публичных, общественных интересов в угоду частным, а с другой – призван учитывать публичные и частные интересы, добиваться консенсуса между ними.

---

<sup>1</sup> Студеникина М.С., Соколов И.А. Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 592 – 593.

В литературе по гражданскому процессу неоднократно упоминается, что принципы осуществления правосудия вытекают из той отрасли права, по которой подлежит разрешению материально-правовой спор. Следовательно, для установления специальных принципов административного судопроизводства необходимо обратиться к отраслевым принципам административного права. Сложность состоит в том, что эти принципы не закреплены законодательно в одном акте – их можно найти в разных правовых источниках. Так, в Федеральном законе «О системе государственной службы в Российской Федерации»<sup>1</sup> закреплены принципы прохождения в Российской Федерации государственной службы, в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup> перечислены принципы деятельности Правительства РФ, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>3</sup> – принципы производства по делам об административных правонарушениях. Последние наиболее близки к принципам осуществления административного судопроизводства, поскольку охватывают процессуальные отношения. В связи с этим многие авторы необоснованно распространяют принципы производства по делам об административных правонарушениях на административное судопроизводство или же анализируют принципы административного судопроизводства, при этом по существу рассматривая принципы, закрепленные в КоАП РФ. На наш взгляд, рассматриваемые принципы нельзя распространять на административное судопроизводство, поскольку они направлены, прежде всего, на защиту интересов гражданина при привлечении его к ответственности или применении к нему иных мер принудительного характера. В то же время административное

---

<sup>1</sup> О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ : в ред. от 2 июля 2013 г. №185-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. №22. Ст. 2063 ; 2013. №27. Ст. 3477.

<sup>2</sup> О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ : в ред. от 7 мая 2013 г. №3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. №51. Ст. 5712 ; 2013. №19. Ст. 2294.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №15-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №1 (ч.1). Ст. 1 ; 2013. №6. Ст. 566. (Далее – КоАП РФ).

судопроизводство в судах общей юрисдикции предполагает защиту нарушенных прав и законных интересов граждан со стороны государственных органов и их должностных лиц и не предусматривает наступление для лица неблагоприятных последствий разрешения дела в виде привлечения его к ответственности или применения к нему других мер принудительного характера. Поэтому административное судопроизводство предполагает наличие несколько других по своему характеру принципов, учитывающих его особенности.

В научной литературе еще в конце 1990-х гг., когда в нашей стране только начала формироваться идея административного судопроизводства, учеными были высказаны предположения о принципах административного судопроизводства. Ю.А. Тихомиров к ним относит следующие<sup>1</sup>: полнота оценки акта с точки зрения закона; равенство перед законом; соответствие законно установленной цели; пропорциональность, т.е. баланс в дискреционной власти между эффектом решения, свободами и интересами граждан и целью, которой оно посвящено; объективность и беспристрастность; защита легитимного доверия и облеченного правами органа, должностного лица. А.К. Соловьева к специальным принципам административного судопроизводства относит<sup>2</sup>: судебное руководство процессом, обеспечение права на защиту, доступность судебной защиты, полнота и всесторонность исследования, экономичность, ответственность субъекта публичной власти.

Большую часть указанных принципов, без сомнения, можно отнести к принципам административного судопроизводства. Каждый оспариваемый акт необходимо тщательно проверять на предмет его соответствия закону – и в этом проявляется принцип полноты оценки акта; объективность и беспристрастность также необходимы, поскольку окончательное решение не

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития // Российская юстиция. 1998. №8. С. 37.

<sup>2</sup> См.: Соловьева А.К. Административная юстиция в России : дис...канд. юрид. наук. СПб., 1999. С. 98.

может зависеть от влияния любых посторонних факторов. Вместе с тем объективными и беспристрастными должны быть также решения, принятые в рамках гражданского, арбитражного, уголовного судопроизводства. Это общие требования процессуального права, между тем нам необходимо выделить принципы, учитывающие особенности административного судопроизводства и характерные только для него.

Ранее мы уже выделили один принцип, характерный только для административного судопроизводства, – *принцип сочетания частных и публичных интересов*. Чтобы сформулировать принципы, относящиеся к данному виду, следует учитывать, прежде всего, особенности административного судопроизводства, отличающие данный вид правосудия от других видов.

Ю.А. Тихомиров, как было отмечено выше, предлагает принцип полноты оценки акта с точки зрения закона<sup>1</sup>. Однако в рамках осуществления административного судопроизводства проверяются не только акты, решения, но и действия (бездействие), поэтому считаем, что одним из принципов административного судопроизводства должен стать принцип *полноты оценки деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц*. Причем под полнотой оценки деятельности следует понимать проверку не только актов и решений органов власти, но и их действия (бездействие). Данный принцип не следует отождествлять, например, с ч. 6 ст. 215 проекта Кодекса, в соответствии с которой суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства в полном объеме. Для других административных дел нет такого требования, следовательно, под полнотой оценки деятельности следует понимать всестороннее изучение представленных в административном исковом заявлении требований и

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития // Российская юстиция. 1998. №8. С. 37.

обстоятельств в их взаимосвязи с основными целями и задачами деятельности органа государственной власти или местного самоуправления, акты, решения и действия (бездействие) которого оспаривается.

К числу принципов, характерных только для административного судопроизводства, следует отнести принцип *невмешательства суда в компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления*. При осуществлении административного судопроизводства выполняется функция судебного контроля в отношении соответствующих органов власти. Суд в рамках данного вида правосудия анализирует акты, решения и действия (бездействие) органов власти и их должностных лиц и по результатам рассмотрения дела может признать их недействующими (незаконными). При этом суд не вправе вмешиваться в компетенцию органа, действия или решения которого оспариваются.

На наш взгляд, рассмотренные принципы позволяют учесть особенности административно-правовых отношений, существующих между сторонами, при осуществлении административного судопроизводства. Указанные принципы, безусловно, должны найти отражение в действующем законодательстве, регламентирующем порядок рассмотрения административно-правовых споров.

В данном параграфе были сформулированы основные цели и задачи административного судопроизводства, а также рассмотрены функции и принципы данного вида правосудия. Изучение этих категорий является важным элементом исследования административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, поскольку позволяет определить границы исследуемого явления и его основные характеристики.

#### **§4. Административное судопроизводство как институт современного административного процессуального права**

В данном исследовании уже неоднократно упоминалось об основной цели административного судопроизводства - защите прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и их объединений от незаконных действий со стороны органов власти. Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ станет важным шагом на пути реализации конституционной нормы об административном судопроизводстве, а также позволит приблизиться к общемировым представлениям о защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Однако в проекте Кодекса есть существенные пробелы и недостатки, которые необходимо устранить.

Начнем свой анализ с лиц, участвующих в деле. Ранее нами указывалось, что проект Кодекса вводит новые термины – «административный истец» и «административный ответчик». В ч. 2 и 3 ст. 40 указывается, что административными истцами могут быть государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными и иными публичными полномочиями, а административными ответчиками – граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными и иными публичными полномочиями. Сформулированное нами определение административного судопроизводства, его цели и задачи (в том числе общемировое понимание административной юстиции) предполагают, что в рамках данного процесса осуществляется защита нарушенных прав и свобод граждан, их объединений и организаций, т.е. частных лиц, от незаконных действий органов публичного управления. Получается, что нормы ч. 2, 3 ст. 40 проекта Кодекса противоречат сущности административного

судопроизводства, хотя и отвечают требованию субординационного характера спорных правоотношений. Вместе с тем нормы ст. 40 обусловлены существованием других норм проекта Кодекса, регламентирующих рассмотрение отдельных категорий споров. По делам о взыскании налогов и обязательных платежей с физических лиц и некоммерческих организаций, о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении, по делам об административном надзоре административным истцом выступают органы власти или их должностные лица. Изначально мы высказывались за ясность и последовательность нормативно-правового регулирования административного судопроизводства. Основная проблема проекта Кодекса в том, что он слишком широко понимает административное судопроизводство и относит к административным делам споры, непосредственно не связанные с осуществлением государственного управления. Поэтому возникает такая коллизия в законодательстве, когда провозглашается возможность защиты от незаконных действий публичной администрации, но при этом допускается, что по другим категориям споров эти органы могут быть истцами. Мы не придерживаемся строгой позиции, утверждая, что административными истцами могут быть только физические лица, объединения и организации, а ответчиками – только органы власти. Однако нельзя и относить к административным делам все споры с публично-правовым элементом. В связи с этим, необходимо на законодательном уровне установить критерий отграничения административных дел от иных споров.

«Административное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления»<sup>1</sup>. Исходя из анализа спорных материально-правовых отношений, которые являются предметом рассмотрения в рамках административного судопроизводства, считаем, что

---

<sup>1</sup> Попов Л.Л. Размышления об административном праве // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы. М., 2004. С. 10.

таким критерием должен стать административный, управленческий характер спорных правоотношений. О подобном критерии упоминал еще Ю.А. Тихомиров, говоря о природе дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства: «...это – административные дела, возникающие в сфере государственного управления и регулирования, споры, возникающие из административных правоотношений, дела по защите прав и свобод граждан в сфере управления»<sup>1</sup>. При этом административное дело должно быть непосредственно связано с деятельностью органов исполнительной власти и иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, осуществляющих государственное управление. На наш взгляд, необходимо внести изменения в ст. 1 проекта Кодекса административного судопроизводства, которая устанавливает подведомственность административных дел судам общей юрисдикции. Примером может служить ст. 27 АПК РФ, которая к подведомственности арбитражных судов относит споры между юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями по экономическим спорам и другим делам, связанным с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Предлагаем аналогично изложить ч. 2 ст. 1 проекта Кодекса в следующей редакции: «Суды общей юрисдикции в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие при осуществлении государственного управления, а также возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела: ...». Далее – перечисление всех указанных в ч. 2 административных дел.

В соответствии со ст. 130 проекта Кодекса суд может отказать в принятии заявления. При этом в соответствии с п.3 ч.1 указанной статьи суд

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития // Российская юстиция. 1998. №8. С. 36.



отказывает в принятии заявления, если из заявления об оспаривании нормативного правового акта, решения, действия не следует, что данным актом нарушаются права, свободы истца. Однако сам факт нарушения прав, свобод и законных интересов заявителя является предметом рассмотрения при осуществлении административного судопроизводства. Получается, что при решении вопроса о принятии административного искового заявления фактически решается вопрос о наличии или отсутствии спора. Такая правовая норма ставит под сомнение реализацию права на справедливое судебное разбирательство. Если проанализировать действующее процессуальное законодательство, то можно заметить, что положения АПК РФ и ГПК РФ по данному вопросу отличаются. В ГПК РФ в ст. 134 указаны все случаи, когда суд отказывает в принятии искового заявления и выносит соответствующее определение, которое препятствует повторному обращению в суд к тому же ответчику, о том же предмете и по тем же основаниям. В АПК РФ нет норм об отказе в принятии искового заявления; в его ст. 127 сказано, что арбитражный суд обязан принять к производству исковое заявление, поданное с соблюдением требований к его форме и содержанию. Очевидно, что применительно к административному судопроизводству данная норма проекта Кодекса является спорной и требующей дополнительной детализации. В литературе по гражданскому процессу аналогичный институт считается процессуальным препятствием к осуществлению права на судебную защиту<sup>1</sup>. При этом под препятствием понимается «такой результат действий (решений), при котором гражданину необходимо преодолевать препятствия и ограничения, не предусмотренные законом»<sup>2</sup>. Полагаем, что применительно к административному судопроизводству отказ в принятии заявления не может считаться таким препятствием, поскольку в данном случае вне судебного заседания решается

---

<sup>1</sup> См.: Волкова С.С. Процессуальные препятствия к осуществлению права на судебную защиту // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. №1. С. 9.

<sup>2</sup> Кантор П.Ю. Постатейный комментарий к Закону Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». М., 2005.

вопрос о предмете спора. Кроме того, истец лишается возможности повторно обращаться в суд. На наш взгляд, законодателю следует поступить по аналогии с АПК РФ: убрать из проекта Кодекса нормы об отказе в принятии административного искового заявления и установить, что суд обязан принять к производству исковое заявление, поданное с соблюдением требований к его форме и содержанию.

В проекте Кодекса не затрагивается проблема организации административного судопроизводства в соответствии с новым законодательством. Ранее проблема создания самостоятельных административных судов обсуждалась даже активнее, чем законодательство об административном судопроизводстве. Тем не менее подготовленный проект Кодекса административного судопроизводства содержит лишь указание на то, что данный вид правосудия осуществляется судами общей юрисдикции. Указывается также, что в судах субъектов РФ должны быть созданы коллегии по рассмотрению административных дел. Соответствующий законопроект был подготовлен<sup>1</sup>, однако в нем ничего не говорится о создании таких коллегий в районных судах. В настоящее время в районных судах существует специализация судей по гражданским и уголовным делам, соответственно, с принятием проекта Кодекса и законодательным оформлением административного судопроизводства должна появиться соответствующая специализация по административным делам. Возникает вопрос: насколько это целесообразно и эффективно? С одной стороны, создание коллегии или состава судей по административным делам будет способствовать повышению качества правосудия, формированию единой судебной практики, так как в данном случае судьи будут специализироваться на узкой категории споров. Однако мы решили проанализировать другую сторону указанной проблемы и на основе

---

<sup>1</sup> Законопроект «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» № 219023-6 [Электронный ресурс]. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=219023-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=219023-6&02)

статистических данных определить целесообразность введения в районных судах коллегий по административным делам.

На примере районных судов г. Воронежа мы определили количество административных дел, рассматриваемых за год в каждом районном суде. Здесь мы столкнулись с проблемой отграничения административно-правовых споров от других, аналогичных по содержанию, публично-правовых споров. Поскольку Кодекс административного судопроизводства еще не вступил в силу, на сайтах районных судов административные дела не выделяются в отдельную категорию. Отдельно вынесены дела об оспаривании нормативных правовых актов и дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц, а также выделены иные публично-правовые дела. На основе выборки нескольких категорий споров мы получили следующие выводы. В судах Центрального<sup>1</sup> и Левобережного<sup>2</sup> районов за последние несколько лет было рассмотрено административных дел больше, чем в других районах города (с 1 января 2010 г. по октябрь 2013 г. в Центральном районном суде рассмотрено 11 дел; в Левобережном районном суде – тоже 11), что, однако, не позволяет предположить о целесообразности введения административных коллегий в этих судах. В то же время в судах Ленинского<sup>3</sup>, Коминтерновского<sup>4</sup>, Советского<sup>5</sup> и Железнодорожного<sup>6</sup> районов административных дел было рассмотрено намного меньше (за тот же период в Ленинском районном суде – ни одного дела; в Советском районном суде – 1; в Коминтерновском районном суде – 1; в Железнодорожном районном суде – 2 дела). Соответственно возникает логичный вопрос: зачем создавать в этих судах отдельные составы судей для рассмотрения двух-трех дел в год? В то время как судьи по гражданским и уголовным делам не успевают вовремя рассматривать поступающие дела.

---

<sup>1</sup> Сайт Центрального районного суда города Воронежа. URL: <http://centralny.vrn.sudrf.ru/>

<sup>2</sup> Сайт Левобережного районного суда города Воронежа. URL: <http://levoberezhny.vrn.sudrf.ru/>

<sup>3</sup> Сайт Ленинского районного суда города Воронежа. URL: <http://lensud.vrn.sudrf.ru/>

<sup>4</sup> Сайт Коминтерновского районного суда города Воронежа. URL: <http://kominternovky.vrn.sudrf.ru/>

<sup>5</sup> Сайт Советского районного суда города Воронежа. URL: <http://sovetsky.vrn.sudrf.ru/>

<sup>6</sup> Сайт Железнодорожного районного суда города Воронежа. URL: <http://zheleznodorozhny.vrn.sudrf.ru/>

Даже если предположить, что с принятием проекта Кодекса граждане будут активнее оспаривать свои нарушенные права и законные интересы, все равно число административных дел резко не возрастет. Следовательно, правильнее было бы рассмотреть возможность создания межрайонных административных судов, которые рассматривали бы административные дела по первой инстанции.

Еще одним аргументом в пользу создания межрайонных административных судов можно считать вопрос о реализации положений проекта Кодекса об отводах. Возможно ли это на практике при современном судебном устройстве? Проанализируем два возможных варианта: создание в районных судах коллегий (составов) по административным делам и рассмотрение административных дел судьями по гражданским делам. Как уже отмечалось на примере судов г. Воронежа, в некоторых районных судах есть возможность создания коллегий, поскольку в них поступает значительное число административных исковых заявлений. Однако в тех районных судах, где рассматривается 2 – 3 дела в год, создание таких коллегий нецелесообразно. Следовательно, если создадутся коллегии, то в ряде районных судов они не будут загружены делами или вообще останутся без работы. Если учесть, что коллегия подразумевает как минимум три судьи, то получается, что в районных судах с небольшим количеством административных дел на одного судью будет приходиться 1 – 2 дела в год. А если учесть возможность отводов, то минимальное количество увеличивается до четырех судей. В случае, когда административные дела будут рассматриваться судьями, входящими в коллегия по гражданским делам, реализовать положения об отводах будет проще, однако при этом дела будут рассматриваться судьями, специализирующимися на рассмотрении других категорий споров, что поставит под сомнение качество принимаемых решений. Кроме того, в ч. 2 ст. 31 указаны споры, которые рассматриваются в суде первой инстанции коллегиально, в составе трех судей, что опять же

ставит вопрос о необходимости формирования в районных судах коллегий по административным делам. При этом споры, указанные в ч. 2 ст. 31 проекта Кодекса, об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, об оспаривании решений Центральной избирательной комиссии о результатах выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы рассматриваются Верховным Судом РФ, в котором уже создана Коллегия по административным делам. В то же время в соответствии с указанной статьей подлежат коллегиальному рассмотрению дела, направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение в коллегиальном составе, а также дела, решение о коллегиальном рассмотрении которых принято председателем суда в связи с их особой сложностью на основании мотивированного заявления судьи. Таким образом, в районных судах в любом случае должен быть состав судей, который сможет обеспечить коллегиальное рассмотрение административного дела, с учетом возможных отводов судей. Вместе с тем создание административных коллегий в районных судах не отвечает требованиям целесообразности и эффективности из-за малого количества рассматриваемых административных споров. Получается, что это еще один аргумент в пользу создания межрайонных административных судов.

Новый проект Кодекса административного судопроизводства значительное внимание уделяет возможности диспозитивного урегулирования отношений, связанных с рассмотрением дел в порядке административного судопроизводства. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 67 проекта Кодекса обстоятельства, которые признаны сторонами в результате достигнутого ими в судебном заседании или вне судебного заседания соглашения, принимаются судом в качестве фактов, не требующих дальнейшего доказывания. Факт достижения такого соглашения заносится в протокол судебного заседания и удостоверяется подписями сторон; кроме того, суд может не признать такое соглашение, если оно сделано в целях сокрытия

действительных обстоятельств либо сделано под влиянием обмана, насилия, угрозы.

Существенным отличием проекта Кодекса от норм Подраздела III ГПК РФ является возможность заключить соглашение о примирении в рамках административного судопроизводства. Это еще один пример усиления диспозитивных начал в рамках осуществления административного судопроизводства. Стороны могут урегулировать спор, заключив соглашение о примирении, в котором указываются условия, на которых стороны пришли к примирению, а также порядок распределения судебных расходов. В последнее время активно пропагандируется процедура внесудебного урегулирования споров, и выдвигаются аргументы в пользу ее широкого использования. В частности, был принят Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>1</sup>. Активное внедрение диспозитивных начал прослеживается уже не только в частных, гражданско-правовых отношениях, но и в публично-правовых отношениях, о значимости которого говорят авторитетные ученые: «...важное значение для развития административного судопроизводства имеет использование при его осуществлении примирительных процедур»<sup>2</sup>.

Приведем еще один пример усиления диспозитивных начал в проекте Кодекса. Исходя из анализа положений ч. 3 ст. 4 и п. 6 ч. 2 ст. 127 следует, что в случаях, предусмотренных законом, необходимо соблюдение обязательного досудебного порядка обращения к административному ответчику. Несмотря на то что Кодексом установлена указанная обязанность для конкретных споров, по своему содержанию досудебный порядок во всех остальных случаях возможен по желанию сторон. В проекте Кодекса не

---

<sup>1</sup> Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : федер. закон от 27 июля 2010 г. №193-ФЗ : в ред. от 23 июля 2013 г. №233-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. №31. Ст. 4162 ; 2013. №30 (ч.1). Ст. 4066.

<sup>2</sup> Андреева Т.К. Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их отношениях с органами публичной власти // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 356.

раскрывается порядок досудебного урегулирования. Поскольку истец до подачи заявления в суд обращается к ответчику для урегулирования конфликта, то можно судить о возможности урегулирования спора на этой стадии и, следовательно, о наличии диспозитивных начал.

Таким образом, проект Кодекса содержит важные положения о том, что административно-правовые споры могут разрешаться не только в суде (или у вышестоящего должностного лица), когда конфликт между сторонами достигает своего апогея, но и посредством достижения соглашения. Наличие в законодательстве таких норм свидетельствует о реализации положений Рекомендации (2001)9 Комитета министров Совета Европы от 5 сентября 2001 г. об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами<sup>1</sup>. В п. 13 правительствам государств-членов рекомендуется содействовать применению альтернативных средств разрешения таких споров (внутренние пересмотры дел, примирение, медиация, договорное урегулирование и арбитраж).

При исследовании особенностей нового проекта Кодекса административного судопроизводства необходимо снова вернуться к двойственности его нормативно-правового регулирования. То, что в арбитражных судах административное судопроизводство регламентируется АПК РФ, создает некоторые трудности как в теории, так и на практике. «И суды общей юрисдикции, и арбитражные суды рассматривают одну и ту же категорию дел – административные и гражданские дела. При такой системной интерпретации судоустройство становится не соответствующим принципу системности»<sup>2</sup>. Полагаем, что такое построение системы законодательства не может считаться нормой, когда один вид правосудия по-

---

<sup>1</sup> Рекомендация Res (2001)9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами : принята Комитетом министров Совета Европы 5 сентября 2001 г. URL: <https://wcd.coe.int/>

<sup>2</sup> Черкашин В.А. Совершенствование судебной системы России и принцип разумности // Российский судья. 2013. №1. С. 47.

разному осуществляется в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. Какой выход может быть из данной ситуации? Если учесть, что в России не предполагается создание в ближайшее время самостоятельных административных судов, то скорее всего арбитражные суды и суды общей юрисдикции будут рассматривать те же административные дела. Отсюда следует два возможных варианта: административное судопроизводство будет регламентироваться нормами Кодекса административного судопроизводства и АПК РФ, либо только Кодексом административного судопроизводства (из АПК РФ исключат Раздел III). Рассмотрим более подробно последний вариант. Указанное направление развития административно-процессуального законодательства предлагалось Н.Г. Салищевой еще до опубликования Кодекса административного судопроизводства в качестве законопроекта: «...назрела и вполне выполнима задача создания единого для всех судов кодекса об административном судопроизводстве. Это позволит сформировать единые принципы, нормы и правила при рассмотрении всех дел, вытекающих из публичных правоотношений. ...Наличие единого процессуального документа, а также объективное распределение подсудности дел между обеими ветвями судов должно обеспечить единство судебной практики и повышение качества рассмотрения споров»<sup>1</sup>. Как же будет реализован такой вариант на практике? Самый простой способ – исключить из АПК РФ Раздел III, регламентирующий производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, а в проект Кодекса внести дополнения, предусматривающие расширение его действия и на арбитражные суды. Однако если с производством по первой инстанции проблемы могут не возникнуть, то при обжаловании судебного решения будет непонятно, нормами какого кодекса следует руководствоваться. Ведь проект Кодекса изначально создавался исключительно для судов общей юрисдикции,

---

<sup>1</sup> Будущее административной юстиции // Закон. 2013. №1. С. 26.



соответственно, апелляционный, кассационный и надзорный порядок обжалования определены исходя из системы судов общей юрисдикции. Можно, конечно, оставить тот порядок обжалования, который установлен АПК РФ, однако тогда утратит смысл исключение из него Раздела III, поскольку административное судопроизводство в арбитражных судах не будет полностью регламентироваться нормами Кодекса административного судопроизводства. Другой вариант – внести более серьезные изменения в проект Кодекса, связанные с порядком обжалования судебных решений. В этом случае Кодекс административного судопроизводства необходимо будет дополнить главами о пересмотре судебных актов в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Учитывая имеющуюся структуру законопроекта, изменения затронут несколько разделов. Раздел VI «Производство в суде второй инстанции» следует дополнить Главой 31<sup>1</sup> «Производство в арбитражных апелляционных судах», а имеющуюся Главу 31 дать в следующей редакции: «Производство в суде апелляционной инстанции (суды общей юрисдикции)». Далее аналогичным образом изменить Раздел VII «Пересмотр вступивших в силу судебных решений». На наш взгляд, данные существенные изменения Кодекса никак не отразятся на практике (в том плане, что не улучшат процедуру рассмотрения административных дел), поскольку касаются исключительно унификации законодательства. При этом судьи могут столкнуться с противоречием норм.

Получается, что вариант с обобщением всех норм, регламентирующих административное судопроизводство, в проекте Кодекса является сложным, но неэффективным. Следовательно, самое лучшее на современном этапе – сохранить нормативно-правовое регулирование административного судопроизводства в арбитражных судах Арбитражным процессуальным кодексом РФ. Такой вывод следует, прежде всего, из рассмотрения административных дел двумя системами судов. До тех пор, пока будет существовать такая система, будет и двойственность нормативно-правового

регулирования административного судопроизводства. Регламентирование административного судопроизводства исключительно нормами Кодекса административного судопроизводства возможно только в случае, когда данный вид правосудия будет осуществляться только одной системой судов – административными судами. Однако пока их создание не предусмотрено программой развития судебной системы до 2020 г. Как отмечают многие ученые, действующая в настоящее время система административного судопроизводства носит промежуточный характер. Например, В. Ярков еще до внесения проекта Кодекса в Государственную Думу высказал следующую мысль: «В качестве промежуточного шага можно принять кодекс административного судопроизводства, который отразил бы особенности процессуального регламента по данной категории дел и унифицировал соответствующие правила»<sup>1</sup>. Неоднократно упоминалось и о необходимости создания самостоятельных административных судов: «Для России наилучшим путем будет создание отдельных административных судов со специальным процессуальным кодексом... В пользу такого решения, в частности, говорит то, что только так можно гарантировать единообразное рассмотрение публично-правовых споров. Иначе, как и в других областях права, существует опасность неединообразной практики»<sup>2</sup>.

В контексте данной главы хотелось бы затронуть также проблему, которая характерна для всего процессуального законодательства, а именно – вопрос о месте исполнительного производства. В научной литературе высказываются две противоположные точки зрения: согласно первой – исполнительное производство является одной из стадий гражданского процесса<sup>3</sup>; согласно другой – это самостоятельная отрасль права<sup>4</sup>. В проекте Кодекса

---

<sup>1</sup> См.: Будущее административной юстиции // Закон. 2013. №1. С. 27 – 28.

<sup>2</sup> Там же. С. 33.

<sup>3</sup> См., например: Гражданское процессуальное право России : учебник / под ред. М.С. Шакарян. М., 2002. С. 50 – 52 ; Лесницкая Л.Ф. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве». М., 1999. С. 3 – 4 ; Гражданский процесс : учебник / Под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. М., 1997. С. 10.

<sup>4</sup> См., например: Вилкут М.А., Исаенкова О.В. Исполнительное производство. М., 2001. С. 40 – 42 ; Шерстюк В.М. Система советского гражданского процессуального права. М., 1989. С. 23 – 24.

административного судопроизводства так же, как и в ГПК РФ, последний раздел называется: «Процессуальные особенности, связанные с исполнением судебных актов по административным делам и разрешаемые судом». В проекте Кодекса есть отсылка к действующему законодательству об исполнительном производстве (Федеральный закон «Об исполнительном производстве»<sup>1</sup>), однако вопрос о выдаче, содержании, разъяснении и т.д. исполнительного листа подробно описан в законопроекте. Соответственно, возникает вопрос: является ли исполнительное производство стадией административного судопроизводства?

В соответствии с п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. №5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»<sup>2</sup>: по смыслу ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод исполнение судебного решения рассматривается как составляющая судебного разбирательства. По мнению Д.В. Дерновой, исполнение судебных актов осуществляется в процессуальной форме, как и вся деятельность суда в любой стадии процесса; многие вопросы принудительного исполнения находятся в ведении суда; суд не совершает исполнительных действий, которые перечислены в Федеральном законе «Об исполнительном производстве», роль суда заключается в контроле в отношении совершенных исполнительных действий и выражается в рассмотрении заявлений – жалоб на действие (бездействие) судебного пристава-исполнителя<sup>3</sup>. Представленные рассуждения относятся к гражданскому процессу; поскольку административное судопроизводство долгое время считалось частью

---

<sup>1</sup> Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. №229-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №441-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. №41. Ст. 4849 ; 2013. №52 (ч.1). Ст. 7006.

<sup>2</sup> О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. №5 : в ред. от 5 марта 2013 г. №4 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. №12. С.3 – 8 ; 2013. №5. С. 1 – 2.

<sup>3</sup> Дернова Д.В. Особенности исполнительного производства как стадии гражданского процесса // Исполнительное право. 2009. №2. С. 34 – 36.

гражданского судопроизводства, в научной литературе не ставился вопрос о том, является ли исполнительное производство стадией административного судопроизводства.

Кроме представленных выше точек зрения о месте исполнительного производства в научной литературе существует еще одна позиция, согласно которой исполнительное производство является частью административного (или административно-процессуального) права<sup>1</sup>. Сторонники подобной точки зрения включают исполнительное производство в структуру административно-процедурных производств и обосновывают это следующими аргументами: данное производство осуществляется органами исполнительной власти (федеральной службой судебных приставов и ее территориальными подразделениями); общественные отношения, возникающие в процессе исполнительного производства, охватываются предметом административного права; содержание исполнительного производства состоит в совершении властных юридических действий и принятии властных юридических решений, которые относятся к сфере государственного управления; в ходе осуществления этой деятельности судебные приставы-исполнители вправе применять в отношении физических и юридических лиц меры административного ограничения и принуждения<sup>2</sup>. Представленные аргументы только доказывают тезис о том, что исполнительное производство – комплексный институт, нормы которого относятся к разным отраслям права. Поэтому мы не можем в полной мере согласиться с доводами в пользу отнесения исполнительного производства исключительно к административно-процедурным производствам. Прежде всего, по своему содержанию данные отношения не только относятся к сфере государственного управления, но и являются процессуальными

---

<sup>1</sup> См., например: Кононов И.П. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства // Журнал российского права. 2001. №7. С. 284 ; Попова Ю.А. Защита публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар, 2001 ; Сарычев А.Н. Исполнительное производство как вид административного производства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

<sup>2</sup>См.: Миронов А.Н. Административно-процессуальное право. М., 2010. С. 113.

отношениями. Кроме того, отнесение исполнительного производства к государственному управлению не свидетельствует о том, что оно является одним из административных производств; отношения, складывающиеся в процессе осуществления административного судопроизводства, в своей основе имеют также административно-правовой спор, который вытекает из управленческих отношений. По этой же причине нельзя относить исполнительное производство и к административным процедурам, поскольку здесь речь идет о применении принуждения к одной из сторон, в то время как административные процедуры представляют собой в основном бесспорный порядок рассмотрения заявлений граждан и организаций.

Полагаем, что исполнительное производство – комплексный институт современного российского права, поскольку содержит в себе нормы разных отраслей. С этим соглашаются многие ученые. В то же время это не повод считать исполнительное производство самостоятельной отраслью права. В настоящее время оно сложилось как отрасль российского законодательства. Мы согласны с тезисами Д.В. Дерновой о том, что исполнение судебных актов осуществляется в процессуальной форме и что роль суда заключается в контроле в отношении совершенных исполнительных действий. На наш взгляд, это существенные аргументы в пользу точки зрения об исполнительном производстве как стадии гражданского процесса. Рассмотренные аргументы могут быть использованы при исследовании вопроса об исполнительном производстве как стадии административного судопроизводства. Кроме того, судебные решения по административным делам имеют свои особенности, которые влияют на их исполнение. Например, в случае признания решения, действия (бездействия) незаконным организация, лицо, наделенное государственными или иными публичными полномочиями, обязаны устранить допущенные нарушения и препятствия к осуществлению прав, свобод и законных интересов и восстановить их указанным судом способом в установленный срок, а также сообщить об этом

в течение месяца со дня вступления в законную силу решения суда в суд, гражданину, в организацию, иному лицу, в отношении которых соответственно допущены нарушения или созданы препятствия (ч. 9 ст. 229 проекта Кодекса). В данном случае в процессуальном кодексе не только прописано содержание действий, которые должно совершить виновное лицо, но и установлен срок их совершения, а также отчет об исполнении судебного решения. Все эти действия относятся непосредственно к исполнительному производству, однако законодатель счел необходимым поместить данные нормы в проекте Кодекса в разделе, регламентирующем административное судопроизводство по отдельным категориям дел. Это свидетельствует о том, что законодательство об административном судопроизводстве и законодательство об исполнительном производстве тесно взаимосвязаны, поэтому говорить о полной самостоятельности исполнительного производства (и тем более – как об отрасли права) пока рано. Исходя из всего вышеизложенного, считаем, что исполнительное производство – это последняя стадия административного судопроизводства, которая логически завершает весь процесс рассмотрения и разрешения спора в суде.

Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции включает в себя множество процессуальных институтов, регламентация которых в ГПК РФ и проекте Кодекса различается. Следовательно, проводя их сравнительно-правовой анализ, можно сделать вывод о дальнейших направлениях развития административного судопроизводства. Однако не все положения проекта Кодекса сформулированы с учетом действующего законодательства, поэтому в данном параграфе нами были приведены важные положения нового проекта Кодекса, а также изложены некоторые его недостатки и недочеты, которые следует устранить. В целом, несмотря на ряд неточностей, подготовленный законопроект по ряду показателей превосходит ГПК РФ и АПК РФ, в которых в настоящее время содержатся нормы об административном судопроизводстве.

## **§5. Административное судопроизводство и внесудебный порядок обжалования**

О соотношении административного судопроизводства и процедуры внесудебного обжалования ранее было написано много научной литературы. Основной спор сводился к тому, что сторонники одной точки зрения считали, что судебное и внесудебное обжалование решений, действий органов власти объединяется термином «административная юстиция»<sup>1</sup>. Другие придерживались мнения о том, что административной юстицией следует считать исключительно административное судопроизводство, т.е. только судебный порядок рассмотрения административно-правовых споров<sup>2</sup>. При этом отождествлялись также понятия «административная юстиция», «административное судопроизводство» и «административный процесс». Такое отождествление делалось по принципу уголовного и гражданского судопроизводства, которые именуются соответственно уголовный процесс и гражданский процесс.

Н.Г. Салищева отмечает, что «надлежащее рассмотрение и разрешение споров (конфликтов), возникающих из административных и иных публично-правовых отношений, как в судебном, так и в административном порядке является назревшей проблемой. И административная, и судебная реформы органически связаны друг с другом и преследуют цель создания наиболее оптимальных моделей осуществления правосудия и государственного управления, цель которых общая: решить проблемы социально-экономического развития общества, становления демократического

---

<sup>1</sup> См., например: Будущее административной юстиции // Закон. 2013. №1. С. 24 ; Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. №4. С. 6.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 299.

социального правового государства, создать условия для обеспечения реальной безопасности личности, общества и государства»<sup>1</sup>.

В настоящее время административное судопроизводство, как уже неоднократно отмечалось, регулируется нормами ГПК РФ и АПК РФ, а также Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>2</sup>; общие положения о внесудебном обжаловании содержатся в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>. В случае принятия Кодекса Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан» утратит силу, однако в отношении внесудебного порядка обжалования пока не принято никаких актов. Как отмечает И.В. Панова, «действующее законодательство РФ о порядке административного обжалования не представляет собой стройной системы норм, объединенных в рамках одного закона. Во многих нормативных правовых актах предусматривается возможность только судебного обжалования»<sup>4</sup>.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» является рамочным законом, в соответствии с которым каждый орган исполнительной власти принимает свои регламенты, в которых детализируется установленный порядок. Кроме того, указанный Федеральный закон устанавливает общие правила для рассмотрения не только обращений граждан, связанных с обжалованием решений и действий,

---

<sup>1</sup> Салищева Н.Г. Проблемы развития института административной юстиции в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 713.

<sup>2</sup> Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. №4866-1 : в ред. от 9 февраля 2009 г. №4-ФЗ // Российская газета. 1993. №89 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. №7. Ст. 772.

<sup>3</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ : в ред. от 2 июля 2013 г. №182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №19. Ст. 2060 ; 2013. №27. Ст. 3474.

<sup>4</sup> Панова И.В. О необходимости развития административного (досудебного, внесудебного) порядка рассмотрения административных дел // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 537.



но и предложений и заявлений граждан (рекомендаций по совершенствованию деятельности этих органов, просьб о содействии в реализации конституционных прав и свобод). Полагаем, необходимо принять закон, который устанавливал бы единые для всех правила рассмотрения и разрешения споров в органах исполнительной власти. О необходимости совершенствования административного законодательства, регулирующего вопросы рассмотрения административных дел административными органами и судами, упоминала в своих научных исследованиях Т.К. Андреева<sup>1</sup>.

Непосредственно после VIII Всероссийского съезда судей, на котором Президент РФ поставил вопрос о необходимости формирования административного судопроизводства, в научной литературе и комментариях был затронут вопрос о внесудебном оспаривании. Преобладающее большинство сходится во мнении, что необходимо одновременно развивать как судебный так и внесудебный порядок обжалования, которые часто именуется административной юстицией. Такого мнения придерживается В. Корнеев: «...развитие так называемой административной юстиции будет продолжено в двух основных направлениях. Во-первых, будут совершенствоваться досудебные процедуры рассмотрения административных дел... Во-вторых, будут улучшаться судебные процедуры в рамках как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов»<sup>2</sup>. Считаем, что внесудебный порядок обжалования не следует смешивать с административной юстицией и административным судопроизводством. Внесудебный порядок представляет собой обжалование решения или действия (бездействия) в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу в порядке подчиненности, т.е. гражданину (или организации) предоставляется возможность оспорить акт в более упрощенном порядке, чем судебное разбирательство, без оплаты

---

<sup>1</sup> См.: Андреева Т.К. Административная юстиция в России как система разрешения споров в арбитражном судопроизводстве // Российский судья. 2012. №12. С. 10.

<sup>2</sup> Будущее административной юстиции // Закон. 2013. №1. С. 30.

госпошлины и т.д., но при этом жалоба будет рассматриваться в той же системе органов, она не выйдет за пределы системы органов исполнительной власти. В случае подачи заявления в суд в рамках административного судопроизводства дело уже выходит за пределы сферы деятельности органов исполнительной власти и попадает в зону судебного контроля за действиями и решениями органов публичной администрации. Соответственно можно предположить, что степень независимости и объективности и, следовательно, эффективности разрешения спора будет более высокой при осуществлении административного судопроизводства. Отсюда следует существенное различие судебного и внесудебного порядка обжалования, которое не позволяет объединить данные процессы под общим термином «административная юстиция». Развивая в стране административное судопроизводство, необходимо руководствоваться общепринятым понятием административной юстиции, с учетом особенностей национальной судебной системы и законодательства. В большинстве стран, имеющих развитую систему административной юстиции, последняя понимается именно как особый вид судопроизводства и осуществляется специализированными административными судами либо специально созданными квазисудебными органами. При этом органы публичной администрации, решения или действия которых оспариваются, не входят в систему органов административной юстиции. Однако само законодательство в зарубежных странах может быть построено по-разному. Например, Административно-процессуальный закон Латвии регламентирует как пересмотр административного акта в вышестоящем учреждении, так и контроль административного акта в суде<sup>1</sup>. В то же время в Азербайджанской Республике действуют два закона: «Об административном

---

<sup>1</sup> Административно-процессуальный закон Латвии от 14 ноября 2001 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.pravo.lv/likumi/06\\_apz.html](http://www.pravo.lv/likumi/06_apz.html)

судопроизводстве» и Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики<sup>1</sup>.

Другая проблема связана с обязательностью внесудебного порядка обжалования: должен ли заявитель сначала обжаловать решение или действие (бездействие) в порядке подчиненности, прежде чем обратиться в суд, или можно сразу обращаться в суд, без соблюдения этого порядка. В настоящее время заявитель может по собственному желанию сначала оспорить решение в порядке подчиненности, а затем обратиться в суд или же может сразу обратиться в суд с заявлением. В соответствии с ч. 3 ст. 4 проекта Кодекса 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. Здесь следует разграничивать досудебное урегулирование спора (как досудебное обращение к административному ответчику в целях урегулирования спора) и внесудебный порядок оспаривания. Досудебное урегулирование не относится к внесудебному порядку и представляет собой пример отмеченного ранее усиления диспозитивных начал в рамках административного судопроизводства. О внесудебном порядке обжалования указывается лишь в ч. 1 ст. 220 проекта Кодекса: гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решение, действие (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. Думается, что внесудебное обжалование возможно

---

<sup>1</sup> См.: Баширов Ч.А. Полтора года после введения в действие Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики : опыт административных судов по применению нового закона, его преимуществ и недостатки // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 855 ; Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30573000](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30573000)

не только по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов, но и по другим категориям споров (например, по спорам, вытекающим из отношений, связанных с регулированием государственной службы).

В любом случае полагаем, что внесудебный порядок не должен быть обязательным (либо он может быть обязателен по некоторым административным делам), у заявителей всегда должен быть выбор в способе обжалования. «Административные споры необходимо рассматривать в административном (досудебном, внесудебном) порядке и в порядке административного судопроизводства, синхронно (гармонично) развивая и совершенствуя оба института»<sup>1</sup>.

В настоящее время значительное число решений, действий оспаривается в порядке подчиненности. Однако в этой сфере нет единого законодательного акта, регламентирующего данную процедуру во всех органах исполнительной власти. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» содержит лишь общие положения, которые логичнее было бы дополнить отдельным актом, устанавливающим процедуру рассмотрения споров в органах исполнительной власти. Кроме того, как правильно отмечает И.В. Панова, «данный закон, к сожалению, не называет среди подателей жалоб таких невластных субъектов, как индивидуальные предприниматели, предприятия, учреждения, организации»<sup>2</sup>. Следовательно, большинство заявителей фактически лишены права использовать все возможные способы защиты своих прав. Еще одним актом, регулирующим отношения в рассматриваемой сфере, является Указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями

---

<sup>1</sup> Панова И.В. О необходимости развития административного (досудебного, внесудебного) порядка рассмотрения административных дел // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 539.

<sup>2</sup> Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. М., 2012. С. 145.

граждан и организаций»<sup>1</sup>, в котором указываются организации как субъекты подачи жалобы. В остальных отношениях по обжалованию во внесудебном порядке урегулированы ведомственными нормативными актами (например, приказ Минюста РФ от 30 июня 2009 г. «Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с уведомлением граждан о принятии решения в установленный законодательством Российской Федерации срок»). Среди всех органов исполнительной власти необходимо выделить внесудебный порядок урегулирования налоговых споров. Данная процедура является обязательной: решение, вынесенное по результатам налоговой проверки, может быть обжаловано в судебном порядке только после обжалования этого решения в вышестоящий налоговый орган (п. 5 ст. 101<sup>2</sup> Налогового кодекса РФ<sup>2</sup>). Об осуществлении именно контрольных функций при рассмотрении данной категории дел упоминали многие ученые<sup>3</sup>.

Таким образом, анализ действующего законодательства показывает, что внесудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц может быть обязательным и добровольным (т.е. заявитель вправе выбрать между внесудебным обжалованием и административным судопроизводством). Однако новый проект Кодекса, который, в случае его принятия, придет на смену Закону РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», не содержит положений об обязательном внесудебном порядке разрешения спора. В нем указывается на возможность (необязательность) внесудебного обжалования решений, действий (бездействия) в порядке

---

<sup>1</sup> Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций : указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. №201 : в ред. от 3 ноября 2012 г. №1474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. №8. Ст. 838 ; 2012. №45. Ст. 6214.

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) : федер. закон от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №420-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. №31. Ст. 3824 ; 2013. №52 (ч.1). Ст. 6985.

<sup>3</sup> См., например: Блажеев В.В. Полномочия арбитражных судов при рассмотрении дел об оспаривании действий (бездействия) налоговых органов // Пробелы в российском законодательстве. 2008. №1. С. 86.

подчиненности, а также предусматривается обязательность досудебного урегулирования спора, если такое предусмотрено действующим законодательством. Получается, что нормы НК РФ об обязательном внесудебном оспаривании не находят своего отражения в нормах проекта Кодекса. Следовательно, для устранения данного пробела необходимо внести соответствующие изменения в проект Кодекса.

Сложившееся региональное законодательство также способствует смешению понятий «внесудебное обжалование» и «досудебный порядок урегулирования спора». Например, постановлением Правительства Камчатского края утвержден порядок досудебного обжалования действий (бездействия), решений исполнительных органов государственной власти Камчатского края и их должностных лиц<sup>1</sup>. Аналогичные законы приняты еще в нескольких регионах страны; кроме того, они предусматривают создание специальной комиссии по рассмотрению таких споров. Во всех законах субъектов РФ понятия «внесудебный» и «досудебный» признаются синонимами, в то время как проект Кодекса явно разграничивает их по содержанию.

До обнародования проекта Кодекса административного судопроизводства теоретические представления об административном процессе, внесудебном порядке обжалования и его содержании существенно различались, многие из них противоречат новому проекту Кодекса. Самое распространенное противоречие – включение во внесудебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях и смешение данной категории дел с административно-правовыми спорами. Так, И.В. Панова под внесудебным рассмотрением понимает «рассмотрение административного дела при отсутствии административного спора административно-юрисдикционным органом (например, дела об административном правонарушении) либо

---

<sup>1</sup> О Порядке досудебного обжалования действий (бездействия), решений исполнительных органов государственной власти Камчатского края, их должностных лиц : постановление Правительства Камчатского края от 1 апреля 2008 г. №81-П. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kamchatka.gov.ru/>

рассмотрение административного спора административно-юрисдикционным органом, инициированного самим невластным субъектом (в этом случае у невластного субъекта был выбор между судебным и административным обжалованием)»<sup>1</sup>. Считаем, что после принятия Кодекса административного судопроизводства и с окончательным отграничением административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях необходимо отграничить порядок рассмотрения подобных дел во внесудебном порядке. В отношении производства по делам об административных правонарушениях давно действует КоАП РФ, который в том числе регламентирует не только судебный порядок рассмотрения этих дел, но и внесудебный. Получается, что по административно-правовым спорам, которые рассматриваются в порядке административного судопроизводства и по которым заявитель вправе сначала обратиться во внесудебном порядке, отсутствует единое нормативно-правовое регулирование в части порядка их рассмотрения. Полагаем, что общих положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также ведомственных нормативных актов недостаточно для полноценного регулирования внесудебного порядка обжалования.

Таким образом, единственно возможным способом их решения является принятие закона, который установил бы единые правила внесудебного порядка обжалования, которые конкретизировались бы в ведомственных нормативных актах. Введение общих для всех органов исполнительной власти начал послужило бы формированию единообразного порядка рассмотрения административно-правовых споров во всех органах власти. В научной литературе предлагались разные варианты решения данной проблемы.

---

<sup>1</sup> Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. М., 2012. С. 146.

О необходимости введения ряда процессуальных правил, касающихся производства по административно-правовым жалобам, писала И.В. Панова. По ее мнению, необходимо установить общие вопросы (задачи производства по жалобам, законодательное определение круга решений, создание единого организационного центра по руководству работой по рассмотрению жалоб, обязанности должностных лиц и т.д.), порядок подачи жалобы (закрепить право на подачу групповой жалобы, ограничить возможность неоднократного обращения в вышестоящие органы), рассмотрение жалобы (проверка проводится беспристрастными лицами, получение письменных объяснений, ознакомление с материалами дела, права заявителя, обязанности должностных лиц и т.д.), решение по жалобе (обязанность сообщать о решениях, принятых по жалобе, структура решения по жалобе, введение обязательных реквизитов) и гарантии прав граждан при подаче жалобы (законодательно закрепить безопасность личности заявителя, никто не может быть привлечен к ответственности за подачу жалобы, право на неразглашение имени заявителя и т.д.)<sup>1</sup>. Еще до появления проекта Кодекса она разграничивала внесудебное рассмотрение и досудебное (претензионное) обжалование, однако под последним понимала обращение невластного субъекта с жалобой в административно-юрисдикционный орган как обязательную стадию, необходимую для дальнейшего обращения в судебные органы<sup>2</sup>. Данная точка зрения противоречит новому законопроекту, который, в свою очередь, установив общее правило, не детализировал дальнейшую процедуру. Поэтому, на наш взгляд, необходимо внести изменения в законодательство относительно конкретизации внесудебного и досудебного обжалования. Н.Ю. Хаманева еще в 1984 г. отмечала, что «административный и судебный порядок представляют собой две

---

<sup>1</sup> Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. М., 2012. С. 135 – 140.

<sup>2</sup> Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. №4. С. 8.



неразрывно связанные между собой подсистемы единого демократического института обжалования»<sup>1</sup>. В связи с этим полагаем, что основные положения о судебном, внесудебном и досудебном порядке, их отграничение друг от друга должны быть установлены в Кодексе административного судопроизводства как основном акте, содержащем основы административной юстиции в нашей стране.

В научной литературе ранее предлагалось много вариантов решения проблемы нормативно-правового регулирования данной области. Такое разнообразие объясняется тем, что нет единой точки зрения относительно понятия и содержания термина «административный процесс». Основные исследования в этой области принадлежат В.Д. Сорокину, которые были положены в основу всех последующих теорий и направлений. И.В. Панова считает, что административный процесс включает следующие виды: административно-нормотворческий, административно-правоприменительный и административно-юрисдикционный<sup>2</sup>. При этом административно-юрисдикционный процесс включает в себя производство по административно-правовым жалобам (то, что мы именуем внесудебным порядком обжалования) и производство по делам об административных правонарушениях. Сформулировав таким образом содержание административного процесса, И.В. Панова предлагает объединить указанные институты в единую отрасль – административно-процессуальное право. Представленная структура административного процесса легла в основу последующих исследований в этой области. В частности, М.Я. Масленников считал, что «если административным судам в России суждено быть, то законодательство о них должно включать нормы: судоустройственные, компетенционные и процедурно-процессуальные»<sup>3</sup>. При этом автор в 2008 г. представил собственный проект Российского административно-

---

<sup>1</sup> Хаманева Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах. Казань, 1984. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. М., 2012. С. 54.

<sup>3</sup> Масленников М.Я. Административный процесс : теория и практика. М., 2008. С. 58.

процессуального кодекса (РАПК), основу которого составили положения о производстве по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>. Предложенная структура кодекса представляла собой новый КоАП; разница заключалась в названии закона и указании на то, что производство по делам об административных правонарушениях относится к административно-процессуальному праву.

Был также подготовлен проект федерального закона «Об административных процедурах». Данный законопроект направлен на регулирование отношений, возникающих при обращении граждан, организаций в органы исполнительной власти для решения вопросов в области регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, получения лицензий, регистрации прав на недвижимое имущество, регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, приватизации жилых помещений, выдаче документов, имеющих юридическое значение и т.д. Основной акцент в законопроекте делается на регламентации процедур, не имеющих в своей основе административно-правовой спор; даже сам термин «административное дело» по данному законопроекту не содержит в себе конфликта: под ним понимается совокупность документов и материалов, фиксирующих процесс подготовки, рассмотрения и принятия решения по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) правомочий заинтересованных лиц. Тем не менее в ст. 68 законопроекта указывается на возможность административного или судебного обжалования решения по административному делу. Далее устанавливаются общие положения подачи и рассмотрения жалобы, схожие с теми, которые закреплены в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан». Данный законопроект уже давно был подготовлен, но до сих пор не утратил своей актуальности. Содержащиеся в нем положения об общих правилах рассмотрения заявлений

---

<sup>1</sup> Масленников М.Я. Административный процесс : теория и практика. М., 2008. С. 279 – 292.

граждан необходимы как для правоприменителя, так и для заявителей. Однако сама структура законопроекта близка к структуре любого процессуального кодекса. На наш взгляд, в проекте федерального закона «Об административных процедурах» необходимо оставить только процедурную часть и нормы, устанавливающие возможность административного и судебного обжалования по выбору заявителя. Далее – дать отсылку к закону, регламентирующему процедуру рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) органов власти и их должностных лиц.

И.В. Панова в своих научных исследованиях поддержала предложение Высшего Арбитражного Суда РФ о создании в системе органов исполнительной власти Федеральной административной службы РФ, которая являлась бы единым, независимым от органов исполнительной власти, централизованным контрольным органом, осуществляющим административную внесудебную и досудебную процедуру рассмотрения дел<sup>1</sup>. Предполагалось создание системы следующих органов: Федеральная административная служба РФ, Административная палата субъекта РФ, межтерриториальные подразделения Федеральной административной службы РФ. В компетенцию таких органов входило бы рассмотрение жалоб на действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, рассмотрение дел об административных правонарушениях. Тем не менее, несмотря на теоретически провозглашенную самостоятельность и независимость, полагаем, что система этих органов по своей природе не может обеспечить полностью независимое и беспристрастное рассмотрение административной жалобы. Прежде всего потому, что эти органы создаются внутри системы органов исполнительной власти, т.е. они являются частью данной системы, даже несмотря на то, что

---

<sup>1</sup> См.: Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. №4. С. 21 – 23.

Административные палаты и межтерриториальные подразделения должны формироваться Федеральной административной службой.

Представленные точки зрения, безусловно, имеют свои положительные и отрицательные стороны. В основном они относятся к теории административного процесса и производства по жалобам в органах исполнительной власти и имеют мало общего с темой настоящего исследования. Однако проект Кодекса затрагивает внесудебное и досудебное обжалование; кроме того, закрепление в законодательстве реальной возможности выбрать способ обжалования будет способствовать распределению административных дел между судами и органами исполнительной власти, что, в свою очередь, повысит эффективность административного судопроизводства. Решение этой проблемы видится в следующем изменении действующего законодательства.

Указанный выше законопроект федерального закона «Об административных процедурах» необходимо принять в части установления порядка рассмотрения заявлений граждан и организаций, однако, как уже ранее было предложено, без норм, устанавливающих порядок обжалования. Порядок обжалования относится к внесудебному оспариванию и распространяется на широкий круг отношений (напомним, что в указанном законопроекте ограничен перечень сфер, на которые распространяется его действие, поэтому возможно, что обжалование каких-либо определенных решений не будет урегулировано). Полагаем, что в этой области должен действовать отдельный федеральный закон «О порядке рассмотрения во внесудебном порядке жалоб граждан на решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц». Нормативной основой данного закона станет Федеральный закон «О порядке рассмотрения заявления граждан Российской Федерации», а также Кодекс административного судопроизводства.

В проект Кодекса необходимо также внести изменения относительно отграничения внесудебного и досудебного порядка. Реализовано это будет следующим образом. Проект Кодекса дополнить ст. 3<sup>1</sup> следующего содержания:

«Статья 3<sup>1</sup>. Право на рассмотрение дела во внесудебном порядке и досудебное урегулирование административного спора.

1. Каждый гражданин, организация или иное заинтересованное лицо вправе выбрать административный (внесудебный) или судебный порядок обжалования решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления и их должностных лиц. Выбор административного (внесудебного) порядка обжалования не исключает возможности в дальнейшем обращаться в суд с тем же самым требованием.

2. Порядок рассмотрения жалоб во внесудебном порядке определяется федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными актами.

3. Каждый гражданин, организация или иное заинтересованное лицо вправе урегулировать административно-правовой спор в досудебном порядке путем обращения к административному ответчику с предложением разрешить возникший спор до обращения в суд.

4. В случаях, предусмотренных законом, соблюдение досудебного порядка является обязательным.»

Поскольку законодатель не раскрывает содержания досудебного порядка урегулирования спора, можно предположить, что стороны в данном случае руководствуются общими договорными началами.

Устанавливая возможность выбора способа обжалования, а именно право обращаться в суд после оспаривания в порядке подчиненности, необходимо также рассмотреть возможность обратного порядка. Как правильно отмечает О.А. Тарасов, «дискуссионным и никак не отраженным ни в административных регламентах, ни в других организационно-правовых

документах является вопрос о допустимости использования для урегулирования спора во внесудебном порядке уже после обращения физического или юридического лица в суд такого механизма урегулирования споров в системе исполнительной власти, который предусмотрен для досудебной стадии развития конфликта»<sup>1</sup>. С одной стороны, право выбора способа защиты нарушенного права полностью согласуется с высказанной мыслью. С другой стороны, если разрешить обратное, то получится, что после обжалования во всех судебных инстанциях гражданин будет вправе обжаловать незаконное решение, действие в порядке подчиненности, игнорируя тем самым судебное решение. Таким образом, получится, что решение по делу, вынесенное органом исполнительной власти, будет иметь преимущество перед судебным решением. Полагаем, что такое допущение противоречит основному предназначению судебной власти, в частности административной юстиции, поэтому предоставлять такое право мы считаем нецелесообразным.

Внесудебный порядок обжалования, организованный должным образом, будет способствовать повышению эффективности административного судопроизводства. Это касается, в первую очередь, распределения нагрузки между судами и органами власти, а также возможностью выбора способа обжалования. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции следует отграничивать от внесудебного и досудебного порядка обжалования. Правильно организованный внесудебный (административный) порядок обжалования следует рассматривать как одну из процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства, поскольку он позволяет распределить административные дела между судами, а также предоставляет заявителям возможность выбирать способ обжалования.

---

<sup>1</sup> Тарасов О.А. Проблемы правового регулирования внесудебных процедур разрешения административных споров и возможные пути их решения // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. №6 (79). С. 15.

Для того чтобы внесудебный порядок функционировал в качестве одной из процессуальных гарантий эффективности, необходимо его четкое нормативно-правовое регулирование, которое в настоящее время отсутствует. По нашему мнению, необходимо принять федеральный закон, который установил бы общий для всех органов власти порядок рассмотрения жалоб во внесудебном (административном) порядке.

Итак, в настоящее время внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административно-правовых споров не разграничиваются. В научной литературе приводятся разные точки зрения относительно развития административного порядка обжалования, однако все предложения носят ограниченный характер и не учитывают взаимосвязи внесудебного обжалования и административного судопроизводства. Основываясь на нормах проекта Кодекса, предлагаем внести изменения в законодательство в части уточнения терминов и порядка внесудебного и досудебного разрешения спора. Необходимо, чтобы внесудебный порядок стал одной из процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства.

## **ГЛАВА 2. Административные дела, рассматриваемые в судах общей юрисдикции**

### **§1. Понятие и особенности административных дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции**

Проект нового Кодекса административного судопроизводства закрепил термин «административное дело», определил категории споров, которые рассматриваются в рамках административного судопроизводства. Данный термин ранее уже упоминался в действующем законодательстве: в ст. 126 Конституции Российской Федерации, ст. 19, 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup>. О существовании понятия «административное дело» указывалось в постановлении Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г.<sup>2</sup> Принятый 7 февраля 2011 г. Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»<sup>3</sup> закрепил систему судов общей юрисдикции в Российской Федерации, порядок их создания и упразднения, а также использовал понятие «административное дело». В Федеральном конституционном законе «О военных судах Российской Федерации»<sup>4</sup> тоже используется термин «административные дела», под которыми понимают «дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и

---

<sup>1</sup> О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. №1. Ст. 1 ; 2014. №6. Ст. 549.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука : постановление Конституционного Суда РФ от 28 июня 1999 г. №9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. №5. С. 2 – 13.

<sup>3</sup> О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. №1-ФКЗ : в ред. от 1 декабря 2012 г. №3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. №7. Ст. 898 ; 2012. №49. Ст. 6746.

<sup>4</sup> О военных судах Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 23 июня 1999 г. №1-ФКЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. №26. Ст. 3170 ; 2014. №6. Ст. 549.



охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений» (п.1 ч.1 ст.7). При этом в п. 3 ч.1 этой же статьи к компетенции военных судов, помимо административных дел, относятся дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы. Таким образом, как правильно отмечает И.М. Галий, «в ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» под административными делами подразумеваются именно административно-правовые споры, а дела об административных правонарушениях к таким не отнесены»<sup>1</sup>. С учетом положений проекта Кодекса, который не относит дела об административных правонарушениях к числу административных дел, в случае принятия законопроекта необходимо будет внести изменения в Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» в этой части. Вместе с проектом Кодекса были подготовлены проекты законов о внесении изменений в ряд законодательных актов в связи с принятием Кодекса. Проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>2</sup> в ст. 2 предусматривает внесение изменений в Федеральный конституционный закон «О военных судах в Российской Федерации», однако данные изменения не затрагивают норм ст. 7. Это существенное противоречие, которое необходимо будет устранить.

В соответствии с п.1 ст.18 проекта Кодекса, **административное дело** – это принятое к производству суда требование о разрешении правового спора

---

<sup>1</sup> Галий И.М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия // Российский судья. 2007. №1. С. 41.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : проект федер. конституц. закона №246969-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

между субъектами публичных правоотношений, а также материалы, относящиеся к указанному спору. Особо отмечается, что понятие «административное дело» не распространяется на дела об административных правонарушениях.

Еще до появления проекта Кодекса ученые высказывали мнения относительно содержания термина «административное дело», которые были очень близки к новому определению. А.К. Соловьева полагала, что «под административным делом следует понимать публично-правовой спор о законности правовых актов и действий (бездействий) субъектов публичного управления, в том числе и споры о законности и обоснованности постановлений о наложении административных взысканий»<sup>1</sup>. В. Ершов рассматривал административное дело как административный спор<sup>2</sup>. Как видно из приведенных определений, многие авторы понимают под административным делом именно административно-правовой спор. На наш взгляд, с этим нельзя не согласиться, однако между рассматриваемыми понятиями не следует ставить знак равенства. Административное дело необходимо рассматривать как некую процессуальную «оболочку» административного спора, когда последний передается на рассмотрение и разрешение суда.

В то же время в ГПК РФ, который регулирует административное судопроизводство в судах общей юрисдикции, нет термина «административное дело». Применительно к данной категории споров используется термин «дела, возникающие из публичных правоотношений». Но в ГПК РФ не упоминается и об административном судопроизводстве; мы можем лишь по аналогии с АПК РФ утверждать, что этот вид судопроизводства действительно осуществляется в судах общей юрисдикции. Таким образом, дела, указанные в ст. 245 ГПК РФ,

---

<sup>1</sup> Соловьева А.К. Административная юстиция в России : проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

<sup>2</sup> См.: Ершов В. Разделение властей. К вопросу о компетенции судов по разрешению административных споров // Российская юстиция. 2001. № 11. С.71.

рассматриваются по правилам административного судопроизводства и, следовательно, являются административными делами.

Если сравнивать нормы ГПК РФ и АПК РФ, то Подраздел 3 ГПК РФ называется «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», между тем как соответствующий раздел в АПК РФ называется «Производство... по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». Различие в наименовании говорит о том, что нет четкого разграничения между данными понятиями, а между тем оно необходимо. По верному замечанию Ю.А. Поповой, «...приведенные терминологические и структурные различия не только демонстрируют непоследовательность законодателя, но и заставляют усомниться в правильности определения понятийного содержания терминов "публичные правоотношения", "административные правоотношения»<sup>1</sup>.

Возникает вопрос: как соотносятся понятия «публично-правовой спор» и «административно-правовой спор»? Остановимся на изучении положений Подраздела 3 ГПК РФ, который предусматривает возможность обжалования в суд решений, действий (бездействия) не только органов исполнительной власти и их должностных лиц, но и других органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных комиссий. В то же время под административно-правовым спором понимается разногласие, возникшее в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами. Таким образом термин «публично-правовой спор» шире понятия «административно-правовой спор», и соотносятся они как целое и часть.

Существуют и другие точки зрения по поводу соотношения данных понятий. Так, Н.Г. Салищева и Н.Ю. Хаманева их отождествляют: «...практика рассмотрения судами общей юрисдикции административно-

---

<sup>1</sup> Попова Ю.А. Процессуальная форма разрешения споров, возникающих из публичных и административных правоотношений // Российский судья. 2011. №4. С. 5 – 8.

правовых споров, т.е. споров, имеющих публично-правовой характер...»<sup>1</sup>. Ими неоднократно используется конструкция «публично-правового (административного) спора», что также подтверждает их точку зрения по поводу тождества этих понятий.

На наш взгляд, более верным является вывод о соотношении понятий «публично-правовой спор» и «административно-правовой спор» как целого и части. Административно-правовой спор включает в себя споры, одной из сторон которых являются органы исполнительной власти, другие органы и должностные лица, осуществляющие государственное управление. Между тем, например, деятельность избирательных комиссий не предполагает осуществления государственного управления, в то время как ГПК РФ относит споры с участием данных органов к предмету рассмотрения в ходе производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений.

Если производить подробный анализ понятия «административное дело», определение которого дано в проекте Кодекса, то главной его характеристикой законодатель подчеркивает «требование о разрешении правового спора». В связи с этим сразу возникает желание отграничить термины «административное дело» и «административное исковое заявление», поскольку именно исковое заявление всегда определяется как требование о защите. С этой точки зрения, на наш взгляд, было бы правильным определить административное дело как спор, переданный на рассмотрение и разрешение в суд или, конкретнее, это административно-правовой спор между участниками спорных административных правоотношений. Более точное определение административного дела дается в Кодексе административного судопроизводства Украины<sup>2</sup>, принятом в 2005г.: «...дело административной юрисдикции (далее – административное дело) – переданный на рассмотрение административного суда публично-

---

<sup>1</sup> Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 35, 43.

<sup>2</sup> Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 г. №2747-IV : в ред. от 4 июля 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://continent-online.com/>

правовой спор, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо или другой субъект, который осуществляет властные управленческие функции на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий». Исходя из данного определения можно выделить такие признаки административного дела: публично-правовой спор; одной из сторон этого спора является орган исполнительной власти или местного самоуправления, их должностное или служебное лицо; спор передан на разрешение административному суду путем обращения с административным иском. При этом в п.6 той же статьи дается также легальное определение административного иска. Под ним понимается «обращение к административному суду о защите прав, свобод и интересов в публично-правовых отношениях».

Данное определение административного дела охватывает не только споры, возникающие из административно-правовых отношений; сюда же включаются и другие публично-правовые споры (например, п. 5 ч.1 ст.17 – административные суды рассматривают споры, связанные с избирательным процессом или процессом референдума). Таким образом, в Кодексе административного судопроизводства Украины дается широкое понятие административного дела.

Однако существует и другое мнение по поводу содержания понятия «административное дело». А.Б. Зеленцов ссылается на определение, данное «юридическому делу» С.С. Алексеевым, который рассматривает юридическое дело, с одной стороны, как конкретный жизненный случай, в отношении которого осуществляется применение закона, а с другой – как совокупность документов, комплектуемых в ходе применения закона к данному случаю<sup>1</sup>. На основе указанного определения А.Б. Зеленцов считает, что «в сфере административного права этот конкретный случай может

---

<sup>1</sup> См.: Алексеев С.С. Право : опыт комплексного исследования. М., 1999.

носить характер административно-правового конфликта в виде административного спора или административного правонарушения, а может выражаться в неконфликтных ситуациях. Отсюда понятие «административное дело» отражает не только объект юрисдикционного правоприменения, но и включает случаи оперативно-исполнительного, позитивного правоприменения (например, административные дела правонаделительного характера)<sup>1</sup>. Отсюда следует, что в понятие «административное дело» включается как сам административно-правовой спор, так и производство по делам об административных правонарушениях и процедуры правонаделительного характера (например, применении поощрений, выдача разрешений и т.д.). Такую трактовку можно назвать «административным делом» в широком смысле. Однако столь широкое понимание административного дела, на наш взгляд, вызывает сомнения. В частности, спорным является включение сюда процедур правонаделительного характера: во-первых, потому, что они представляют неконфликтную ситуацию и в них отсутствует спор, следовательно, они не могут быть предметом судебного разбирательства. Как было отмечено выше, категория административных дел возникает при разрешении спора в судебном порядке, а в данном случае имеет место административный порядок применения мер поощрения. Во-вторых, в структуре административного процесса процедуры правонаделительного характера (или оперативно-распорядительный процесс) занимают самостоятельное место наряду с административным судопроизводством (если рассматривать административный процесс в широком смысле этого слова).

Основываясь на определении, данном понятию «юридическое дело» С.С. Алексеевым, можно административное дело рассматривать в двух смыслах. Во-первых, под административным делом следует понимать конкретный административно-правовой спор, возникающий между

---

<sup>1</sup> Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2005. С. 94.

сторонами административных правоотношений. Такое понимание административного дела можно назвать материально-правовым. Во-вторых, административное дело можно рассматривать и как совокупность документов, собираемых определенным образом в ходе рассмотрения спора и представляющих собой единую, логически целостную систему. Данный подход можно обозначить как технический, или документарный. Такое понимание административного дела полностью соответствует определению, которое содержится в проекте Кодекса административного судопроизводства. Данная мысль была высказана еще ранее, до появления проекта Кодекса<sup>1</sup>. На наш взгляд, оба подхода имеют право на существование, однако приоритетным должен стать материально-правовой подход, поскольку именно он отражает сущность спорных правоотношений. Документарный подход можно рассматривать как дополняющий содержание материально-правового подхода и более полно раскрывающий процессуальную сущность административного дела.

В проекте Кодекса, в ст. 1, перечислены категории дел, которые рассматриваются в рамках административного судопроизводства. Это открытый перечень, позволяющий высказывать предположения относительно тех или иных административных споров и возможности их рассмотрения в рамках административного судопроизводства. Ранее многие ученые уже высказывали свои предположения относительно новых категорий административных дел в связи с дополнением и изменением ст. 245 ГПК РФ.

Ю.А. Попова полагает, что «ст. 245 можно было бы дополнить делами по защите политических прав и свобод (свобода слова, мысли, митингов, собраний и т.п.)»<sup>2</sup>. На наш взгляд, такое предположение является результатом слишком широкого понимания сущности и задач производства

---

<sup>1</sup> См.: Пешкова Т.В. Административные дела, рассматриваемые судами общей юрисдикции: теоретический анализ понятия // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2012. №1 (12). С. 226.

<sup>2</sup> Попова Ю.А. Процессуальная форма разрешения споров, возникающих из публичных и административных правоотношений // Российский судья. 2011. №4. С. 6.

по делам, вытекающим из публичных правоотношений. Чтобы разобраться в сущности и содержании административных дел, необходимо, прежде всего, задать четкие критерии отграничения административных дел от иных категорий дел. Как мы уже ранее отмечали, таким критерием следует признать административный, управленческий характер спорных правоотношений. Таким образом, если исходить из этого критерия, то предложенные Ю.А. Поповой дела о защите политических прав и свобод не следует относить к административным делам. Свобода слова, мысли, собраний и т.д. закреплены Конституцией РФ в качестве основополагающих политических прав и свобод человека и гражданина. Нарушение этих прав или создание препятствий к их реализации могут проявляться в самых разных формах: цензура в средствах массовой информации; издание нормативных актов, решений, прямо или косвенно ограничивающих данные права; угрозы и иные препятствия со стороны негосударственных объединений и организаций и др. Из всех возможных нарушений политических прав и свобод только их нарушение путем принятия государственными органами нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) можно с уверенностью отнести к административным делам. В этом случае есть выраженные определенным образом намерения органов или должностных лиц, осуществляющих государственное управление, которые нарушают конституционные права граждан на свободу слова, митингов и т.д. Если рассматривать любое нарушение политических прав в порядке административного судопроизводства, то число таких административных дел будет во много раз больше, чем гражданских и уголовных.

Если продолжать анализировать административные дела с точки зрения включения или не включения в эту категорию тех или иных правовых споров, то необходимо вернуться к исследованию ст. 1 проекта Кодекса, в которой к административным делам относятся споры о защите



избирательных прав и права на участие в референдуме. Если рассматривать указанные споры с точки зрения их содержания, то определенный элемент публичности здесь есть: одной из сторон таких споров, как правило, является избирательная комиссия соответствующего уровня или член (члены) избирательной комиссии. Однако действительно ли эти споры можно рассматривать в порядке административного судопроизводства, ведь не все публично-правовые отношения являются административными?

Если придерживаться указанного выше критерия – управленческого характера, т.е. участие в спорных правоотношениях органов исполнительной власти и иных органов, осуществляющих государственное управление, то можно с уверенностью утверждать, что споры о защите избирательных прав не относятся к административным делам. Тем не менее в правовой науке не сложилось определенной позиции по вопросу о статусе избирательных комиссий – являются ли они органами исполнительной власти или нет?

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> в п. 21 ст. 2 устанавливает законодательное определение избирательной комиссии: «...это коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов». В приведенном определении не указывается на принадлежность избирательной комиссии к системе органов исполнительной власти, однако подчеркивается организационный и обеспечительный характер их деятельности. На наш взгляд, это не говорит о том, что избирательные комиссии осуществляют государственное управление. К основным признакам государственного управления относятся следующие<sup>2</sup>: исполнительно-распорядительная

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №24. Ст. 2253 ; 2014. №6. Ст. 565.

<sup>2</sup> Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник. 4-е изд, пересмотр. и доп.. М., 2010. С. 36 – 38.

деятельность по применению законов; осуществление административного правотворчества и административной юрисдикции; всеобщность государственного управления; непрерывная, постоянная и планомерная деятельность и др. Как видно из представленного определения избирательной комиссии, данные органы выполняют некоторые организационные функции, однако их нельзя в полной мере назвать исполнительно-распорядительными. Помимо этого избирательные комиссии не издаются обязательных для других субъектов права правила поведения, они вправе лишь принимать обязательные для других органов и избирательных комиссий решения по конкретным обращениям (ч. 10, 11 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Избирательные комиссии не обладают также полномочиями юрисдикционного характера: в ч. 4 ст. 20 говорится лишь о том, что избирательные комиссии рассматривают в пределах своих полномочий поступившие к ним обращения о нарушении закона и дают по ним в установленный срок письменный ответ. То есть эти органы, по существу, не осуществляют разрешение споров, не налагают санкций, не привлекают к ответственности. В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ все дела об административных правонарушениях в области избирательных прав рассматриваются судами.

Таким образом, правовое положение избирательных комиссий в системе государственных органов неоднозначно. Данные органы не входят в систему органов исполнительной власти, им присущи лишь некоторые элементы государственного управления. Следовательно, споры об избирательных правах, связанные с деятельностью избирательных комиссий не входят в предмет регулирования административного права, а значит, эту категорию дел нельзя отнести к административным делам.

Из ГПК РФ в проект Кодекса административного судопроизводства перешли две новые категории споров – дела об административном надзоре и

дела о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении. По сути, законодатель любые новые категории дел, так или иначе связанные с участием органов государственной власти, относит к делам, вытекающим из публичных правоотношений. Насколько обоснована такая позиция? На наш взгляд, дела о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, следует исключить из перечня административных дел. При детальном изучении главы, посвященной указанной категории дел, можно выделить несколько особенностей таких дел, которые не позволяют рассматривать их в порядке административного судопроизводства. Рeadмиссия – это институт международного права. «Сущность соглашений о реадмиссии составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран или лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию одной договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории другой договаривающейся стороны»<sup>1</sup>. На наш взгляд, данную категорию дел нельзя считать административно-правовым спором по следующим причинам. Во-первых, административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение подается в суд исключительно территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции (в отличие от дел об административном надзоре, где об отмене надзора может обратиться само поднадзорное лицо).

Во-вторых, в соответствии с ч.1 ст. 261.2 ГПК РФ (ч.1 ст. 253 проекта Кодекса) заявление о временном размещении подается в суд в течение 48 часов с момента помещения иностранного гражданина в специальное учреждение. То есть, по сути, это уже уведомительный порядок, несмотря на

---

<sup>1</sup> Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. №3. С.18.

то что суд может отказать в удовлетворении административного искового заявления.

В-третьих, имеет ли место спор по данной категории дел? Мы считаем, что нет. Иностраный гражданин, в отношении которого принимается решение, принимает участие в судебном заседании, однако ни в ГПК РФ, ни в проекте Кодекса не говорится о том, что он является ответчиком по делу. Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции обращается в суд с требованием о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение, при этом такое требование обращено не к самому иностранному гражданину (если бы он являлся административным ответчиком по делу), а представляет собой, как уже отмечалось ранее, уведомительный порядок, заключающийся в получении санкции суда. В данном процессе иностранный гражданин является заинтересованным лицом, поскольку при разрешении указанного дела затрагиваются его права и свободы. В связи с этим рассмотрение дела о реадмиссии по своему содержанию близко к делам особого производства, рассматриваемым в рамках гражданского процесса.

В-четвертых, по делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение, предметом судебного разбирательства является вопрос о применении к указанному лицу определенных мер принудительного характера. Процедура реадмиссии является принудительной мерой в отношении иностранного гражданина и применяется в случае нахождения этого лица на территории страны без законных оснований. Следовательно, помещение иностранного гражданина в специальное учреждение является также актом принуждения. Административное судопроизводство не следует смешивать с процедурой применения к лицу мер ответственности или иного принуждения (на этом основании, очевидно, в структуру административного судопроизводства не включено производство по делам об административных правонарушениях).

Кроме того, сам предмет дела о реадмиссии не относится к сфере действия норм административного права. Безусловно, нормы административного права тесно связаны со многими отраслями права, однако по данной категории дел преимущественно затрагиваются нормы миграционного и международного права, поэтому это следует считать одним из оснований для исключения таких дел из числа административных. Рeadмиссия осуществляется на основании норм миграционного права и соглашений Российской Федерации с другими государствами, поэтому в возникающих правоотношениях управленческие отношения, т.е. отношения непосредственно между органами исполнительной власти, входящие в предмет регулирования административного права, уходят на второй план. В связи с этим предлагаем новую редакцию ч. 3 ст. 1 проекта Кодекса, исключив из нее п.4 ч. 3, т.е. дела о временном размещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих реадмиссии, в специальном учреждении. На наш взгляд, эти дела должны рассматриваться судами общей юрисдикции в рамках гражданского судопроизводства. Необходимо также удалить из проекта Кодекса главу 26 «Производство по административным делам о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении». Эти нормы следует включить в ГПК РФ, однако тогда возникнет проблема, поскольку в случае принятия Кодекса административного судопроизводства из ГПК РФ будет исключен Подраздел III, регламентирующий производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. Тут возможны два варианта: включение данной главы в Подраздел IV, регламентирующий особое производство, либо отнесение этих споров к производству по делам с участием иностранных лиц (Раздел V ГПК РФ). Поскольку заинтересованным лицом по делам о реадмиссии является иностранный гражданин (или лицо без гражданства), то на первый взгляд может показаться, что по субъекту спорных отношений эту категорию дел следует

отнести к производству по делам с участием иностранных лиц. Однако Раздел V ГПК РФ содержит нормы международного частного права, регламентирующие участие иностранного гражданина в процессе, в то время как процедура помещения и само пребывание в специальном учреждении регламентировано нормами российского права<sup>1</sup> и предусматривается в отношении иностранного гражданина независимо от того, гражданином какой страны он является. На наш взгляд, целесообразно было бы выделить в ГПК РФ самостоятельный раздел «Особенности рассмотрения отдельных категорий дел» и одну из глав посвятить указанной категории споров. Действующий ГПК РФ в случае внесения изменений относительно порядка рассмотрения какой-либо категории дел, не предусматривает специального раздела: либо новая категория споров должна включаться в особое производство (что не всегда верно, поскольку это тоже специфическая группа дел, имеющая свои особенности), либо «вклиниваться» в структуру кодекса, нарушая его целостность. В данном случае введение нового Раздела «Особенности рассмотрения отдельных категорий дел» станет логически правильным решением, поскольку будет предусматривать возможность включения сюда в будущем новых категорий дел, которые возникают в связи с постоянным развитием общественных отношений.

Еще один вид споров – производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Эти дела, наряду с делами о реадмиссии, были относительно недавно включены в ГПК РФ и отнесены к делам, возникающим из публичных правоотношений. Автоматически они были включены в проект Кодекса административного судопроизводства. Сразу после внесения соответствующих изменений в законодательство в научной литературе стали обсуждать правовую природу

---

<sup>1</sup> Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии : постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 №1306 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №2. Ст. 130.

дел об административном надзоре, а также правильность их рассмотрения в рамках административного судопроизводства. Высказывалось мнение о том, что дела об административном надзоре следовало бы отнести к делам особого производства: «...можно утверждать, что суд обязывается лишь к проверке оснований для установления административного надзора, т.е. фактически к установлению некой совокупности юридических фактов, что и составляет предмет деятельности суда в особом производстве»<sup>1</sup>. Однако Верховный Суд РФ отверг такой подход, указав, что возможность введения ограничений прав и свобод лица, освобожденного из мест отбывания уголовного наказания, в порядке особого производства исключается, поскольку сущность таких ограничений не соответствует природе правоотношений, разрешение споров по которым производится судом по правилам главы 27 ГПК РФ<sup>2</sup>.

А.С. Вельмин в качестве доводов, подтверждающих административно-правовую природу дел об административном надзоре, высказывает следующие: заявителем по делу выступает орган публичной власти; орган, обращающийся в суд, и лицо, в отношении которого планируется установить административный надзор, непосредственно не связаны конкретным публичным правоотношением, однако полномочия органа вытекают из общих целей и задач его деятельности в сфере профилактики преступлений; по делам об административном надзоре суд имеет дело с установлением публичного правоотношения, основанного на власти и подчинении; посредством установления оснований для административного надзора суд осуществляет проверку законности действий и решений органов власти; деятельность суда по проверке оснований для установления административного надзора есть предварительный судебный контроль за

---

<sup>1</sup> Вельмин А.С. Правовая природа дел об административном надзоре, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. №8. С. 20.

<sup>2</sup> Письмо Верховного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2009 г. №2/общ-299. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

действиями органов исполнительной власти<sup>1</sup>. С некоторыми указанными аргументами, например, проверкой судом законности действий органов исполнительной власти при установлении административного надзора, мы не можем согласиться. Фактически это происходит следующим образом: орган обращается в суд и представляет пакет документов, подтверждающих обоснованность установления, продления или прекращения административного надзора (в соответствии со ст. 257 проекта Кодекса заявитель представляет копию приговора суда, копию постановления начальника исправительного учреждения, материалы, характеризующие личность лица, в отношении которого устанавливается административный надзор и др.). Необходимо отметить, что по данной категории дел представленные документы рассматриваются в качестве доказательств, они не являются предметом судебного разбирательства. Суд в рамках рассмотрения дела об административном надзоре не может признать недействующим постановление начальника исправительного учреждения, тем более, предметом судебного разбирательства не может стать решение (приговор) другого суда. В то же время ранее нами был установлен критерий управленческого, административного характера спорных правоотношений, которому соответствуют дела об административном надзоре. Ведь административный надзор – это осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных ст.1 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>2</sup>. Он осуществляется органами внутренних дел, которые входят в систему органов исполнительной власти, следовательно, отношения

---

<sup>1</sup> См.: Вельмин А.С. Правовая природа дел об административном надзоре, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. №8. С. 20 – 22.

<sup>2</sup> Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федер. закон от 6 апреля 2011 г. №64-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №432-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. №15. Ст. 2037; 2013. №52 (ч.1 ). Ст. 6997.



между органом внутренних дел и поднадзорным лицом (либо лицом, в отношении которого ставится вопрос об установлении административного надзора) представляют собой отношения «власти – подчинения» и основаны на нормах административного права.

Ранее, анализируя дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение, одним из оснований для исключения данной категории из числа административных дел мы назвали принудительный характер мер, вопрос о применении которых решался при рассмотрении дел о реадмиссии. Административный надзор, по сути, тоже связан с определенным принуждением, поскольку предполагает запрещение посещения и пребывания в определенных местах, обязательную явку в орган внутренних дел для регистрации (ст. 4 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»). Однако данные ограничения нельзя считать в полной мере принуждением, поскольку в указанном случае на лицо возлагаются определенные дополнительные обязанности, но в остальном поднадзорное лицо свободно в выборе своих действий. При помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение принуждение для него выражается в совершенно иных последствиях: он содержится в специальном учреждении, а затем будет отправлен в страну своего гражданства. Очевидно, что по делам об административном надзоре принуждение менее выражено, чем по делам о реадмиссии. При решении вопроса о назначении административного надзора обязанности, связанные с исполнением судебного решения, касаются органов исполнительной власти (органов внутренних дел), что свидетельствует об административном характере возникающих правоотношений. Поэтому рассмотрение дел об административном надзоре следует оставить в рамках административного судопроизводства, а дела о помещении иностранного гражданина,

подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение отнести к гражданскому судопроизводству.

Относительно содержания категории «административное дело» можно поставить вопрос о возможности включения сюда споров, связанных с административными договорами. Такое предположение возникло в результате анализа законодательства стран СНГ об административном судопроизводстве. Например, в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 17 Кодекса административного судопроизводства Украины к подсудности административных судов относятся споры, возникающие по поводу заключения, исполнения, прекращения, отмены или признания недействительными административных договоров.

В настоящее время возрастает актуальность исследования административных договоров как явления, возникшего совсем недавно в науке административного права. Однако уже сейчас по этой теме было проведено много исследований и защищена не одна диссертация<sup>1</sup>. Что необходимо понимать под административным договором и следует ли включать споры, связанные с их заключением и расторжением, к административным делам? Все существующие точки зрения по поводу понятия административного договора освещать не будем, поскольку это не является темой настоящего исследования. Из значительного числа их определений приведем лишь одно. Д.Н. Бахрах определяет административный договор как «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий)

---

<sup>1</sup> См., например: Синдеева И.Ю. Административный договор как институт административного права : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009 ; Колокольцев А.Н. Теоретические концепции административного договора в Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2009 ; Балицкая Н.В. Административный договор как форма публичного управления в сфере организации услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом общего пользования : региональный аспект : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2008 ; Ротенберг А.С. Административный договор : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006.

взаимные права и обязанности его участников»<sup>1</sup>. Ю.Н. Старилов<sup>2</sup> выделяет следующие признаки административного договора: его содержание выходит за рамки обычных гражданско-правовых договорных отношений; включает контрольно-надзорные полномочия представителей исполнительных органов; заключение административного договора со стороны органа исполнительной власти только в пределах его компетенции; возможность одностороннего расторжения договора органом исполнительной власти в случае неисполнения своих обязательств другим участником и др. К административным договорам относятся концессионные соглашения, контракты органов исполнительной власти с предприятиями, поставляющими продукцию, о предоставлении налоговых льгот и др.

Таким образом, как минимум одной стороной в административном договоре является орган исполнительной власти; отношения, урегулированные таким договором, представляют собой управленческие отношения, связанные с осуществлением административно-хозяйственной и распорядительной деятельности. Следовательно, споры по поводу заключения, расторжения административных договоров формально подпадают под установленный критерий споров, вытекающих из управленческих отношений и подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства. На наш взгляд, указанные выше особенности административного договора не позволяют поставить его в один ряд с такими классическими гражданско-правовыми договорами, как договор купли-продажи, аренды, поставки и т.д. С другой стороны, особенности рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений, как раз учитывают специфические черты административного договора: суд может признать обязательной явку представителя государственного органа, возложение бремени доказывания на государственный орган. Данные меры

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. 2-е изд. М., 2006. С. 340.

<sup>2</sup> См.: Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник. 4-е изд, пересмотр. и доп. М., 2010. – С. 490 – 495.

направлены, прежде всего, на защиту «слабой стороны» в спорных правоотношениях, а в административном договоре так или иначе могут участвовать частные лица. Поэтому целесообразнее было бы отнести споры, связанные с заключением, изменением, расторжением административных договоров, к числу административных дел.

Проект Кодекса административного судопроизводства относит к административным делам дела об оспаривании решений, действий (бездействия), касающихся государственной службы (п.6 ч.2 ст.1 проекта Кодекса), однако не дает дальнейших указаний. Эта разновидность споров по своему содержанию является исключительно административным правоотношением, сторонами которого являются государственный служащий и представитель нанимателя (руководитель государственного органа, осуществляющий полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации). Вместе с тем это не трудовые отношения между работником и работодателем, которые рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства. В настоящее время индивидуальные служебные споры государственных гражданских служащих (ст. 70 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ») рассматриваются комиссией государственного органа по служебным спорам или судом. В последнем случае такого рода дела по первой инстанции разрешаются районными судами, что опять же ставит вопрос о целесообразности разработки специальных правил рассмотрения данных дел. Если обратиться к законодательству других стран, то уже упомянутый ранее Кодекс административного судопроизводства Украины к числу административных дел относит споры по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы (п. 2 ч.2 ст. 17 Кодекса административного судопроизводства Украины). О возможности включения в число административных дел споров, связанных с государственной службой, высказывались также некоторые ученые.

Например, Ю.Н. Старилов считает, что «административным судам могут быть подчинены и споры публично-служебного характера, т.е. споры государственных служащих, которые считают незаконным совершение некоторых действий начальников или всей администрации»<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», индивидуальный служебный спор может быть рассмотрен в суде по письменным заявлениям гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, представителя нанимателя или представителя выборного профсоюзного органа данного государственного органа, если хотя бы один из них не согласен с решением комиссии по служебным спорам либо если гражданский служащий или представитель нанимателя обращается в суд без обращения в комиссию по служебным спорам. При этом в ч. 14, 15 перечислены споры, которые рассматриваются непосредственно в судах: о восстановлении в ранее замещаемой должности, увольнения с гражданской службы, о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу и др.

Таким образом, в федеральном законе, устанавливающем правовую регламентацию государственной гражданской службы, четко указана подсудность районных судов по служебным спорам. Особенность данных категорий споров состоит в следующем: сторонами выступают государственный гражданский служащий (либо лицо, поступающее на государственную службу или ранее находившееся на государственной службе); предметом судебного разбирательства являются отношения, урегулированные законодательством о государственной службе, что уже свидетельствует о непосредственной связи с административным правом и регулируемые им отношениями. Участие в данных правоотношениях государственных органов в качестве представителей нанимателя, а также

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 328.

субординационный характер этих отношений свидетельствуют о публичном характере указанных споров.

Поскольку в проекте Кодекса содержится лишь указание на рассмотрение в порядке административного судопроизводства дел об обжаловании действий, решений в связи с прохождением государственной службы и не детализируется порядок их рассмотрения (в Разделе IV проекта Кодекса «Особенности производства по отдельным категориям дел» нет главы, посвященной этой категории споров), полагаем необходимым конкретизировать содержание данных споров, а также порядок их рассмотрения, для того чтобы не было противоречий между проектом Кодекса (в случае его принятия) и Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В настоящее время такое противоречие имеет место, поскольку проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>1</sup> не содержит изменений, которые необходимо внести в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с принятием проекта Кодекса. Следовательно, на наш взгляд, п. 6 ч. 2 ст. 1 проекта Кодекса необходимо изложить в следующей редакции: «индивидуальные служебные споры, за исключением споров, отнесенных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к компетенции комиссии государственного органа по служебным спорам».

Чтобы исключить противоречия между Кодексом административного судопроизводства и Федеральным законом «О государственной гражданской

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : проект федер. закона №246965-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

службе Российской Федерации», необходимо дополнить проект Кодекса статьей следующего содержания:

«Индивидуальные служебные споры, рассматриваемые судами общей юрисдикции в рамках административного судопроизводства.

1. Суды рассматривают в порядке производства по административным делам следующие категории индивидуальных служебных споров:

1) в судах рассматриваются индивидуальные служебные споры по письменным заявлениям:

гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, – о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы независимо от оснований прекращения или расторжения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы, увольнения с гражданской службы, об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, о переводе на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности гражданской службы;

представителя нанимателя – о возмещении гражданским служащим вреда, причиненного государственному органу, если иное не предусмотрено федеральными законами;

2) исключительно в судах рассматриваются также индивидуальные служебные споры:

о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу;

по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подверглись дискриминации.

2. Споры, указанные в ч. 1 настоящей статьи, за исключением споров, предусмотренных п. 2, могут быть также рассмотрены комиссией государственного органа по служебным спорам».

Одновременно с внесением указанных изменений в проект Кодекса следует также исключить ч. 14, 15 из ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Вместо этого установить, что индивидуальные служебные споры могут быть рассмотрены комиссией государственного органа по служебным спорам, кроме случаев, когда данные дела подведомственны исключительно судам общей юрисдикции.

Основываясь на вышеизложенном, можно выделить **основные характерные черты административных дел.**

*1. Административное дело – это, прежде всего, вид административно-правового спора.* Предметом административного дела является конкретный административно-правовой спор. Соглашаясь с мнением Н.Ю. Хаманевой, отметим, что содержание административного спора составляют вопросы, которые входят в предмет регулирования административного права. Это вопросы, связанные с осуществлением управленческих функций, деятельностью органов исполнительной власти. Споры, возникающие в этой сфере общественных отношений, представляют собой оспаривание решений или действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц.

*2. Административное дело – это всегда вид административно-правового конфликта.* Поскольку административное дело всегда является административно-правовым спором, следовательно, оно является также административным конфликтом. Как отмечает С.Н. Махина, «в споре очевидны все признаки конфликта (противоборство субъектов права в связи с применением, нарушением или толкованием правовых норм), поэтому административный спор является разновидностью административно-



правовых конфликтов»<sup>1</sup>. В ходе такого конфликта каждая из сторон отстаивает свое мнение, используя для этого все имеющиеся у нее доказательства.

3. *Особенности сторон в административном деле: с одной стороны, это физические и юридические лица, а с другой – субъекты, наделенные властными полномочиями.* Налицо отношения «власти – подчинения», но при этом они имеют свои особенности, и первая из них состоит в том, что они относятся, прежде всего, к административно-правовому спору, возникшему между сторонами до обращения в суд. Действия более сильной, властной, стороны, по мнению слабой стороны, нарушают ее права и законные интересы; здесь имеют место административно-правовые отношения. Более слабая сторона – а именно она, как правило, инициирует процесс – обращается в суд за защитой своих нарушенных прав. В данном случае уже начинают действовать процессуальные нормы, принципы отправления правосудия. Одними из принципов являются принципы равноправия сторон и равенства всех перед законом и судом. Следовательно, органы государственной власти, местного самоуправления, их должностные лица в процессе рассмотрения административных дел пользуются теми же правами, обладают таким же статусом, что и физические и юридические лица.

4. *Разрешение спора осуществляется в процессуальной форме.* Административно-правовой спор может быть разрешен в административном порядке (решение или действие (бездействие) обжалуется в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу) либо в судебном порядке. В последнем случае формируется административное дело, определяется предмет спора, стороны и т.д., т.е. имеет место применение процессуального законодательства.

---

<sup>1</sup> Махина С.Н. Административный конфликт : понятие, правовое содержание и способы разрешения // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Воронеж, 2002. Вып.13 : Правовая конфликтология : теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования. С. 121 – 141.

Судебный порядок является одним из главных способов урегулирования административных споров. В теории выделяются различные способы разрешения споров и конфликтов: примирение сторон, заключение соглашения, переговоры, административный порядок<sup>1</sup>. Однако наиболее полным и всесторонним является судебное разбирательство. В суде выслушиваются мнения сторон, рассматриваются письменные и вещественные доказательства, заслушиваются показания свидетелей, проводятся прения. Окончательное разрешение спора закрепляется в виде судебного решения, которое обязательно для сторон, но в случае несогласия каждая из сторон вправе его обжаловать. Существование такой процедуры наиболее полно гарантирует защиту прав, свобод и законных интересов.

5. *Особый порядок рассмотрения административных дел.* Данные особенности следуют из порядка разрешения отдельных категорий административных дел. Как правильно отмечает Н.Ю. Хаманева, «материально-правовые особенности административно-правовых споров обуславливают наличие процессуальных особенностей. Следовательно, специальные правила административного судопроизводства органически вытекают из особенностей материально-правовых отношений»<sup>2</sup>. Например, распределение бремени доказывания между сторонами по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц. При рассмотрении и разрешении административных дел суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, он может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, местного самоуправления или должностного лица.

---

<sup>1</sup> См.: Юридическая конфликтология / В.Н. Кудрявцев [и др.]. М., 1995 ; Севастьянов Г.В. Хрестоматия альтернативного разрешения споров : учеб.-метод. материалы и практические рекомендации. СПб., 2009 ; Кузбагаров А. Причины возникновения юридического конфликта и примирение конфликтующих как способ их разрешения // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. №3. С. 27 – 30 ; Махина С.Н. Административный конфликт : понятие, правовое содержание и способы разрешения // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Воронеж, 2002. Вып.13 : Правовая конфликтология : теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования. С. 121 – 141.

<sup>2</sup> Хаманева Н.Ю. Институт административной юстиции как административная форма правосудия // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 482 – 483.

Проект Кодекса предусматривает упрощенный порядок рассмотрения административных дел. Все это в совокупности свидетельствует о стремлении максимально оградить заявителя от возможных злоупотреблений со стороны властвующего субъекта, а также об обеспечении и гарантированности прав, свобод и законных интересов заявителей.

В настоящее время тенденция увеличения числа административных дел подтверждается следующими цифрами<sup>1</sup>. Так, в 2006 г. районными судами по первой инстанции было рассмотрено 89,6 тыс. дел, вытекающих из публично-правовых отношений, из них: 59,9 тыс. – жалобы на неправомерные действия должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти и местного самоуправления; 1,6 тыс. – дела о нарушении избирательного законодательства; 6,5 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов незаконными. В 2008 г. общее число административных дел составило 108,7 тыс., из них: 82,4 тыс. – жалобы на неправомерные действия государственных органов и должностных лиц; 2,8 тыс. – на нарушение избирательного законодательства; 6,8 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов незаконными. В 2009 г. районные суды рассмотрели 130,6 тыс. административных дел, в том числе: 64,0 тыс. – на неправомерные действия должностных лиц; 39,5 тыс. – на неправомерные действия органов государственной власти и местного самоуправления; 3,6 тыс. – дела о нарушении избирательного законодательства; 4,7 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов незаконными. В 2010 г. районными судами было рассмотрено 146,3 тыс. дел, вытекающих из публично-правовых отношений, из них: 116,7 тыс. – жалобы на неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; 3,7 тыс. – дела о нарушении избирательного законодательства; 4,4 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов

---

<sup>1</sup> Обзор деятельности судов общей юрисдикции : информация с официального сайта Судебного департамента при Верховном Суде РФ. [Электронный ресурс]. URL: [www.cdep.ru](http://www.cdep.ru)

незаконными. В 2011 г. районные суды рассмотрели 237 тыс. дел, вытекающих из публичных правоотношений, из них: 5,2 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов незаконными; 186,7 тыс. – жалобы на неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. В 2012 г. было рассмотрено всего 251,3 тыс. дел, из них: 5,2 тыс. – дела о признании нормативных правовых актов незаконными; 160,4 тыс. – жалобы на неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Приведенные данные свидетельствуют о том, что с каждым годом число административных дел увеличивается.

Следует учитывать, что на практике под административными делами понимают разные категории дел. Так, в ежегодном обзоре деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей, подготавливаемом Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, дела, вытекающие из публично-правовых отношений, отнесены к категории гражданских дел; отдельно упоминается производство по делам об административных правонарушениях, которые в некоторых случаях именуются административными делами.

Порядок рассмотрения таких дел в арбитражных судах и судах общей юрисдикции разный, различается и судебная практика по одним и тем же спорам. В настоящее время принимаются совместные постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, однако это не является абсолютной гарантией принятия не противоречащих друг другу решений разных судов по одним и тем же делам. Как следствие из этого – отсутствие единства судебной практики по административным делам. «Подобная ситуация ставит знак неравенства между гражданами и

юридическими лицами в вопросах судебной защиты их прав в спорах с властными структурами»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Марасанова С.В., Марасанов П.Н. Судебный контроль за управленческой деятельностью в Российской Федерации : вопросы теории и судебной практики // Российский судья. 2011. №12. С. 36.

## **§2. Виды административных дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции**

Административные дела, рассматриваемые и разрешаемые в судах общей юрисдикции, можно классифицировать по различным основаниям. Основное предназначение данной классификации – изучить все многообразие дел, включенных в категорию «административное дело», выявить их существенные черты и особенности. Прежде всего, классификация административных дел дана в ст. 245 ГПК РФ. Однако мы не можем не учитывать проект Кодекса административного судопроизводства, в котором также закреплены **виды административных дел** (причем их список расширен по сравнению с ГПК РФ):

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

- а) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- б) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- в) об оспаривании решений, действий (бездействия) организаций, наделенных федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями;
- г) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационной коллегии судей;

д) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов РФ;

е) об оспаривании решений, действий (бездействия), касающихся государственной службы;

ж) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;

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

а) дела о приостановлении деятельности или о ликвидации политической партии, ее регионального отделения, другого общественного объединения;

б) о прекращении деятельности средств массовой информации;

в) о взыскании налогов и обязательных платежей с физических лиц и некоммерческих организаций;

г) о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении;

д) дела об установлении, продлении, прекращении, отмене административного надзора;

3) иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений:

а) о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар, продлении срока принудительной госпитализации и принудительном психиатрическом освидетельствовании гражданина;

б) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Выделение указанных категорий административных дел тесно связано с формированием административного судопроизводства в нашей стране. Опыт других стран в области административной юстиции показывает, что их административное судопроизводство представляет собой судебный контроль, осуществляемый судами за деятельностью органов исполнительной власти. Такой судебный контроль предполагает проверку судами решений, действий (бездействий), нормативных актов органов исполнительной власти, поскольку именно при их издании и совершении наиболее часто нарушаются права, свободы и законные интересы граждан и организаций. Исходя из этих рассуждений, как мы уже отмечали ранее, дела о защите избирательных прав нельзя объединять вместе с обжалованием решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц, поскольку в данном случае имеет место спор об избирательных правах граждан, которые имеют свою специфику. К тому же в процентном соотношении с другими административными делами данная категория дел довольно редко рассматривается судами. В основном число данных дел увеличивается в годы проведения выборов по всей стране (например, выборы Президента РФ или выборы в Государственную Думу).

В настоящее время подготовлен проект Кодекса административного судопроизводства, который в случае принятия будет наряду с Арбитражным процессуальным кодексом регламентировать административное судопроизводство. Таким образом, на практике продолжает складываться ситуация, когда административное судопроизводство фактически «разделено» между двумя системами судов, и получается, что понятие «административное дело» тоже имеет двойкий смысл: *административные дела, возникающие при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности* (рассматриваются арбитражными судами) и *административные дела с участием граждан* (подведомственны судам общей юрисдикции). Следовательно, это можно рассматривать как



самостоятельное основание для еще одной классификации административных дел. Другими словами, поводом к такой классификации является существование не только в ГПК РФ (и в проекте Кодекса), но и в АПК РФ норм, посвященных рассмотрению дел, вытекающих из публичных правоотношений. При этом в обоих кодексах в эту категорию дел включаются почти те же самые, указанные в первой классификации, административные дела (дела об оспаривании нормативных актов, действий (бездействия), решений органов государственной власти и их должностных лиц и др.). Разница заключается в особенностях возникающих отношений – в первом случае это дела, возникающие при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности, хотя бы одной из сторон которых является юридическое лицо. Во втором случае – все остальные дела с участием граждан или их объединений, не связанные с осуществлением какой-либо предпринимательской деятельности. Отсюда вытекает разная подведомственность данных дел – экономические споры рассматривают арбитражные суды, другие споры – суды общей юрисдикции.

В теории предлагаются также авторские классификации административных дел. Например, И.В. Панова выделяет три вида административных дел: нормотворческие, правоприменительные и юрисдикционные<sup>1</sup>. Такое деление административных дел характерно для представителей управленческого подхода к пониманию административного процесса, под которым понимают всю широкую сферу деятельности органов публичного управления. Полагаем, выделение нормотворческих и правоприменительных административных дел является нецелесообразным. Это обосновывается тем, что, как было отмечено выше, понятие «административное дело» следует рассматривать в процессуальном аспекте как процедуру рассмотрения и разрешения административно-правовых

---

<sup>1</sup> См.: Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. №4. С. 6.

споров в суде, не затрагивая при этом их деятельность по реализации предоставленной им компетенции.

К административно-юрисдикционным делам И.В. Панова относит следующие<sup>1</sup>:

1) о привлечении к административной ответственности в судебном порядке;

2) о пересмотре постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;

3) по административным спорам субъектов публичной власти о компетенции;

4) по административным спорам о правомерности нормативных и ненормативных актов органов публичной власти по вопросам компетенции;

5) по спорам между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по вопросам компетенции;

6) по спорам между субъектами Российской Федерации;

7) по спорам, возникающим в ходе проведения избирательной кампании, референдума;

8) о взимании налогов, сборов, иных обязательных платежей, пеней и по иным налоговым спорам;

9) по спорам в области таможенного дела и таможенного регулирования и др.

Несмотря на то что все перечисленные виды относятся к административным юрисдикционным делам, некоторые из них вряд ли можно с уверенностью отнести к сфере действия административного права. Например, все дела о спорах по поводу компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов РФ, между высшими

---

<sup>1</sup> См.: Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. №4. С. 6 – 7.

государственными органами субъектов РФ принадлежат к области конституционного права, но не административного, и подлежат рассмотрению Конституционным Судом РФ (ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>). Однако некоторые споры о компетенции, не отнесенные к полномочиям Конституционного Суда РФ, могут быть рассмотрены судами общей юрисдикции.

Некоторые ученые предлагают классифицировать административно-правовые споры, хотя по своему содержанию данную классификацию следует рассматривать как классификацию административных дел. Ю.А. Попова<sup>2</sup> предлагает разделить споры в сфере публичных, административных правоотношений по предмету спора и предмету судебной защиты на две большие классификационные группы. Первую из них составляют споры публично-правового характера, затрагивающие интересы многочисленной группы лиц. К ним следует отнести:

- дела об оспаривании нормативных правовых актов;
- дела по защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме;
- дела по спорам о компетенции;
- дела по защите политических прав и свобод;
- иные дела из публичных правоотношений, отнесенные федеральным законом к судебной подведомственности.

Ко второй группе дел Ю.А. Попова относит следующие:

- дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти или их должностных лиц;

---

<sup>1</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ : в ред. от 5 апреля 2013 г. №1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. №13. Ст. 1447 ; 2013. №14. Ст. 1637.

<sup>2</sup> См.: Попова Ю.А. Процессуальная форма разрешения споров, возникающих из публичных и административных правоотношений // Российский судья. 2011. №4. С. 8.

– дела об административных правонарушениях, урегулированных нормами КоАП РФ.

Ю.А. Тихомиров предлагает разделить все административные дела на четыре категории<sup>1</sup>. Во-первых, обжалование гражданами актов и действий должностных лиц, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, нарушающих их права преимущественно публичного характера. Во-вторых, споры между гражданами, юридическими лицами и государственными органами, должностными лицами по поводу правовых актов последних. В-третьих, тематические споры (споры, вытекающие из бюджетных, налоговых, санитарно-эпидемиологических, экологических отношений). В-четвертых, споры о компетенции в системе органов исполнительной власти.

Как видно из представленной классификации, Ю.А. Тихомиров рассматривает административное дело в широком смысле, охватывая достаточно обширный круг дел. Отсюда можно сделать ряд выводов относительно сущности понятия «административное дело». Несомненно, в это понятие включаются дела о признании недействующими нормативных актов органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов и их должностных лиц. Далее, сюда же входят споры о компетенции между органами исполнительной власти, однако необходимо четко определить характер рассматриваемых споров. Ю.А. Тихомиров в первую категорию административных дел включает весьма широкий круг споров: об отказе предоставить публичную информацию, провести регистрацию юридических действий, об отказе предоставить определенные документы; сюда же примыкают составы административных правонарушений, совершаемых должностными лицами<sup>2</sup>. Таким образом, все действия,

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития // Российская юстиция. 1998. №8. С. 36 – 37.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 36.

решения, в которых участвует орган государственной власти или его должностное лицо; отношения, где есть элемент публичности – все эти споры согласно представленной классификации, являются административными и подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства. Однако если проанализировать большую часть отношений, возникающих абсолютно в разных отраслях права, то можно заметить, что значительная их часть содержит в себе элемент публичных правоотношений. Это подтверждается тем, что в последнее время было защищено много диссертаций «на стыке» нескольких отраслей права и административного права<sup>1</sup>, например, об административном аспекте государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и др. Если считать все эти дела административными, то в таком случае даже самостоятельные административные суды (если таковые будут созданы в России) будут перегружены большим количеством самых разнообразных дел, в то время как суды общей юрисдикции будут пустовать, укрупняться и постепенно совсем упразднятся. Таким способом не будет решена основная проблема – распределение компетенции между судебными органами таким образом, чтобы не было перегруженных и пустующих судов, чтобы дела разрешались качественно и своевременно. Поэтому, как мы считаем, необходимо уже сейчас, на начальном этапе формирования административного судопроизводства, определиться с критериями, позволяющими отграничить административные дела от других дел.

Выше были представлены точки зрения, в соответствии с которыми к видам административных дел относятся споры о компетенции. Нами было

---

<sup>1</sup> См., например: Трофимова И.А. Административно-правовое регулирование реализации права частной собственности на землю в Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2011 ; Воронин И.К. Административно-правовой механизм государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации : эффективность функционирования и правового регулирования : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2011; Салфетников М.А. Административно-правовой статус государственных корпораций : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011 ; Паукова Ю.В. Удаление иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации в случае нарушения миграционного законодательства : административно-правовой аспект : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2011 ; Ковешников Д.А. Административно-правовое регулирование государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010.

выдвинуто предположение о том, что не все споры о компетенции между органами государственной власти могут быть отнесены к подведомственности судов общей юрисдикции.

Прежде всего, следует исключить споры о компетенции, разрешаемые Конституционным Судом РФ (ч.3 ст.125 Конституции РФ): между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; между высшими государственными органами субъектов РФ. Помимо Конституционного Суда РФ, полномочиями по осуществлению данного контроля обладают конституционные (уставные) суды субъектов РФ. В ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не упоминается о рассмотрении указанными судами споров о компетенции, хотя данный закон является рамочным. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ создаются и функционируют на основании Конституции (Устава) соответствующего субъекта. Следовательно, подобные органы конституционного (уставного) контроля есть далеко не во всех субъектах. Например, такие судебные органы созданы в Республике Адыгея<sup>1</sup>, Калининградской области<sup>2</sup> и рассматривают дела о спорах по поводу компетенции. В других субъектах (например, в Республике Башкортостан<sup>3</sup>, Республике Карелия<sup>4</sup>, Республике Коми<sup>5</sup> и др.) конституционные (уставные) суды не разрешают данных споров либо в соответствующих законах указано, что им подсудны иные конституционно-правовые споры.

---

<sup>1</sup> О Конституционном Суде Республики Адыгея : закон Республики Адыгея. URL: [http://ksra.ru/view\\_post.php?id=87](http://ksra.ru/view_post.php?id=87)

<sup>2</sup> Об Уставном Суде Калининградской области : закон Калининградской области. URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/laws/law/ustav1.htm>

<sup>3</sup> О Конституционном Суде Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан. URL: <http://www.ks-rb.ru/normative/kslaw/>

<sup>4</sup> О Конституционном Суде Республики Карелия : закон Республики Карелия. URL: [http://ksrk.karelia.ru/?page\\_id=133](http://ksrk.karelia.ru/?page_id=133)

<sup>5</sup> О Конституционном Суде Республики Коми : закон Республики Коми. URL: [http://ksrk.rkomi.ru/left/about/norm\\_osnovi/](http://ksrk.rkomi.ru/left/about/norm_osnovi/)

Как видно из статей, устанавливающих компетенцию Конституционного Суда РФ, остается нерешенным вопрос о спорах по поводу компетенции с участием органов местного самоуправления. Не подведомственны Конституционному Суду РФ споры органов государственной власти РФ и других, не высших, государственных органов субъектов РФ, а также споры о компетенции между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В указанных выше законах о конституционных (уставных) судах субъектов, предусматривающих рассмотрение споров о компетенции, как раз перечислены все те споры, которые не входят в компетенцию Конституционного Суда РФ.

Казалось бы, что на этом решается вопрос о подсудности всех споров о компетенции. Однако следует заметить, что конституционные (уставные) суды есть не во всех субъектах, а там, где они все-таки учреждены, не всегда в полномочия этих судов включаются споры о компетенции. Следовательно, в части субъектов РФ споры о компетенции законом фактически не отнесены к компетенции каких-либо определенных судебных органов. По мнению О.В. Брежнева, «если конституционный (уставный) суд в субъекте Федерации не создан, то вышеупомянутые споры о компетенции должны разрешаться судами общей юрисдикции в порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации. Однако в последнем отсутствуют какие-либо специальные нормы, регламентирующие реализацию судами этого полномочия. Да и вряд ли можно, исходя из правовой природы этой категории судебных дел, назвать их гражданскими делами»<sup>1</sup>.

Таким образом, нельзя полностью исключать споры о компетенции из числа административных дел. На наш взгляд, в случае внесения изменений в проект Кодекса необходимо дополнить статью об административных делах следующим пояснением: «...к административным делам относятся споры о

---

<sup>1</sup> Брежнев О.В. Споры о компетенции между органами власти как объект судебного конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2005. №4. С.37.

компетенции, не подсудные Конституционному Суду РФ, а также споры о компетенции, не подсудные конституционному (уставному) суду соответствующего субъекта РФ, если его создание предполагается законодательством субъекта РФ».

Основными видами административных дел являются дела об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Рассмотрим более подробно каждый из них.

**Оспаривание нормативных правовых актов.** Если сравнивать положения ГПК РФ и проекта Кодекса об оспаривании нормативных правовых актов, то каких-либо существенных, кардинальных изменений мы не заметим. Основное преимущество законопроекта – более детальная регламентация порядка рассмотрения данной категории споров: установлены требования к административному исковому заявлению, основания для отказа в принятии заявления, его возвращения и оставления без движения, прекращения производства по делу. В проекте Кодекса более подробно установлены сроки рассмотрения дел по оспариванию отдельных нормативных правовых актов, а также указано, что по делам об оспаривании нормативных правовых актов нельзя подавать встречный иск, и не допускается заключение соглашений о примирении. Среди особенностей судебного решения по делам об оспаривании нормативных актов следует обратить внимание на ч. 4 ст. 218 проекта Кодекса: если в связи с признанием судом нормативного правового акта недействующим выявлена недостаточная правовая урегулированность, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный недействующим. Данное положение может рассматриваться как вторжение в деятельность



органов государственной власти и как злоупотребление полномочиями судебной власти. Однако суд не вправе принимать нормативный акт взамен акта, признанного недействующим; он может лишь возложить на орган власти обязанность принять новый акт (в строго определенном случае: когда отсутствие нормативно-правового регулирования может повлечь нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц). Эта обязанность может быть приравнена к обязанности, возлагаемой на орган или должностное лицо, устранить допущенные нарушения в случае признания судом решения, действия (бездействия) незаконными. На наш взгляд, данные положения проекта Кодекса следует считать дополнительной гарантией исполнения решения суда, но не расширением компетенции судебной власти.

В ч. 4 ст. 210 проекта Кодекса указывается, что административные иски не подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции, если проверка конституционности этих актов отнесена к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Здесь возникает вопрос о разграничении компетенции между указанными судами и судами общей юрисдикции. Данная проблема существовала еще до подготовки проекта Кодекса, однако в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»<sup>1</sup> были даны некоторые разъяснения. После вступления в силу проекта Кодекса получается, что указанное постановление Пленума Верховного Суда утрачивает свою силу, но в проекте федерального закона «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>2</sup> не указывается, что данное постановление должно утратить

---

<sup>1</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. №48 : в ред. от 9 февраля 2012 г. №3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. №1. С. 5 – 13 ; 2012. №4. С. 11 – 14.

<sup>2</sup> О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (порядок рассмотрения в судах дел, возникающих из публичных правоотношений, после принятия и вступления в

свою силу. Следовательно, мы будем руководствоваться его положениями в части, не противоречащей нормам Кодекса административного судопроизводства. В п. 1 указанного постановления уточняется, что судам подведомственны дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, по основаниям их противоречия иному, кроме Конституции РФ, нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Далее в постановлении в качестве примера оспариваемых актов приводятся дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, законов субъектов РФ по основаниям их противоречия федеральным законам. Исходя из этого закономерно возникает вопрос: если суды общей юрисдикции рассматривают дела об оспаривании нормативных актов ниже уровня федерального закона, то в каком порядке тогда оспаривать федеральный закон, противоречащий другому федеральному закону?

Существуют общие правила, в соответствии с которыми в случае противоречия нескольких норм права, имеющих равную юридическую силу, приоритет отдается более поздней норме. Но с технической точки зрения получается, что федеральный закон, содержащий в себе противоречащие другому закону нормы, будет действовать в части, не противоречащей действующему законодательству. Такой федеральный закон не может быть признан недействующим судом общей юрисдикции в соответствии с проектом Кодекса, но и Конституционный Суд также не может признать его таковым. Аналогичная позиция была неоднократно выражена в определениях Конституционного Суда РФ: «Ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции РФ не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Правильный же выбор на основе установления и исследования фактических обстоятельств и истолкование норм,

---

силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) : проект федер. закона №246963-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

подлежащих применению в конкретном деле, относится не к ведению КС РФ, а к ведению судов общей юрисдикции и арбитражных судов»<sup>1</sup>.

Следует заметить, что в указанном Определении Конституционного Суда РФ имеется в виду выбор приоритетной нормы для разрешения конкретного спора, в то время как в данном исследовании вопрос ставится о судебном порядке признания недействующим полностью федерального закона или его части. На наш взгляд, в законодательстве должен быть предусмотрен такой вариант. Соответственно, п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 необходимо дополнить абзацем, предусматривающим возможность оспаривания актов федерального уровня на предмет их противоречия другому акту федерального уровня, за исключением Конституции РФ. Соответствующие изменения необходимо внести также и в проект Кодекса административного судопроизводства.

Следующим видом административных дел являются **дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих**. Самый первый вопрос, который возникает после ознакомления с данной категорией дел – какие решения, действия (бездействие) можно оспаривать в таком порядке? На наш взгляд, прежде всего необходимо разобраться в природе этих дел. В связи с этим в науке гражданского процессуального права сложилось несколько подходов: одни ученые считают, что в данном случае имеет место спор о праве (Д.М. Чечот, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, В.В. Ярков и др.); другие исследователи утверждают, что здесь имеет место судебный контроль за законностью решений, действий государственных органов (Ю.А. Попова, В.В. Скитович и др.); третья точка зрения состоит в том, что предметом судебной защиты по рассматриваемой категории дел является законный интерес (Т.В. Сахнова,

---

<sup>1</sup> По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. №182-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. №52. Ст. 6460.

М.С. Павлова)<sup>1</sup>. На наш взгляд, наиболее обоснованными являются второй и третий подходы. В первом случае данная категория дел фактически смешивается с исковым производством. И это вполне обоснованно: при оспаривании решений, действий органов государственной власти и их должностных лиц так или иначе имеет место спор, но не о праве, а об определенном юридическом интересе заинтересованных лиц, который затрагивается оспариваемым решением или действием. Этот законный интерес только предусматривает возможность для заинтересованного лица иметь определенные права и обязанности, но это не есть спор по поводу их осуществления. Поэтому мы считаем, что предметом судебного оспаривания по данной категории дел является законный интерес лиц, в отношении которых было принято решение или совершено действие (бездействие). Однако в данном случае не стоит придерживаться строго одного подхода. Законный интерес является предметом обжалования, но при осуществлении правосудия по подобным делам имеет место судебный контроль за законностью принимаемых решений органами государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. В этом случае суды общей юрисдикции осуществляют контрольную функцию по отношению к органам исполнительной власти, тем самым воплощая на практике механизм «сдержек и противовесов».

Более спорной категорией являются действия и бездействие, которые могут быть оспорены. Но если мы можем перечислить, какие ненормативные акты можно оспорить (приказы, решения, распоряжения и т.д.), то по отношению к действиям сделать это будет уже сложнее. Бездействие можно охарактеризовать как невыполнение возложенных на орган или должностное лицо обязанностей. Но должностные лица от лица органов государственной власти и местного самоуправления ежедневно совершают самые разнообразные действия: прием посетителей, заключение договоров,

---

<sup>1</sup> См.: Павлова М.С. Законный интерес как предмет судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. №3. С. 31.

выполнение должностных обязанностей. Законодательно установленных критериев для классификации данных действий нет.

Указанное выше постановление Пленума Верховного Суда РФ раскрывает это понятие так: к действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. Данное определение не раскрывает существенных характеристик оспариваемого действия, а лишь указывает, чем оно отличается от решения. Таким образом, вопрос о содержании и признаках таких действий остается открытым.

Ряд ученых выдвигают свои предположения на этот счет. Например, С.В. Ярковой отмечает, что «в суде могут быть оспорены только такие действия органов публичной администрации и их должностных лиц, которые влекут юридически значимые последствия для иных субъектов (государства, муниципальных образований, физических лиц, организаций), по инициативе и в интересах которых судом возбуждаются соответствующие дела, т.е. юридически значимые действия»<sup>1</sup>. В свою очередь, понятие «юридически значимые» требует пояснения. Для этого обратимся к общей теории права, в которой «под юридически значимыми (юридическими) действиями понимается волевое поведение людей, внешнее выражение воли и сознания граждан, воли организаций и общественных образований, с которым нормы права связывают наступление юридически значимых последствий»<sup>2</sup>.

Возникает логичный вопрос: какие действия можно оспорить в рамках административного судопроизводства – юридически значимые или любые действия органов власти и их должностных лиц? Очевидно, что оспаривать

---

<sup>1</sup> Ярковой С.В. Действия органов публичной администрации и их должностных лиц как предмет оспаривания в арбитражном суде // Административное право и процесс. 2011. №8. С. 16.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория права : учебник. М., 2008. С. 405.

можно исключительно юридически значимые действия, поскольку только в результате таких действий могут возникнуть последствия, нарушающие права, свободы и законные интересы граждан и организаций.

Исходя из представленных определений, на наш взгляд, невозможно выделить четкие критерии, позволяющие отграничить юридически значимые действия от тех, которые таковыми не являются. Представляется, что необходимо сформировать несколько таких критериев и первым следует назвать наличие юридически значимых последствий (возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей и т.д.). Другим критерием следует считать целенаправленный, волевой характер действий, т.е. государственный орган или должностное лицо, совершая определенные действия, преследуют достижение заведомо поставленных целей. Еще один критерий, позволяющий отграничить юридически значимые действия, проявляется в степени обязательности, императивности таких действий. В этом случае юридически значимые действия более императивны, чем иные действия.

Из всех указанных критериев, безусловно, первостепенным и определяющим является наличие юридических последствий совершенного действия. Именно возникновение, изменение, прекращение прав и обязанностей свидетельствует о юридической составляющей возникших отношений.

В административном праве предпринимались также попытки дать определение юридически значимому действию. Например, И.А. Чижов определяет его как «властное воздействие органа публичной администрации на конкретное физическое или юридическое лицо, не оформляемое посредством издания (принятия) им индивидуального правового акта, осуществляемое на основании соответствующих норм административного права в целях обеспечения правового регулирования поведения этого лица,

правовой охраны и защиты его прав и законных интересов, а также прав и законных интересов других лиц, безопасности общества и государства»<sup>1</sup>.

Более подробно и детально проблему дифференциации действий исследовал С.В. Ярковой, однако его исследование ориентировано на изучение действий, оспариваемых в арбитражных судах. Но, несмотря на этот факт, многие теоретические положения его работы можно использовать и при изучении соответствующих дел в судах общей юрисдикции. Так, им были выделены признаки действий, оспариваемых в судах: они представляют собой властное воздействие; совершаются без принятия (издания) решения, выраженного в официально-документальной форме; влекут для лица юридически значимые последствия; это действие, по мнению обратившегося лица, является неправомерным<sup>2</sup>. С.В. Ярковой предлагает также собственную классификацию действий: действия, совершаемые при государственной регистрации каких-либо объектов или прав; действия, совершаемые при постановке на учет; действия, совершаемые в рамках исполнительного производства; действия, совершаемые в ходе производства по делам об административных правонарушениях и др.<sup>3</sup>

Действия, оспариваемые в судах общей юрисдикции, можно также классифицировать на основании п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ<sup>4</sup> от 10 февраля 2009 г. № 2. Критерий для такой классификации – субъект, действия которого оспариваются:

- 1) действия органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц;
- 2) действия органов, которые не являются органами государственной власти и органами местного самоуправления, но наделены властными

---

<sup>1</sup> Чижов И.А. Административно-правовые действия : дис. ...канд. юрид наук. Белгород, 2005. С. 23 – 24.

<sup>2</sup> См.: Ярковой С.В. Действия органов публичной администрации и их должностных лиц как предмет оспаривания в арбитражном суде // Административное право и процесс. 2001. №8. С. 18.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. №2 : в ред. от 9 февраля 2012 г. №3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. №4. С. 7 – 16 ; 2012. №4. С. 11 – 14.

полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления и принимают решения, носящие обязательный характер для лиц, в отношении которых они вынесены (например, действия квалификационной коллегии судей, призывной комиссии и др.);

3) действия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, совершенных при осуществлении ими переданных в установленном порядке конкретных государственно-властных полномочий.

Как видно из представленных классификаций, на первый взгляд весьма узкое понятие «административное дело» предполагает рассмотрение и разрешение большого числа самых разнообразных правовых споров. Поэтому приобретает особую важность детальное законодательное регулирование данной категории дел, установление ограниченного круга споров, входящих в это понятие.

При исследовании порядка обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц многие ученые (например, А. Разгильдеев) отмечают: «суд при проверке законности вынужден лишь констатировать, что постановление принято с соблюдением компетенции, а целесообразность принятия решения суды не контролируют»<sup>1</sup>. Новый проект Кодекса устанавливает лишь проверку законности принимаемых решений, суд не оценивает условий и обстоятельств, в которых было принято соответствующее решение. «Анализ соответствия административных актов иным требованиям (обоснованности, целесообразности) признавался и признается до сих пор лишь за внесудебным контролем»<sup>2</sup>. Если предоставить судам возможность не только оценивать оспариваемые акты с точки зрения законности, но и проверять их

---

<sup>1</sup> Будущее административной юстиции // Закон. 2013. №1. С. 38.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : основные концептуальные проблемы и пути их разрешения // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7.С. 1054.



обоснованность и целесообразность, то будет сложно определить грань между осуществлением функции судебного контроля и оценкой деятельности самого органа власти (т.е. фактическим вмешательством в его деятельность). Полагаем, что на данном этапе судебной реформы будет правильным решением проверять в рамках административного судопроизводства только законность оспариваемых решений, оставив проверку обоснованности и целесообразности вышестоящим органам.

Проект Кодекса административного судопроизводства устанавливает несколько новых категорий административных дел, однако подробно их все рассмотреть в рамках данного исследования не представляется возможным. Отметим лишь, что некоторые из них (например, дела о прекращении средств массовой информации, о взыскании обязательных платежей и санкций) не отвечают установленному нами управленческому критерию. Непонятно, почему дела о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и о принудительном психиатрическом освидетельствовании, которые ГПК РФ отнесены к особому производству, по новому законопроекту рассматриваются в рамках административного судопроизводства. На наш взгляд, в этом случае отсутствует спор между гражданином и чиновником, а ставится вопрос о применении меры принуждения к лицу.

Включение в проект Кодекса дел об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов РФ, дел об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей противоречит действующему законодательству. В соответствии с ч.1 ст.6 Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии»<sup>1</sup> полномочия Дисциплинарного судебного присутствия совпадают с

---

<sup>1</sup> О Дисциплинарном судебном присутствии : федер. конституц. закон Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. №4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. №45. Ст. 5261.

указанными выше делами, которые в соответствии с проектом Кодекса рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства. Дисциплинарное судебное присутствие успешно функционирует и рассматривает споры в узкой сфере деятельности, поэтому дублирование его полномочий в Кодексе административного судопроизводства не имеет смысла. Следовательно, дела об оспаривании решений Высшей экзаменационной комиссии и квалификационных коллегий судей следует исключить из ст.1 проекта Кодекса административного судопроизводства.

В данной главе нами были подробно изучены основные категории административных дел, выделены их виды и установлен управленческий критерий отграничения административных дел от иных споров. Определение содержания понятия «административное дело» и его основных признаков поможет в дальнейшем исследовании административного судопроизводства и основных тенденций его развития.

## **ГЛАВА 3. Эффективность административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации**

### **§1. Эффективность российского законодательства, устанавливающего административное судопроизводство в судах общей юрисдикции**

Понятие «эффективность законодательства» на законодательном уровне отсутствует, поэтому можно только изучать и анализировать его многочисленные определения, которые дают ученые-правоведы. «Эффективность правовых норм определяется достижением социально полезных целей, намеченных законодателем, посредством соблюдения адресатами содержащихся в правовом акте предписаний»<sup>1</sup> – одно из распространенных определений эффективности правовых норм. Применительно к нашему исследованию необходимо выделить понятие «эффективность судопроизводства» (или «эффективность правосудия», в данном случае эти понятия являются синонимами). Впервые об эффективности советского гражданского процесса упоминала в своих работах Н.А. Чечина. По ее мнению, «эффективность судопроизводства есть соотношение между фактическим результатом и теми социальными целями (конституционными задачами), для достижения которых судебные органы созданы»<sup>2</sup>. Более широкое определение дает А.В. Цихоцкий: «Эффективность правосудия по гражданским делам есть способность (свойство) правосудия, как вида осуществляемой судом в установленной гражданской процессуальной форме государственной деятельности по

---

<sup>1</sup> Цымбалов Б.А. Критерии эффективности законодательства в условиях формирования правового государства // Среднерусский Вестник общественных наук. 2006. №1. С. 63.

<sup>2</sup> Чечина Н.А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987. С. 31.

рассмотрению и разрешению конкретных судебных дел вынесением по ним законных, обоснованных и справедливых постановлений, обеспечивать при определенных условиях достижение социально значимых целей»<sup>1</sup>. В данном определении указывается только на гражданское судопроизводство. Дело в том, что о самостоятельности административного судопроизводства заговорили несколько позже издания книги А.В. Цихоцкого. В дальнейшем, основываясь на приведенных определениях, мы сделаем вывод о признаках, критериях и чертах эффективности административного судопроизводства.

М.С. Шакарян эффективность правосудия приравнивает к достижению цели судебной защиты и задач правосудия<sup>2</sup>. По мнению Ю.А. Поповой, «эффективность судебной деятельности при осуществлении правосудия может быть оценена прежде всего по уровню соблюдения судами гражданской процессуальной формы, регулируемой Гражданским процессуальным кодексом»<sup>3</sup>. И.А. Приходько считает, что «эффективность процесса, который имеет своей конечной целью защиту прав и интересов граждан и юридических лиц, напрямую зависит от загрузки суда»<sup>4</sup>. В узком и широком смысле предлагает рассматривать эффективность правосудия А.К. Гагиев. В узком смысле «можно определить эффективность отдельного процессуального института, нормы гражданского и арбитражного процессуального права, а также эффективность судопроизводства по гражданскому делу. Эффективность в широком смысле отличается определенными чертами: нормативно-правовое определение целей и задач гражданского судопроизводства, наличие адекватного механизма реализации

---

<sup>1</sup> Цихоцкий А.В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 152.

<sup>2</sup> См.: Шакарян М.С. Проблемы доступности и эффективности правосудия в судах общей юрисдикции // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 61.

<sup>3</sup> Попова Ю.А. Гражданская процессуальная форма – гарантия эффективности правосудия по гражданским делам // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 193 – 204.

<sup>4</sup> Приходько И.А. Доступность правосудия в гражданском и арбитражном процессе : основные проблемы // Российский судья. 2001. №5. С. 22 – 33.

указанных прав»<sup>1</sup>. При этом эффективность судопроизводства в широком смысле должна охватывать понимание эффективности в узком смысле.

Таким образом, при определении эффективности судопроизводства учеными используются такие термины, как соотношение между фактическим результатом и указанными в законе целями, способность обеспечивать достижение социально значимых целей, уровень соблюдения процессуальной формы, зависимость от загруженности суда. На наш взгляд, все указанные критерии следует рассматривать в качестве составляющих эффективного судопроизводства. Отсутствие хотя бы одного из них негативным образом скажется на всей процедуре рассмотрения дел, тем самым превратив судопроизводство в неэффективное.

Безусловно, все указанные выше составляющие должны входить в понятие «эффективность административного судопроизводства». Однако нам не хотелось бы останавливаться только на этом. Как ранее неоднократно отмечалось, административное судопроизводство в судах общей юрисдикции существенно отличается от гражданского судопроизводства. Следовательно, должны быть особые критерии, которые свидетельствовали бы исключительно об эффективности административного судопроизводства.

О необходимости совершенствования административного судопроизводства и повышения его эффективности неоднократно говорилось на федеральном уровне. Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванов в докладе на VII Всероссийском съезде судей отмечал, что активное развитие в нашей стране досудебного урегулирования, примирительных и административных процедур поможет снизить нагрузку на судей и создать эффективную систему рассмотрения административных споров<sup>2</sup>. Предлагались два варианта решения этой задачи – создание еще одной системы судов или развитие досудебной процедуры урегулирования споров

---

<sup>1</sup> Гагиев А.К. К вопросу о понятии эффективности гражданского и арбитражного процессуального права // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. №3. С. 95.

<sup>2</sup> Доклад Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванова на VII Всероссийском съезде судей // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. №1. С. 12.

(например, путем создания федеральной административной службы). Как мы видим, в данном случае под досудебной процедурой понимается административный порядок обжалования, что противоречит проекту Кодекса. Ни один из указанных способов до настоящего времени не был полностью реализован: административные суды не созданы, проект закона о федеральной административной службе обсуждается только теоретиками. Отсюда следует вывод, что достижение по-настоящему эффективного административного судопроизводства возможно только в будущем.

Возвращаясь к возможности внесудебной процедуры урегулирования административных споров, следует отметить, что при умелом и продуманном способе ее организации она будет способствовать повышению эффективности разрешения административно-правовых споров. Однако не все ученые разделяют данную точку зрения. Н.П. Ломанова считает, что «взаимодействие между органами исполнительной власти и гражданами (объединениями) в условиях административного (внесудебного) порядка рассмотрения административно-правового спора основано на отношениях власти – подчинения, юридического неравенства сторон»<sup>1</sup>. Неэффективность административного (внесудебного) порядка защиты субъективных прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан обосновывается в работах А.Ф. Ноздрачева, Н.В. Сухарева, В.И. Мельникова<sup>2</sup>. В пользу судебного порядка защиты отмечается, что «суд, осуществляя защиту нарушенных прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан восполняет отсутствие у последних государственно-властных полномочий, тем самым ставит органы исполнительной власти и граждан в равное положение»<sup>3</sup>.

На наш взгляд, некорректно утверждать о неэффективности внесудебного порядка рассмотрения административно-правовых споров в контексте

---

<sup>1</sup> Ломанова Н.П. Судебная процессуальная форма как эффективный механизм защиты прав граждан (их объединений) в сфере исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №2. С. 350.

<sup>2</sup> См.: Ноздрачев А.Ф., Сухарев Н.В., Мельникова В.И. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью // Законодательство и экономика. 2005. №5. С.22 – 34.

<sup>3</sup> Ломанова Н.П. Судебная процессуальная форма как эффективный механизм защиты прав граждан (их объединений) в сфере исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №2. С. 351.

вопроса об эффективности правосудия. Административный порядок – это самостоятельный способ обжалования решений, действий органов государственной власти и их должностных лиц, который существует независимо от административного судопроизводства. Таким образом, следует говорить об эффективных способах обжалования актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц. В этом случае при правильной организации и возможности выбора административного или судебного порядка обжалования данный способ может повысить эффективность системы административной юстиции в нашей стране.

Вернемся к вопросу об эффективности административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, а именно: какие факторы, условия способствуют наиболее полной и всесторонней защите нарушенных прав и свобод граждан? Полагаем, что развернутый ответ на указанный вопрос будет характеризовать эффективность и результативность этого вида судопроизводства.

Как уже было отмечено ранее, эффективность часто связывают с достижением социальных целей, целей и задач, указанных в законе. Применительно к административному судопроизводству, как было отмечено в § 3 главы 1 настоящего исследования, таковыми являются: правильное и своевременное рассмотрение административных дел; пресечение злоупотреблений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; обеспечение законности в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. На наш взгляд, от данных положений необходимо отталкиваться при оценке эффективности административного судопроизводства. Однако для полноты исследования необходимо установить критерии эффективности, позволяющие по отдельным элементам

изучить весь процесс рассмотрения дела, и таким образом выделить эффективные и неэффективные механизмы.

При изучении эффективности законодательства, правосудия и т.д. в научной литературе используются различные термины: критерии эффективности, элементы, основные черты и др. Так, А.К. Гагиев к основным чертам эффективности процессуальной деятельности относит: социальный результат воздействия права или его элемента на систему общественных отношений, форму воздействия права, наличие адекватного задачам права в гражданском обществе механизма правового регулирования, наличие результатов регулятивного воздействия права на общественные отношения, соответствие таковых результатов ценностной ориентации российского права в целом<sup>1</sup>. Ряд авторов разграничивают критерии и показатели эффективности: критерием является «то, на основе чего производится суждение как непосредственно о самой эффективности, так и степени ее достижения. Основными критериями эффективности... являются цель, средство и результат правового регулирования»<sup>2</sup>. «Показателями же эффективности будут являться различные варианты их соотношения, которые определяют степень эффективности правовых норм (низкую, среднюю, высокую)»<sup>3</sup>. По нашему мнению, для оценки эффективности судопроизводства достаточно сформулировать ряд **критериев**, которые будут рассмотрены ниже, а также разработать механизм процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства.

Одним из критериев, который уже неоднократно нами упоминался, является *соответствие результата правового регулирования тем целям и задачам, которые указаны в законе*; в данном случае – это Гражданский

---

<sup>1</sup> См.: Гагиев А.К. К вопросу о понятии эффективности гражданского и арбитражного процессуального права // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. №3. С. 95 – 96.

<sup>2</sup> Цымбалов Б.А. Критерии эффективности законодательства в условиях формирования правового государства // Среднерусский Вестник общественных наук. 2006. №1. С. 63.

<sup>3</sup> Там же.



процессуальный кодекс. Достижение поставленных в законе целей и задач означает реализацию социального предназначения судопроизводства.

Если говорить о составляющих эффективности правосудия, то следует отметить *вынесение справедливого, обоснованного решения суда*. При этом одним из показателей эффективности может быть дальнейшее обжалование решения. С одной стороны, логично предположить, что вынесенное судом решение не будет удовлетворять одну из сторон. Возможно также, что будут не удовлетворены обе стороны. Поэтому даже обоснованное и справедливое решение суда может неоднократно оспариваться. Но, с другой стороны, в этом случае вышестоящие инстанции будут оставлять решение без изменения. В то же время суд апелляционной, кассационной или надзорной инстанции может отменить решение в силу нарушения норм материального или процессуального права, и тут уже встает вопрос об эффективности судопроизводства. Мы не можем признавать эффективным правосудие, в рамках которого выносятся решения, нарушающие нормы права, это говорит о профессиональной некомпетентности судей. Отсюда следует вывести второй критерий эффективности судопроизводства – компетентность судьи и тщательное изучение материалов дела. О необходимости учета этих факторов также писала Т.Е. Абова: «Эффективность правосудия зависит от многих факторов, один из них состоит в вынесении правильных, то есть законных и обоснованных, справедливых и разумных судебных решений и других судебных актов»<sup>1</sup>. О связи компетентности судей и эффективности судопроизводства говорится в постановлении VIII Всероссийского съезда судей РФ: «В целях повышения эффективности и качества отправления правосудия необходимо создание надлежащих условий для осуществления

---

<sup>1</sup> Абова Т.Е. Обеспечение юридическим и физическим лицам права на судебную защиту // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 153 – 160.

функций по подготовке кандидатов на должности судей, председателей судов и их заместителей, иных работников судебной системы»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, к критериям эффективности следует отнести *оперативность рассмотрения и разрешения дела*. Как отмечают М.С. Студеникина и И.А. Соколов, «ни уголовное дело, ни гражданский иск, ни административный спор не должны «пылиться» в суде месяцы и годы. Если дело бесчисленное количество раз откладывается судом по формальным основаниям, страдает в первую очередь авторитет суда, уверенность в надежности судебной защиты. По этой причине процессуальное законодательство должно устанавливать сокращенные сроки для разрешения административных споров»<sup>2</sup>.

Приведенные критерии, без сомнения, относятся ко всем видам судопроизводства. Целью же нашего исследования является изучение эффективности административного судопроизводства и, следовательно, выделение критериев, применимых только к этому виду.

В первую очередь, на наш взгляд, необходимо выделить такой критерий как *простота защиты нарушенных прав и свобод гражданина*. Разрабатывая сложный механизм защиты, законодатель часто забывает о том, что простому гражданину без квалифицированной помощи сложно разобраться в возможных способах обжалования: можно ли обжаловать вышестоящему должностному лицу или только в суд, или по выбору лица и др. Кто-то начнет разбираться во всех деталях, другие же могут вообще не обжаловать акт. Таким образом, простота и доступность обжалования решений, действий должностных лиц играет существенную роль в механизме осуществления административной юстиции. На наш взгляд, данный критерий будет реализован посредством предоставления возможности оспаривать любые

---

<sup>1</sup> О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития : постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. URL: [http://pravo.ru/store/interdoc/doc/376/Postanovlenie\\_VII\\_VSS.pdf](http://pravo.ru/store/interdoc/doc/376/Postanovlenie_VII_VSS.pdf)

<sup>2</sup> Студеникина М.С., Соколов И.А. Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 596.

акты, решения, действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в суд или в порядке подчиненности в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Это правило должно распространяться на все органы и на всех должностных лиц. Таким образом, с одной стороны, гражданину предоставляется выбор средств и способов защиты, а с другой – в таком порядке несложно самостоятельно разобраться.

Еще одним критерием эффективности следует считать *отсутствие противоречий как самих принимаемых решений по делу (отсутствие противоречий в судебной практике), так и между правовыми актами, регулирующими порядок осуществления административного судопроизводства*. Так, Б.А. Цымбалов отмечает, что «иногда норма одной отрасли права оказывается неэффективной в связи с ее несогласованием с нормами иных отраслей права... Анализируя эффективность правовых норм, следует помнить, что любая правовая норма действует не изолированно, а во взаимосвязи с другими правовыми нормами»<sup>1</sup>. Примером может служить правовое регулирование административного судопроизводства: оно регулируется нормами ГПК РФ и АПК РФ. Отсюда следуют несколько существенных противоречий, которые заключаются в разном (и часто – противоречивом) осуществлении одной и той же по своему содержанию процедуры.

На наш взгляд, к критериям эффективности судопроизводства следует также отнести *степень использования и внедрения современных информационных технологий и технических достижений*. Данный критерий, безусловно, может использоваться применительно ко всем видам судопроизводства. Нам же хотелось бы рассмотреть его в отношении административного судопроизводства в судах общей юрисдикции.

---

<sup>1</sup> Цымбалов Б.А. Критерии эффективности законодательства в условиях формирования правового // Среднерусский Вестник общественных наук. 2006. №1. С. 65.

В соответствии с Федеральной целевой программой «Электронная Россия»<sup>1</sup> в Российской Федерации начиная с 2002 г. осуществляется построение системы электронного государства, одним из элементов которого является «электронное правосудие». Как уже отмечалось ранее, в рамках реализации ФЦП «Развитие судебной системы России» проводился комплекс мероприятий, связанных с повышением открытости правосудия и информатизацией судов. Были внесены изменения в АПК РФ, ГПК РФ и ряд других законов. Ранее существовала проблема, связанная с тем, что при осуществлении административного судопроизводства в арбитражных судах лица, участвующие в деле, имели возможность подать заявление в электронной форме, использовать видеоконференц-связь, в то время как в судах общей юрисдикции это не было предусмотрено. Только недавно в ГПК РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми в судах общей юрисдикции можно использовать систему видеоконференц-связи<sup>2</sup>. Новый проект Кодекса административного судопроизводства уравнивал права участников административного и арбитражного процессов, предоставив право подавать заявление в электронной форме, использовать видеоконференц-связь и т.д. С учетом территории страны и удаленностью многих населенных пунктов от судов возможность подачи заявления в электронной форме, а также использование видеоконференц-связи значительно упростит реализацию права на обращение в суд и повысит доступность и открытость правосудия. Широкое распространение современных информационных технологий способствует автоматическому признанию несостоятельности одной из причин (по мнению многих авторов) невозможности создания самостоятельных административных судов – большая территория страны. В этом случае заявление в суд можно подать в

---

<sup>1</sup> О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 – 2010)»: постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. №65 : в ред. от 9 июня 2010 г. №403 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №5. Ст. 531 ; 2010. №25. Ст. 3166.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 26 апреля 2013 г. №66-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. №17. Ст. 2033.

электронной форме, не покидая своего рабочего места, а для присутствия на судебном заседании достаточно приехать в ближайший суд, а не в тот, который непосредственно рассматривает дело. В научной литературе высказывается много мнений относительно проблем, с которыми придется столкнуться (или которые уже существуют) при дальнейшем использовании современных технических достижений<sup>1</sup>. Однако многие из них могут быть разрешены при грамотном использовании и детальном нормативно-правовом регулировании.

Критерии эффективности административного судопроизводства можно также классифицировать по их источникам: правовые (т.е. закрепленные на законодательном уровне, в процессуальных кодексах) и неправовые (не связаны с нормативно-правовым регулированием, например формирование в стране «электронного правосудия», экономическое обоснование проводимых реформ и т.д.). Данная классификация призвана доказать, что на эффективность любого вида правосудия влияют самые разные факторы, начиная от законодательного регулирования и заканчивая общей экономической и политической ситуацией в стране.

Как уже отмечалось, в научной литературе выделяют самые разные характеристики эффективности законодательства: критерии, условия, основания и др. Однако мы считаем, что целесообразно разработать такое понятие, как **процессуальные гарантии эффективности судопроизводства** (в данном случае – административного). Основное их предназначение состоит в закреплении на законодательном уровне правовых механизмов, способствующих более полной реализации прав и обязанностей сторон, защиту нарушенных прав, недопущение вынесения решений, не соответствующих действующему законодательству. Процессуальные

---

<sup>1</sup> См., например: Борисова В.Ф. Проблемы и перспективы обращения в суд в электронной форме // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. №3. С. 14 – 15 ; Виляк О.И. Процессуально-правовые и организационно-технические проблемы использования видеоконференц-связи в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. №7. С. 13 – 20 ; Леонтьев В.И. Применение информационных технологий в деятельности судов общей юрисдикции // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. №7. С. 5 – 7 ; Решетняк В.И. Видеоконференц-связь в гражданском и арбитражном процессе : проблемы и перспективы // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. №10. С. 11 – 14.

гарантии эффективности судопроизводства можно определить как закрепленные на законодательном уровне правовые механизмы, условия и основания, способствующие наиболее полной реализации процессуальных норм, достижению целей и задач судопроизводства, защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Как и любой правовой механизм, процессуальные гарантии эффективности судопроизводства представляют собой совокупность правовых норм, институтов, условий. Рассмотрим их подробнее.

Ранее многие авторы изучали проблему эффективности судопроизводства и так или иначе затрагивали вопросы нормативно-правового регулирования и его связи с общими результатами правосудия. Так, рядом авторов предлагается реализация следующих задач, стоящих перед гражданским судопроизводством: формирование уважительного отношения к закону и суду, правильное и своевременное рассмотрение дел, обеспечение доступности судебной власти, независимость суда, гласность судебного разбирательства<sup>1</sup>.

Нами уже отмечалась необходимость *использования современных информационных технологий* как одного из критериев эффективности административного судопроизводства. Закрепление в проекте Кодекса норм, регламентирующих порядок их применения, является важной процессуальной гарантией эффективности судопроизводства.

В Главе 1 диссертации был рассмотрен *внесудебный порядок обжалования* и высказано мнение о том, что его эффективное развитие и осуществление является одной из процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства. Административный порядок обжалования нельзя отождествлять с административным судопроизводством, поскольку это два самостоятельных способа обжалования. Тем не менее именно развитие и совершенствование внесудебного порядка может

---

<sup>1</sup> Эффективность гражданского судопроизводства в России : институциональный анализ и институциональное проектирование / Под ред. В.Л. Тамбовцева, А.В. Золотова. М., 2005. С. 65 – 70.

существенным образом повлиять на административное судопроизводство: будет способствовать распределению дел между административными органами и судами, а также снизит нагрузку на судей. Ранее нами было предложено внести в проект Кодекса дополнения в части разграничения внесудебного и досудебного порядка. Думается, что именно эти нормы в совокупности со специальным законодательством о внесудебном порядке обжалования станут теми гарантиями, закрепленными в процессуальном законодательстве, которые будут способствовать повышению эффективности административного судопроизводства.

Еще одной процессуальной гарантией эффективности, на наш взгляд, следует считать предусмотренную законом *возможность применения альтернативных способов разрешения споров*. Несмотря на то что споры с участием граждан и органов государственной власти трудно представить в третейском суде или с участием медиатора, вполне допустимо на законодательном уровне предоставление возможности заключения соглашения о примирении по этой категории дел (о чем уже ранее нами упоминалось). Использование альтернативных способов разрешения спора позволяет предотвратить конфликт еще до обращения в суд либо во время рассмотрения дела до вынесения судебного решения. Включение в судебную систему альтернативных форм разрешения конфликтов, по мнению многих авторов, способствует повышению эффективности правосудия<sup>1</sup>. Однако полагаем, что это в большей степени относится к эффективности разрешения конфликта, когда стороны самостоятельно приходят к урегулированию спора и заключают мировое соглашение. Вместе с тем, чем больше будет заключаться соглашений о примирении, утверждаемых судом, тем меньше дел будет поступать судьям для рассмотрения. Отсюда следует, что судьи не будут перегружены делами и, не будучи ограничены во времени, смогут внимательнее изучать материалы дела. А это уже напрямую влияет на

---

<sup>1</sup> Эффективность гражданского судопроизводства в России : институциональный анализ и институциональное проектирование/ Под ред. В.Л. Тамбовцева, А.В. Золотова. М., 2005. С. 72.

правильное разрешение спора и, следовательно, на эффективность судопроизводства в целом.

На наш взгляд, степень эффективности административного судопроизводства можно также оценивать по наличию процессуальных гарантий, направленных на *пресечение возможных нарушений прав и свобод граждан (превентивные меры)*. Так, И.В. Губенок к указанным мерам относит предусмотренное ст. 226 ГПК РФ право суда при выявлении случаев нарушения законности вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах<sup>1</sup>. При этом необходимо отграничивать процессуальные гарантии, предусмотренные ст. 226 ГПК РФ (и ст.202 проекта Кодекса соответственно) от гарантий, не предусмотренных системой процессуального законодательства (сюда следует отнести внесудебное обжалование действий, решений органов государственной власти и их должностных лиц; меры, направленные на повышение эффективности деятельности самих органов государственной власти и местного самоуправления).

Исходя из критериев эффективности административного судопроизводства можно вывести еще несколько процессуальных гарантий эффективности. По административным делам возможны случаи, когда нормативные правовые акты оспариваются несколькими лицами, и в этом случае важно, чтобы решения по данным делам были тождественными. ГПК РФ предоставляет судье право соединить несколько однородных требований в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения (ч.4 ст.151), аналогичные нормы содержатся в проекте Кодекса (ст.138). Если же имеется вступившее в законную силу решение суда, которым была проверена законность оспариваемого нормативного акта, то судья отказывает в принятии заявления (ч. 8 ст. 251 ГПК РФ, п.4 ч.1 ст.130 проекта Кодекса).

---

<sup>1</sup> См.: Губенок И.В. Эффективность правосудия как гарантия защиты нарушенного права (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 15.



По нашему мнению, к числу процессуальных гарантий эффективности административного судопроизводства следует также отнести закрепленную на законодательном уровне *обязанность судов проводить периодический анализ своей судебной практики по административным делам*. Данное предложение, возможно, наиболее эффективно реализовало бы себя в случае функционирования самостоятельных административных судов. Суть его состоит в том, чтобы за определенный период времени (например, за месяц) публиковать (возможно, на сайте суда) общие сведения о статистике рассмотренных административных дел. Кроме того, возможно также выявление органов, действия и решения которых часто обжалуются, и направление им предупреждений о частом нарушении прав и свобод граждан.

Учитывая изложенные выше аргументы, мы приходим к необходимости выявления **направлений повышения эффективности административного судопроизводства**. Если говорить о мерах, направленных на улучшение административного судопроизводства в будущем, то это, прежде всего, внесение изменений в действующее законодательство. Данные изменения можно разделить на следующие группы: 1) изменения, направленные на улучшение действующего процессуального законодательства, внедрение механизмов, позволяющих быстрее и качественнее разрешить споры в судебном порядке; 2) изменения, связанные с реализацией программы «Электронная Россия»; 3) изменения, направленные на пресечение нарушений прав, свобод и законных интересов граждан в будущем.

Выше нами были выделены критерии эффективности административного судопроизводства, направления повышения эффективности. Однако об эффективности административного судопроизводства следует судить не только по положительной динамике самого административного судопроизводства, но и по тем внешним результатам, проявляющимся в других сферах общественных отношений и государственного управления.

Иными словами, такие внешние показатели эффективности административного судопроизводства являются не чем иным, как ролью, значением административного судопроизводства в общественной, политической и правовой жизни государства. **К внешним показателям эффективности административного судопроизводства мы относим следующие:**

*1. Эффективное осуществление административного судопроизводства поможет снизить уровень коррупции в стране.* За последние годы было принято множество нормативных актов, направленных на осуществление противодействия коррупции. При этом среди мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией, роли судебной системы уделяется незначительное внимание. О судах упоминается лишь в связи с привлечением к уголовной и административной ответственности, а также о необходимости устранения и предотвращения коррупции в самой судебной системе. И совершенно необоснованно нигде не упоминается о роли правосудия в процессе предотвращения и устранения коррупции. Между тем судебный контроль за органами исполнительной власти является важным элементом в системе разделения властей и обеспечивает баланс между двумя ветвями власти. В действующем законодательстве о роли административного судопроизводства в борьбе с коррупцией говорится лишь в п. 2.1 ст.6 Федерального закона «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>: «профилактика коррупции осуществляется путем рассмотрения в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов,

---

<sup>1</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №396-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. №52 (ч.1). Ст. 6228 ; 2013. №52 (ч. 1). Ст. 6961.

незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений». Иными словами, речь идет об анализе судебной практики по административным делам с целью выявления случаев коррупции либо обстоятельств, которые в будущем могут стать благоприятными условиями для развития коррупции. Однако по смыслу закона получается, что органы государственной власти будут оценивать судебные решения в отношении себя самих и своих государственных служащих. Несмотря на то, что анализировать они будут уже вступившие в законную силу решения суда, возможна определенная предвзятость в отношении самих себя. На наш взгляд, более рациональным было бы возложить обязанность, предусмотренную ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» на вышестоящие органы или вышестоящих должностных лиц, либо на другой независимый орган. В любом случае осуществление административного судопроизводства в части противодействия коррупции будет эффективным только в том случае, если коррупции не будет в самой судебной системе. Получается замкнутый круг, выход из которого состоит в комплексном подходе к противодействию коррупции и осуществлении мероприятий, направленных на ее искоренение во всех властных структурах.

2. *Снижение количества административных ошибок.* В настоящее время на законодательном уровне нет определения административной ошибки, в научной литературе приводятся разные точки зрения по поводу данного явления. «Административная ошибка – это негативный результат, обусловленный заблуждением так называемых властных субъектов административного права (исполнительных органов государственной власти, административных органов, должностных лиц, государственных служащих) относительно совершаемых ими юридически значимых действий (бездействия), принимаемых нормативных правовых актов и

административных актов (решений), препятствующих достижению поставленных перед ними целей, искажающий и нарушающий порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг»<sup>1</sup>. Как видно из представленного определения, административная ошибка, совершенная при принятии акта, решения государственного органа или органа местного самоуправления является основанием для обжалования гражданином этого акта в порядке административного судопроизводства. Безусловно, заявитель сначала может обратиться в административном порядке в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу, а уже затем – в суд. Однако в случае принятия судебного решения последнее будет направлено в соответствии с ч.2 ст.258 ГПК РФ для устранения допущенного нарушения, после чего в суд и гражданину должно быть сообщено об исполнении решения суда. Таким образом, в рамках административного судопроизводства в судах общей юрисдикции предусмотрен последовательный механизм устранения допущенных административных ошибок. Как правильно отмечает Н.А. Бочарникова, «правовым последствием разрешения конфликта, возникшего в сфере управления, посредством административной юстиции, является признание или непризнание деяния органа исполнительной власти и/или государственного служащего административной ошибкой, что в свою очередь влияет на права и обязанности обратившейся стороны в споре»<sup>2</sup>. Эффективное осуществление административного судопроизводства позволит быстрее устранять административные ошибки и причины их возникновения. Наличие последующего судебного контроля за исполнением решения суда является гарантией от последующих аналогичных ошибок со стороны органов государственной власти и их должностных лиц.

---

<sup>1</sup> Бочарникова Н.А. Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 10.

<sup>2</sup> Бочарникова Н.А. Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления. Воронеж, 2012. С. 188.

3. *Эффективное осуществление административного судопроизводства будет способствовать снижению административных барьеров.* На современном этапе проведения административной реформы проблема преодоления административных барьеров занимает особое место. Была принята Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 гг.<sup>1</sup>, а также план мероприятий по ее реализации. Однако на законодательном уровне до сих пор нет легального определения этого понятия. Традиционно термин «административные барьеры» используется применительно к предпринимательской и иной экономической деятельности, однако, на наш взгляд, он может быть использован и в отношении других сфер общественной жизни, поскольку граждане вступают в отношения с органами власти и в личных целях, а не только в экономических и предпринимательских (например, получение загранпаспорта, разрешения на строительство и т.д.). Поэтому административные барьеры, проявляющиеся в форме принятия противоречащих закону решений, нормативных актов, затрагивают самые разные сферы предоставления государственных и муниципальных услуг, затрудняя реализацию гражданами своих прав, свобод и законных интересов. При наличии развитого административного судопроизводства, способного оперативно реагировать на поступающие заявления о нарушениях со стороны публичной администрации, административные барьеры будут быстро преодолены. При последующем анализе судебной практики по административным делам они выступят на первый план, что станет в будущем основанием для их устранения. Как видим, роль административного судопроизводства велика при преодолении административных барьеров, однако оно также способствует их выявлению и дальнейшему устранению. Как правильно отмечает А.Г. Кучерена, «больше

---

<sup>1</sup> Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. №1021-р : в ред. от 28 августа 2012 г. №1548-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. №26. Ст. 3826 ; 2012. №36. Ст. 4963.

всего нам сейчас нужны законы, снимающие барьеры, которые преодолеваются людьми в марафоне по защите своих прав»<sup>1</sup>.

Эффективность является ключевым показателем административного судопроизводства. Отсюда возникает вопрос: соответствует ли современное административное судопроизводство в судах общей юрисдикции представленным критериям эффективности? Однозначно ответить на него сложно, поскольку в настоящее время идет процесс модернизации данного вида правосудия, формируется новое законодательство. Если исходить исключительно из норм ГПК РФ, то говорить об эффективности административного судопроизводства не приходится по ряду причин. Во-первых, это отсутствие его единого нормативно-правового регулирования. Во-вторых, в ГПК РФ не указаны цели и задачи административного судопроизводства, они установлены только для гражданского судопроизводства. В то же время достижение установленных в законе целей и задач процессуальной деятельности – один из критериев эффективности судопроизводства. В-третьих, в судах общей юрисдикции только начинают применяться современные информационные технологии по сравнению с арбитражными судами. В-четвертых, судебная практика по административным делам связана с проблемами применения процессуальных норм. В следующем параграфе эти проблемы будут нами подробно рассмотрены. Кроме того, решение вопроса о наличии или отсутствии спора о праве свидетельствует о необходимости внесения соответствующих изменений в законодательство с целью уточнения критериев отграничения административно-правовых споров от иных споров.

В связи с формированием законодательства об административном судопроизводстве проблема эффективности данного вида правосудия должна быть решена одной из первых. Выработанные критерии эффективности позволят вовремя выявить недостатки судопроизводства, устранить их, а

---

<sup>1</sup> Маливанова Н. Административная юстиция в России : полезные советы законодателю. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.ru/review/view/67363/>

также повысить качество правосудия. С помощью оценки эффективности административного судопроизводства можно выявить роль административного судопроизводства в структуре управленческой деятельности и всей системы власти.

## **§2. Практика рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции: результаты и проблемы**

Ранее нами были рассмотрены преимущественно теоретические аспекты административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и не были затронуты практические аспекты его осуществления. Между тем на практике судьи вынуждены самостоятельно находить выход из сложных правовых ситуаций: когда нормы законодательства противоречат друг другу; если есть пробел в праве и др. На наш взгляд, руководствоваться судебной практикой следует в случаях, когда имеет место аналогия права или аналогия закона. С одной стороны, есть нормы, которые следует применять по аналогии, а с другой – возможно расхождение на практике.

Поскольку проект Кодекса административного судопроизводства был разработан недавно и принят Государственной Думой РФ только в первом чтении, в настоящее время есть только судебная практика по административным делам, рассмотренным в судах общей юрисдикции в соответствии с ГПК РФ.

Вследствие недостаточного правового регулирования Гражданским процессуальным кодексом административного судопроизводства на практике активно применялся институт аналогии права и аналогии закона. Наиболее ярким примером аналогии при осуществлении административного судопроизводства в судах общей юрисдикции следует считать применение института оставления заявления без рассмотрения. В данном случае особый интерес представляют дела, по которым судья должен был решить вопрос о наличии или отсутствии спора о праве. В подразделе III ГПК РФ об оставлении заявления без рассмотрения ничего не сказано. В ч. 3 ст. 247 лишь указывается, что в случае, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья



оставляет заявление без движения. При этом не указывалось, что надлежит делать суду в случае, если наличие спора о праве обнаружится уже в процессе рассмотрения дела. По аналогии закона в данном случае следует оставить заявление без рассмотрения, что подтверждается многочисленной судебной практикой. Рассмотрим следующий пример.

Р.В. обратился в Хорошевский районный суд Москвы с заявлением об оспаривании решения Федерального межведомственного экспертного совета по установлению причинной связи заболеваний, инвалидности и смерти граждан, подвергшихся воздействию радиационных факторов, которым ему отказано в установлении причинной связи между имеющимся заболеванием, инвалидностью и воздействием радиационных факторов. Районным судом 2 сентября 2011 г. было вынесено определение о прекращении производства по делу на том основании, что Федеральный межведомственный экспертный совет по установлению причинной связи заболеваний, инвалидности и смерти граждан, подвергшихся воздействию радиационных факторов, не является органом государственной власти, решение которого подлежит оспариванию в порядке главы 25 ГПК РФ; требования об установлении причинной связи между имеющимся заболеванием, инвалидностью и воздействием радиационных факторов предполагают наличие спора о праве. При этом суд пришел к выводу о необходимости применения п. 1 ст. 220 и п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ (заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку заявление рассматривается в ином судебном порядке). Р.В. не согласился с данным определением и обжаловал его в Московский городской суд. Судебная коллегия не согласилась с выводами районного суда, поскольку имело место неправильное применение норм процессуального законодательства. В Определении Московского городского суда от 30 сентября 2011 г.<sup>1</sup> указывается, поскольку ГПК РФ не содержит нормы, регламентирующей

---

<sup>1</sup> Определение Московского городского суда от 30 сентября 2011 г. по делу №33-31392/2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

действия суда при установлении наличия спора о праве при рассмотрении принятого к производству заявления в порядке, предусмотренном для производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, согласно ст. 1 ГПК РФ федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи применяют норму, регулирующую сходные отношения (аналогия закона). Согласно ч. 3 ст. 263 ГПК РФ в случае, если при подаче заявления или рассмотрении дела в порядке особого производства устанавливается наличие спора о праве, подведомственного суду, суд выносит определение об оставлении заявления без рассмотрения, в котором разъясняет заявителю и другим заинтересованным лицам их право разрешить спор в порядке искового производства.

Таким образом, если при рассмотрении дела будет установлено, что имеется спор о праве, суду следует руководствоваться нормами ч.3 ст.263 ГПК РФ, которая прямо предусматривает оставление заявления без рассмотрения. Применение именно этой нормы вместо п. 1 ст.220 ГПК РФ объясняется просто. Дела особого производства и административные дела (дела, возникающие из публичных правоотношений) имеют много общего: отсутствие спора о праве, участие государственных и иных органов в рассмотрении дела. Поэтому судебная практика пошла в данном направлении. В случае принятия и вступления в силу проекта Кодекса в том виде, в котором он есть сейчас, возникнет проблема следующего характера: по проекту Кодекса отсутствие спора о праве не является существенным отличием административных дел от дел искового производства (в то время как ГПК РФ отграничивает данные категории дел именно по этому основанию). Следовательно, если приведенный выше пример из практики возник бы в период действия проекта Кодекса, то, возможно, суд не нашел бы правовых оснований для оставления заявления без рассмотрения, и дело было бы рассмотрено в порядке административного судопроизводства. Вместе с тем это позволяет прийти к выводу, что многие дела,

рассмотренные по правилам ГПК РФ в порядке искового производства, в случае действия на тот момент Кодекса административного судопроизводства могли быть рассмотрены как административные дела. Поэтому полагаем, что наличие спора о праве как критерий отграничения дел искового производства и административных дел должен присутствовать в действующем законодательстве. На примере дел об оспаривании решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц можно утверждать, что оспариваться данные решения, действия могут по тому основанию, что в них решается вопрос о наличии или отсутствии прав и обязанностей конкретного лица по определенному вопросу (наличие спора о праве), а могут также оспариваться в силу нарушения установленных законом прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, в силу противоречия действующему законодательству. Именно в последнем случае дело должно рассматриваться в рамках административного судопроизводства, при наличии спора о праве оно подлежит рассмотрению в порядке искового производства. Таким образом, в проект Кодекса следует добавить критерий наличия спора о праве, наравне с уже предложенным нами управленческим критерием, для отграничения административных дел от иных споров. Необходимо подчеркнуть, что речь идет именно о наличии спора о праве (т.е. наличия или отсутствия у лица прав и обязанностей в отношении чего-либо), поскольку любое административное дело в своей основе имеет спор как выражение наличия конфликта между сторонами. О некорректной законодательной формулировке в ГПК РФ писали многие исследователи проблемы административного судопроизводства еще до подготовки проекта Кодекса<sup>1</sup>.

При анализе судебной практики по спорам, вытекающим из публичных правоотношений, мы пришли к выводу, что множество заявлений суды

---

<sup>1</sup> См., например: Студеникина М.С., Соколов И.А. Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып.7. С. 594 – 595.

оставляют без движения на том основании, что имеет место спор о праве. Среди этих дел значительное место занимают споры с участием Пенсионного фонда и его территориальных подразделений. В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»<sup>1</sup> «Пенсионный фонд Российской Федерации (государственное учреждение) и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим. Таким образом, Пенсионный фонд РФ и его территориальные подразделения, будучи государственными учреждениями, не входят в число государственных органов, действия и решения которых можно оспорить в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Однако в действительности многие граждане подают заявления в рамках административного судопроизводства. Приведем пример.

А. обратился в Советский районный суд г. Томска с заявлением об оспаривании постановления Государственного учреждения – Управление Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Томске о взыскании недоимки. Определением Советского районного суда от 6 июля 2012 г. заявление было оставлено без движения на основании того, что ГУ - УПФ РФ в г. Томске Томской области не относится к тем субъектам, решения, действия (бездействие) которых гражданин вправе оспорить в суде в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, установленном главой 25 ГПК РФ. Однако гражданин А. не согласился с данным определением и подал частную жалобу. В Апелляционном определении от 7 августа 2012 г. Томский областной суд оставил

---

<sup>1</sup> Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации : федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №421-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. №51. Ст. 4832 ; 2013. №52 (ч.1). Ст. 6986.

определение Советского районного суда г. Томска без изменения, а частную жалобу – без удовлетворения, согласившись с выводами районного суда<sup>1</sup>.

Однако в случае с Пенсионным фондом РФ и его территориальными подразделениями не всегда применимо обращение с иском заявлением. В соответствии со ст. 54 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»<sup>2</sup> акты органа контроля за уплатой страховых взносов, действия (бездействия) его должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий орган контроля или в суд. Руководствуясь неправильным толкованием этих норм, часто граждане обращаются в суд с иском заявлением, хотя необходимо обращаться в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, и наоборот. Поясним это на следующем примере из практики.

К. обратился в Брянский районный суд с заявлением об обжаловании требования об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов, вынесенное Управлением Пенсионного фонда РФ в Брянском муниципальном районе. Заявление было оставлено без движения, поскольку суд посчитал, что в данном случае имеет место спор о праве. К. с этим не согласился и подал частную жалобу. Кассационным определением от 8 сентября 2011 г. Брянский областной суд отменил определение районного суда по следующим основаниям. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 г. №212-ФЗ акты органа контроля за уплатой страховых взносов, действия (бездействия) его должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий орган контроля или в суд. К. обратился в суд с заявлением, в котором обжаловал акт УПФ в Брянском муниципальном районе как органа контроля за уплатой страховых сборов. Таким образом,

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Томского областного суда от 7 августа 2012 г. по делу № 33-2048/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №428-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. №30. Ст. 3738 ; 2013. №52 (ч. 1). Ст. 6993.

ссылка судьи на положения Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», из которых следует, что дела по спорам между гражданами и Пенсионным фондом РФ не могут рассматриваться в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, а подлежат рассмотрению в порядке искового производства, в данном случае неприменима, поскольку отсутствует спор о праве<sup>1</sup>.

Таким образом, ключевым вопросом является наличие или отсутствие спора о праве. Здесь возникает некоторое противоречие: в Федеральном законе «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» указывается, что Пенсионный фонд и его территориальные органы являются государственными учреждениями, а судебная практика ссылается на то, что территориальные органы Пенсионного фонда создаются по решению правления Пенсионного фонда РФ и являются юридическими лицами. Следовательно, они не относятся к тем субъектам, решения, действия (бездействие) которых гражданин вправе оспорить в суде в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений<sup>2</sup>. Вместе с тем решения, требования и т.д. территориальных органов Пенсионного фонда РФ, которые представляют собой акты органа контроля, могут быть обжалованы в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, если отсутствует спор о праве<sup>3</sup>. На наш взгляд, в данном случае явное противоречие судебной практики, которое проистекает из неясности действующего законодательства. Не следует забывать, что заявителями (истцами) выступают простые граждане, у которых не всегда есть возможность обратиться за юридической помощью. Соответственно им сложно определить, как следует обращаться в суд: с

---

<sup>1</sup> Кассационное определение Брянского областного суда от 8 сентября 2011 г. по делу № 33-2948. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Апелляционное определение Томского областного суда от 7 августа 2012 г. по делу № 33-2048/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Кассационное определение Брянского областного суда от 8 сентября 2011 г. по делу № 33-2948. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

исковым заявлением или заявлением по делам, возникающим из публичных правоотношений. Приведенные примеры судебной практики являются ярким тому примером.

Подготовленный проект Кодекса административного судопроизводства данной проблемы не решает. В п. 3 ч. 2 ст. 1 к числу административных отнесены дела об оспаривании решений, действий (бездействия) организаций, наделенных федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе государственных корпораций и саморегулируемых организаций. Проект Кодекса не детализирует данную категорию споров, поэтому непонятно, можно ли отнести сюда споры, связанные с оспариванием решений территориальных органов Пенсионного фонда РФ. Кроме того, согласно подготовленному Комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству заключению «предложение об отнесении к подведомственности судов общей юрисдикции административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) организаций, наделенных федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе государственных корпораций и саморегулируемых организаций (пункт 3 части 2 статьи 1 Кодекса), не согласуется с главой 24 и пунктом 8 статьи 225<sup>1</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, закрепляющими подведомственность указанных категорий дел арбитражным судам»<sup>1</sup>. Действительно, субъектом спорных правоотношений (с учетом формулировки п. 3 ч. 2 ст. 1 проекта Кодекса) являются организации, а в случае с государственными корпорациями речь идет уже об осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности, что отнесено к подведомственности арбитражных судов.

---

<sup>1</sup> Заключение по проекту федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», внесенному Президентом Российской Федерации (первое чтение). URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=246960-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=246960-6&02)

При анализе судебной практики мы обнаружили, что под административными делами понимаются самые разные категории споров. На сайтах судов при поиске информации о деле предлагается выбрать одну или несколько категорий споров, которые уже сформулированы для простоты поиска. Дела о признании противоречащими законодательству нормативных правовых актов и жалобы на неправомерные действия (бездействия) органов власти и их должностных лиц выделены в две отдельных категории, что не вызывает сомнений, поскольку это основные споры в рамках административного судопроизводства. Здесь следует отметить, что в отношении оспаривания решений, действий или бездействия применяется термин «жалоба», в то время как законодатель использует термин «заявление».

Поскольку ст. 245 ГПК РФ (а также проект Кодекса) предусматривает открытый перечень административных дел, то на сайтах судов в графе «категории споров» также есть «прочие дела из публично-правовых отношений». Сюда включены споры об установлении, продлении, прекращении административного надзора и споры о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении. Однако при анализе судебной практики выяснилось, что к числу прочих дел из публично-правовых отношений относят самые разнообразные споры, которые часто имеют мало общего с управленческими отношениям.

К таким случаям можно отнести оспаривание решения третейского суда. Например, Воронежская область в лице Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области обратилась в Советский районный суд г. Воронежа с заявлением об отмене решения третейского суда при обществе с ограниченной ответственностью юридическая компания «Лига правосудия» от 25 мая 2010 г.<sup>1</sup> В данном случае в споре участвует государственный

---

<sup>1</sup> Определение Советского районного суда г. Воронежа от 31 октября 2012 г. по делу №2-1677/12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



орган – Департамент финансово-бюджетной политики Воронежской области, поэтому спор отнесли к категории публично-правовых.

При изучении судебной практики мы столкнулись со случаем, когда к категории публично-правовых споров было отнесено заявление о рассмотрении дела в порядке особого производства. Прокурор обратился в Коминтерновский районный суд г. Воронежа в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц с заявлением о признании текстов музыкальной группы экстремистскими материалами<sup>1</sup>. Суд указал, что неотчуждаемые права и свободы человека защищаются гражданским законодательством (п.2 ст.2 ГК РФ), одним из принципов которого является состязательность и равноправие сторон, а ограничение прав и свобод путем признания материалов экстремистскими исключает возможность рассмотрения его в порядке особого производства, поскольку суд приходит к выводу о наличии по настоящему делу спора о праве. Определением от 24 октября 2011 г. суд оставил заявление без рассмотрения и разъяснил заявителю и заинтересованным лицам право на обращение в суд для разрешения спора в порядке искового производства. Определением судебной коллегии по гражданским делам Воронежского областного суда определение Коминтерновского районного суда об оставлении заявления без рассмотрения было отменено, а дело было направлено на новое рассмотрение. Коминтерновским районным судом 16 февраля 2012 г. было вынесено заочное решение по делу, которое рассматривалось в порядке особого производства. При этом данный документ на сайте суда отнесен к категории «иных дел из публично-правовых отношений». Если проанализировать нормы ГПК РФ, то дела особого производства и дела, возникающие из публично-правовых отношений – совершенно разные виды споров и их объединение в одну категорию нецелесообразно. Можно объяснить это тем, что прокурор обратился в суд в интересах Российской

---

<sup>1</sup> Определение Коминтерновского районного суда г. Воронежа от 24 октября 2011 г. по делу №2-2721/11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации, т.е. в споре присутствует публично-правовое образование, которое вносит дисбаланс в материально-правовые отношения сторон. Но в то же время дело рассматривалось в порядке особого производства, а не административного, следовательно, вопрос об отнесении его к публично-правовым спорам остается открытым.

Исходя из приведенного примера, можно сделать вывод о том, что на практике в районных судах дела распределяются не по виду судопроизводства (при этом дела об оспаривании нормативных актов, решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц отнесены к гражданским делам, что не является правильным), а по категориям споров. Думается, что отчасти такой подход обоснован, прежде всего, с точки зрения удобства поиска информации по делу. Вместе с тем, как нам кажется, следует разделить существующий перечень (применительно к районным судам) на гражданские, административные и уголовные дела, каждая из которых будут включать соответствующие категории споров (например, административные дела включали бы: дела об оспаривании нормативных актов, дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц, дела об административном надзоре и др.). Такая систематизация не усложнила бы уже существующую систему поиска, а больше соответствовала бы нормам законодательства.

Опыт исследования практики рассмотрения административно-правовых споров в районных судах города Воронежа (начиная с 1 января 2010 г.), подробно представленный в §4 Главы 1, позволил выявить следующие наблюдения. В некоторых районах (например, в Центральном, Левобережном) в районные суды поступает небольшое количество заявлений (отчасти потому, что именно здесь сосредоточены многие органы государственной власти, решения и действия которых оспариваются). В то же время есть районы города, в которых за указанный период времени не было принято ни одного решения по административным делам (либо 2 – 3

дела в год). Эти данные свидетельствуют о том, что в отдельных случаях нет смысла создавать в районных судах коллегии по административным делам.

Выход из сложного положения видится в создании межрайонных административных судов: они перераспределят нагрузку на судей, с одной стороны, и позволят учесть территориальную доступность правосудия – с другой. Противники создания административных судов высказывают мнение, что такая схема понизит доступность судебной системы для простых граждан<sup>1</sup>. В то же время, как правильно отмечает Ю.Н. Старилов, почему не задают вопрос о том, что только один арбитражный суд действует в каждом субъекте РФ?<sup>2</sup> Ведь дел, подведомственных арбитражным судам, в субъекте РФ значительно больше, чем административных дел, тем не менее не ставится вопрос о создании арбитражных судов ниже уровня субъекта РФ.

Приведенный анализ судебной практики позволяет сделать вывод о том, что законодательство об административном судопроизводстве требует существенного дополнения и редактирования. Даже новый проект Кодекса административного судопроизводства содержит противоречия и пробелы, не учитывает те недостатки правового регулирования, которые очевидны при анализе судебной практики.

---

<sup>1</sup> См., например: Студеникина М.С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России : проблемы совершенствования процессуального законодательства : по материалам науч.-практ. конф. (М., 28 мая 2001). М., 2001. С. 178 – 179.

<sup>2</sup> См.: Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003. С. 89 – 90.

### **§3. Основные направления совершенствования законодательства об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции**

Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции (а равно и в арбитражных судах), безусловно, требует дальнейшего реформирования и модернизации. В настоящем исследовании нами была предпринята попытка представить административное судопроизводство как целостный, логичный и завершённый процесс, который существует в рамках сложившейся судебной системы. Однако для полной реализации конституционной нормы об административном судопроизводстве необходимо, чтобы в законодательстве и на практике существовали реальные механизмы защиты прав, свобод и законных интересов граждан от незаконных действий со стороны органов власти и их должностных лиц.

Ранее нами неоднократно предлагались конкретные решения, направленные на модернизацию административного судопроизводства. Поскольку данная проблема уже длительное время обсуждается среди правоведов (и не только), многие ученые высказывали свои предложения по поводу совершенствования этого вида правосудия. Однако, так или иначе, затрагивались разные аспекты одного явления (например, внесение изменений в законодательство, создание административных судов и т.д.). На наш взгляд, реформирование административного судопроизводства (как целостного, завершённого процесса) должно осуществляться по нескольким, взаимосвязанным между собой, направлениям. Проанализировав множество предложений, высказанных в научной литературе, мы пришли к выводу о следующих **основных направлениях дальнейшего развития административного судопроизводства в судах общей юрисдикции:**

1) внесение изменений в законодательство, касающихся формирования терминов и понятий в области административного судопроизводства;

2) внесение изменений в законодательство, которые затрагивают непосредственно процедуру рассмотрения административных дел;

3) реформирование судебной системы;

4) развитие внесудебного урегулирования спора как способа повышения эффективности административного судопроизводства.

*Внесение изменений в законодательство, касающихся формирования терминов и понятий в области административного судопроизводства, направлено на формирование единых общеприменимых понятий и терминов, используемых в административном судопроизводстве. Новый проект Кодекса в этом отношении сделал существенный шаг вперед: даны легальные определения понятий «административное дело», «административное исковое заявление», «административный истец» и «административный ответчик». В то же время, как мы уже отмечали, в проекте Кодекса отсутствует определение самого административного судопроизводства. Мы считаем, что в Кодексе должно быть это понятие, а также должен быть установлен критерий для отграничения административных дел от иных споров – управленческий критерий. В этом и состоит дальнейшая модернизация законодательства. К этому направлению можно отнести также предложенные нами новые категории административных дел, которые в ближайшем будущем необходимо внести в ст. 1 проекта Кодекса. Прежде всего, это дела, связанные с заключением, изменением, расторжением административных договоров. Необходимость включения данной категории споров обусловлена тем, что одной из сторон такого договора является орган государственной власти, отношения, урегулированные административным договором, представляют собой управленческие отношения, связанные с осуществлением административно-хозяйственной и распорядительной деятельности. В последние годы теория и практика административных договоров приобретает все большее распространение, поэтому уже в настоящее время возникла необходимость*

законодательного урегулирования споров, связанных с административными договорами.

Среди предложенных нами необходимых изменений законодательства к указанному направлению следует также отнести детализацию споров, связанных с оспариванием решений, действий (бездействия), относящихся к прохождению государственной службы. Дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение, следует исключить из Кодекса, поскольку они не отвечают тем критериям, которые были использованы нами для отграничения дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства. Предлагается также ввести в проект Кодекса термин «процессуальные гарантии эффективности судопроизводства» и установить правовые механизмы, способствующие более полной реализации прав и обязанностей сторон, целей и задач административного судопроизводства.

Вторым направлением развития административного судопроизводства в судах общей юрисдикции мы обозначили *внесение изменений в законодательство, которые затрагивают непосредственно процедуру рассмотрения административных дел*. В течение периода действия любого процессуального кодекса в него вносятся изменения, так или иначе затрагивающие процесс рассмотрения дел. Среди возможных изменений проекта Кодекса административного судопроизводства мы отметили следующие возможные и нужные, на наш взгляд, изменения. Нормы, устанавливающие цели, задачи, принципы судопроизводства, как правило, не подвергаются существенным изменениям. Тем не менее мы считаем возможным разграничить цели и задачи административного судопроизводства, а также дополнить перечень задач еще одним пунктом: обеспечение восстановления нарушенных прав граждан. В отношении принципов административного судопроизводства предлагаем выделять принципы, характерные для всех видов правосудия, и принципы,

свойственные только административному судопроизводству. Последние в настоящее время еще не получили должного законодательного регулирования, поэтому мы считаем, что со временем появится необходимость закрепить в проекте Кодекса следующие принципы административного судопроизводства: принцип сочетания частных и публичных интересов; принцип полноты оценки деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; принцип невмешательства суда в компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Среди всех возможных путей реформирования процедуры рассмотрения административных дел следует отметить, на наш взгляд, дальнейшее развитие и внедрение диспозитивных начал в административном судопроизводстве. Безусловно, применение соглашения о примирении (и других соглашений между сторонами) по административным делам, с учетом их специфики, отличается от общепризнанного понимания примирительных процедур и других альтернативных способов разрешения споров. Вместе с тем, возможность их использования позволяет устранить конфликт до обращения в суд, что может существенно разгрузить суды.

В отношении *реформирования судебной системы* следует отметить подготовку и рассмотрение законопроектов о создании административных судов. Однако в последнее время высказываются более сдержанные предложения. Подготовленный Верховным Судом РФ законопроект предусматривает лишь создание коллегий по административным делам в верховных судах субъектов РФ<sup>1</sup>. Однако это уже существенный шаг, поскольку признается важность административного судопроизводства и необходимость рассмотрения данной категории дел судьями, специализирующимися только на этих спорах. Законопроект

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации»: проект федер. конституц. закона № 219023-6. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

предусматривает также создание коллегий по административным делам в окружных (флотских) военных судах, которые входят в систему судов общей юрисдикции. В пояснительной записке к законопроекту указывается, что в соответствии с п. 2 Перечня поручений Президента РФ по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. в системе судов общей юрисдикции до 1 марта 2013 г. должны быть сформированы судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия (бездействие) органов публичной власти и их должностных лиц. На практике мы имеем только законопроект, который принят Государственной Думой в первом чтении. В то же время в Свердловском областном суде «недавно была образована специальная административная коллегия судей, которая будет заниматься в первую очередь разрешением споров между рядовыми гражданами и чиновниками»<sup>1</sup>.

Мы являемся сторонниками создания в России административных судов, но с постепенным их внедрением в судебную систему. В данном исследовании предлагаются два критерия, с помощью которых можно определить регионы, в которых создание административных судов будет наиболее эффективным. Опыт функционирования специализированных судов в нескольких субъектах РФ позволит выявить ошибки и недостатки, которые невозможно было предвидеть на этапе подготовки проекта реформы, для того чтобы в дальнейшем, при создании административных судов в других субъектах, избежать их повторения. Создание административных судов является неотъемлемой частью дальнейшего развития административного судопроизводства, поэтому высказанные нами предложения могут стать основой для формирования системы специализированных судов.

---

<sup>1</sup> На Урале появились судьи, разрешающие споры людей с властью // Российская газета. 28 февраля 2013 г. URL : [www.rg.ru](http://www.rg.ru)



Последнее предложенное нами направление развития административного судопроизводства – это *развитие внесудебного урегулирования спора как способа повышения эффективности административного судопроизводства*. Ранее нами были представлены разные точки зрения относительно развития внесудебного (административного) порядка обжалования, однако наилучшим, по нашему мнению, будет дальнейшая модернизация обжалования решений в порядке подчиненности вышестоящему органу или вышестоящему должностному лицу. При этом необходимо сохранить возможность выбора способа обжалования: в судебном или административном порядке. Относительно направления развития этой области мы считаем, что необходимо принять два самостоятельных закона: федеральные законы «Об административных процедурах» и «О порядке рассмотрения во внесудебном порядке жалоб граждан на решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц». Внесудебный порядок обжалования не относится к административной юстиции, однако правильное его построение будет способствовать повышению эффективности судопроизводства по административным делам.

Предложенные нами направления реформирования административного судопроизводства в судах общей юрисдикции основаны на всестороннем и полном исследовании действующего законодательства (а также законопроектов) и практике рассмотрения судами дел, возникающих из публично-правовых отношений. На основе анализа теоретических исследований и результатов, основанных на судебной практике, мы пришли к выводу о необходимости модернизации действующего законодательства об административном судопроизводстве (в том числе, проекта Кодекса) и важности поэтапного создания административных судов.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Приведенное в настоящей работе исследование теоретических и практических аспектов административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы:

1. Сравнительно-правовой анализ норм Гражданского процессуального кодекса и норм проекта Кодекса административного судопроизводства показал, что в проекте Кодекса подробно урегулирован весь процесс рассмотрения и разрешения спора в рамках административного судопроизводства, закреплены цели административного судопроизводства, принципы его осуществления, регламентирован в подробностях весь процесс от подачи заявления до вступления решения суда в законную силу, порядка обжалования и исполнения решения, установлено законодательное определение специальных понятий. Однако существенным недостатком законопроекта является сохранение двойственности нормативно-правового регулирования административного судопроизводства, поскольку нормы Арбитражного процессуального кодекса о порядке рассмотрения в арбитражных судах дел, возникающих из публичных правоотношений, будут действовать после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства.

2. Важной особенностью проекта Кодекса является формирование понятий и терминов административного судопроизводства. Впервые на законодательном уровне дается определение таких понятий, как «административное дело», «административное исковое заявление», «административный истец» и «административный ответчик». В то же время, устанавливая основы административного судопроизводства в нашей стране, проект Кодекса не содержит самого главного – определения понятия «административное судопроизводство». В научной литературе, начиная с

момента разработки первого проекта Кодекса административного судопроизводства, предлагались разные определения этого понятия, поэтому ожидалось, что новый проект Кодекса установит легальное определение. Поскольку его нет в последней редакции законопроекта, нами предлагается собственное определение административного судопроизводства. Под ним понимается самостоятельный вид правосудия по рассмотрению и разрешению в особом процессуальном порядке административно-правовых споров между гражданами, организациями, общественными объединениями и органами публичной власти в целях защиты прав, свобод и законных интересов частных лиц от нарушений со стороны органов публичной власти.

Исходя из данного определения нами предлагаются следующие признаки административного судопроизводства: особый субъектный состав (частное лицо и лицо публичного права); при его осуществлении разрешаются споры граждан, организаций с органами власти; основная функция – судебный контроль и т.д. Выделение данных признаков позволяет отграничить административное судопроизводство от иных видов правосудия, а также доказать его уникальность и исключительность, его особую роль в реализации гражданами и организациями права на защиту своих прав, свобод и законных интересов от незаконных действий и решений со стороны органов власти.

3. Цель настоящего исследования была определена как комплексное изучение административного судопроизводства, формирование концепции административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, обобщение полученных результатов, на основании которых делаются выводы об административном судопроизводстве как едином процессе, включающем в себя все стадии, присущие другим видам правосудия. Реализация поставленных целей невозможна без изучения целей, задач, функций и принципов административного судопроизводства, установленных в проекте Кодекса. Был сделан вывод о том, что проект Кодекса

устанавливает лишь задачи административного судопроизводства, не упоминая о его целях. Между тем перечисленные в ст. 3 задачи вместе образуют единое понимание сущности административного судопроизводства. Здесь затрагиваются и защита прав, и доступность правосудия, его своевременность, а также указывается на необходимость предупреждения и пресечения нарушений в публичной сфере. Последний тезис мы предлагаем более детально урегулировать в законодательстве, иными словами – развивать функцию пресечения возможных нарушений в будущем. Этого можно достичь посредством предоставления возможности обращаться в суд с требованием об устранении обстоятельств, которые в будущем могут повлечь нарушение прав, свобод и законных интересов.

Принципы административного судопроизводства представляют собой основные идеи, начала, на которых строится и функционирует весь процесс. Закрепленные в проекте Кодекса принципы, по нашему мнению, являются принципами, характерными для всех видов правосудия, в то же время в законопроекте отсутствуют принципы, которые отражали бы те особенности, которые характерны исключительно для административного судопроизводства. В законодательстве имеются предпосылки для выделения принципов такого рода, поэтому нами была предложена классификация принципов административного судопроизводства на общие для всех видов правосудия и те, которые характерны только для административного судопроизводства (сочетания частных и публичных интересов, полнота оценки деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, принцип невмешательства суда в компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления). Закрепление в действующем законодательстве второй группы принципов свидетельствовало бы о новом этапе развития административного судопроизводства, когда процесс разрешения

административно-правовых споров подчинялся бы правилам, задачам и принципам, которые отличаются от других видов правосудия.

4. Формирование нового законодательства об административном судопроизводстве неизбежно повлечет за собой изменения в других отраслях права. Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ будет связано с внесением соответствующих изменений в ряд законов, в том числе в ГПК РФ и АПК РФ. Сам проект Кодекса содержит нормы, которые после его вступления в силу станут основой для формирования новой отрасли законодательства. Следовательно, есть основания считать, что формируется новая отрасль права – административно-процессуальное право, предметом регулирования которого выступают процессуальные отношения, возникающие при обжаловании гражданами и организациями решений и действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления. Развитие законодательства об административном судопроизводстве неизбежно влечет соответствующие теоретические и практические исследования, которые в конечном счете приведут к формированию новой учебной дисциплины, изучающей порядок осуществления административного судопроизводства.

Новое законодательство об административном судопроизводстве содержит много материала для дальнейших научных исследований. Полученные знания станут основой для формирования науки административно-процессуального права, которая впоследствии будет не только накапливать новый теоретический материал, но и сама будет непосредственно влиять на законодательство об административном судопроизводстве. Полученные в результате теоретических исследований выводы могут быть использованы на практике путем внесения соответствующих изменений в Кодекс административного судопроизводства. Такой непрерывный процесс взаимодействия науки и практики приобретает особую важность для формирования учебной дисциплины «Административно-процессуальное

право России», чтобы продолжить процесс формирования и развития административного судопроизводства в стране.

5. Комплексный анализ проекта Кодекса административного судопроизводства позволил сделать вывод об усилении диспозитивных начал по урегулированию спора в рамках административного судопроизводства в судах общей юрисдикции. Мы пришли к такому выводу исходя из нескольких предпосылок: возможности заключать соглашение о примирении, обязанности соблюдать досудебный порядок обращения к административному ответчику, возможности заключать соглашения о признании обстоятельств, которые не требуют дальнейшего доказывания. Развитие диспозитивных начал имеет важное значение для развития административного судопроизводства. Нормы ГПК РФ о производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, не предусматривают право сторон заключать мировое соглашение по такого рода спорам. В научной литературе также высказывались мнения о нецелесообразности указанных соглашений, обосновывая это тем, что в субординационных отношениях не может быть договорного элемента. Вместе с тем нельзя игнорировать общую тенденцию, связанную с развитием примирительных процедур и альтернативных способов разрешения споров. Когда стороны идут на уступки по отношению друг к другу и заключают соглашение о примирении, отношения между ними не переходят на ту стадию конфликта, когда можно говорить о серьезных и непреодолимых разногласиях. Если законодательство допускает возможность примирения между субъектами частного права, то почему не могут договориться гражданин (организация) и чиновник? Каждый из них отстаивает свою точку зрения, но при этом обязательно есть вопросы, по которым можно добиться компромисса.

6. Проект Кодекса административного судопроизводства устанавливает определение понятия «административное дело» и содержит перечень административно-правовых споров, которые рассматриваются в порядке

административного судопроизводства. В данной работе было осуществлено исследование всех видов административных дел, их классификация. Приведенное в проекте Кодекса понятие, а также собственные теоретические разработки позволили нам выделить признаки административных дел. В то же время исследование судебной практики показало, что необходимо на законодательном уровне установить критерий, позволяющий отграничить административные дела от иных категорий дел, прежде всего от других споров, имеющих публичный элемент. Мы предлагаем таким критерием установить управленческий характер спорных правоотношений, т.е. дела, рассматриваемые и разрешаемые в порядке административного судопроизводства, должны затрагивать отношения, связанные с осуществлением государственного управления, административно-хозяйственной и исполнительно-распорядительной деятельности.

В проекте Кодекса предусмотрен широкий перечень дел, рассматриваемых по правилам административного судопроизводства. Мы считаем, что при его формировании необходимо руководствоваться основными целями и задачами административного судопроизводства, которые состоят в защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от неправомерных действий со стороны органов власти и их должностных лиц. В связи с этим дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение существенно отличаются от других категорий административных дел. По этой категории споров в суд обращается государственный орган, отсутствует административно-правовой спор, предметом судебного разбирательства является вопрос о применении к лицу мер принудительного воздействия. Исходя из представленных рассуждений, мы предлагаем исключить из проекта Кодекса данную категорию споров. В то же время нами высказано предложение дополнить проект Кодекса новыми видами административных дел, которые отвечают целям и задачам Кодекса и установленному управленческому критерию отграничения

административных дел. Это дела, связанные с заключением, изменением, расторжением административных договоров; индивидуальные служебные споры (за исключением споров, отнесенных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к компетенции комиссии государственного органа по служебным спорам) и споры о компетенции, которые отнесены к ведению конституционных (уставных) судов субъектов РФ (если эти суды не созданы).

Основными категориями административных дел являются дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части и дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Дела об оспаривании решений и действий (бездействия) вызывают особый интерес, поскольку возникает вопрос о сущности данной категории споров. Высказывались мнения о том, что здесь имеет место спор о праве, судебный контроль за действиями и решениями органов власти или защита законных интересов. На наш взгляд, каждая из этих точек зрения имеет право на существование. Однако категория юридически значимых действий, которые могут быть оспорены в рамках административного судопроизводства, требует конкретизации в действующем законодательстве. Мы предлагаем три критерия, которые позволят определить, подлежит ли действие оспариванию в порядке административного судопроизводства или нет: а) наличие юридически значимых последствий (возникновение, изменение, прекращение прав и обязанностей и т.д.); б) целенаправленный, волевой характер действий; в) для юридически значимых действий характерна большая степень императивности.

7. Теория об эффективности административного судопроизводства ранее не исследовалась в научной литературе. Высказывались отдельные предположения относительно эффективности правосудия в целом и гражданского судопроизводства в частности, но проблема эффективности



административного судопроизводства была затронута впервые. Эффективность административного судопроизводства следует рассматривать через совокупность критериев эффективности: общие критерии (соответствие результата целям и задачам, указанным в законе; вынесение справедливого и обоснованного решения суда; компетентность судьи; степень использования и внедрения современных информационных технологий), которые можно применять ко всем видам правосудия, и специальные критерии, характерные только для административного судопроизводства (простота защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов; отсутствие противоречий в судебных решениях и между правовыми актами, регулирующими порядок осуществления административного судопроизводства).

Эффективность административного судопроизводства должна получить свое развитие не только в теории, но и на практике. Для этого предлагается ввести в законодательство понятие «процессуальные гарантии эффективности судопроизводства», которые должны быть направлены на повышение эффективности процессуальной деятельности. Под процессуальными гарантиями эффективности судопроизводства следует понимать закрепленные на законодательном уровне правовые механизмы, условия и основания, способствующие наиболее полной реализации процессуальных норм, достижению целей и задач судопроизводства, защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. К процессуальным гарантиям эффективности относятся нормативно-правовое регулирование определенной сферы общественных отношений; использование современных информационных технологий; возможность применения альтернативных способов разрешения споров и т.д. Таким образом, те или иные новые направления развития законодательства могут одновременно стать новыми гарантиями эффективности административного судопроизводства.

Развивая теорию эффективности административного судопроизводства, мы предлагаем использовать внешние показатели эффективности административного судопроизводства (данными показателями определяется роль и значение административного судопроизводства в общественной, политической и правовой жизни государства). В данной работе нами были рассмотрены лишь некоторые внешние показатели эффективности административного судопроизводства (снижение уровня коррупции в государстве, уменьшение количества административных ошибок, снижение административных барьеров). Безусловно, этим перечнем нельзя ограничиваться, поскольку все процессы и явления, происходящие в государстве, тесно взаимосвязаны. О повышении эффективности административного судопроизводства можно будет говорить на основе анализа совокупности таких факторов, как повышение доверия граждан к правосудию, единая судебная практика по административным делам и т.д. Используя термин «внешние показатели эффективности», мы тем самым подтверждаем взаимосвязь и взаимовлияние всех правовых, общественных и политических институтов. Развитие одних институтов оказывает положительное влияние на другие, но и допущенные ошибки находят отражение в других сферах деятельности.

8. Проведенный анализ судебной практики по административным делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, носил ограниченный характер, поскольку в настоящее время проект Кодекса административного судопроизводства еще не принят и, следовательно, практика применения его норм отсутствует. В ходе проведенного исследования были сделаны выводы о том, что чаще всего возникают проблемы при определении наличия или отсутствия спора о праве по делам, возникающим из публичных правоотношений. Возможно, в будущем, после вступления в силу проекта Кодекса, эта проблема перестанет существовать, поскольку в отличие от действующего ГПК РФ в проекте Кодекса нет положения о том, что по

административным делам отсутствует спор о праве. Мы считаем, что после введения в действие Кодекса административного судопроизводства проблемы, которые были выявлены в ходе изучения судебной практики по административным делам, будут преодолены.

9. В ходе проведенного исследования были предложены некоторые практические рекомендации, касающиеся создания самостоятельных административных судов. Мы считаем, что административные суды необходимо сначала создать в нескольких регионах в качестве эксперимента, и потом полученные опыт и знания использовать при их учреждении в других регионах. Предложенные нами критерии определения субъектов Российской Федерации, в которых административные суды необходимо создавать в первую очередь, могут быть использованы при проведении судебной реформы и реализации Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы». Данные критерии (плотность населения и наибольшая доля административно-правовых споров среди всех рассмотренных дел) позволяют учесть как территориальный фактор при создании новой системы судов, так и количество административных дел.

10. Поставив задачу комплексного изучения административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, мы сформировали ряд предложений по поводу реформирования административного судопроизводства. Все представленные выводы можно объединить в несколько основных направлений дальнейшего развития административного судопроизводства:

- 1) внесение изменений в законодательство, касающихся формирования терминов и понятий в области административного судопроизводства;
- 2) внесение изменений в законодательство, которые затрагивают непосредственно процедуру рассмотрения административных дел;
- 3) реформирование судебной системы;

4) развитие внесудебного урегулирования спора как способа повышения эффективности административного судопроизводства.

По всем представленным направлениям нами были сформулированы конкретные предложения и порядок их реализации. Они направлены на дальнейшее развитие и реализацию нормы ст. 118 Конституции РФ о самостоятельном административном судопроизводстве, а также на развитие института защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от незаконных действий со стороны органов власти и их должностных лиц.

Сформулированные нами выводы, предложения и рекомендации направлены на преодоление существующих пробелов и противоречий в законодательстве, однако такие проблемы будут существовать всегда, на любом этапе проведения судебной реформы. Общественные отношения не стоят на месте, они постоянно развиваются, создавая новые явления, которые, в свою очередь, со временем потребуют законодательного закрепления и регламентации. Административное судопроизводство в этом отношении не является исключением. Уже в настоящее время в научной литературе высказываются предположения о возможной ликвидации общей юрисдикции, которая впоследствии будет заменена специализированными судами, рассматривающими определенные категории споров. Будет совершенствоваться сама процедура рассмотрения административных дел; в законодательстве, регламентирующем административное судопроизводство, появятся новые процессуальные гарантии его эффективности; увеличится количество норм и институтов, направленных на нейтрализацию в процессуальных отношениях субординационного характера связи между сторонами.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

### **Нормативные правовые акты**

#### **Международные акты**

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948г. // Российская газета. – 1998. – 10 дек.

2. Рекомендация Rec (2001)9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами: принята Комитетом министров Совета Европы 5 сентября 2001 г. — URL: <https://wcd.coe.int/>

#### **Конституция Российской Федерации.**

#### **Федеральные конституционные законы**

3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп., внесенными указами Президента Российской Федерации от 9 янв. 1996 г. №20; 10 февр.1996 г. №173; 9 июня 2001 г. №679; 25 июля 2003 г. №841; федер. конституц. законами от 25 марта 2004 г. №1-ФКЗ ; 14 окт. 2005 г. №6-ФКЗ ; 12 июля 2006 г. №2-ФКЗ; 30 дек. 2006 г. №6-ФКЗ ; 21 июля 2007 г. №5-ФКЗ; 30 дек. 2008 г. №6-ФКЗ, №7-ФКЗ ; 5 февр. 2014 г. №2-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – 25 дек. – № 237 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – №3.– Ст. 152, №7. – Ст. 676 ; 2001. – №24. – Ст. 2421 ; 2003. – №30. – Ст.

3051 ; 2004. – №13. – Ст. 1110 ; 2005. – №42. – Ст. 4212 ; 2006. – №29. – Ст. 3119 ; 2007. – №1(ч.1). – Ст.1, №30. – Ст. 3745 ; 2009. – №1. – Ст.1, 2 ; 2014. – № 6. – Ст. 548.

4. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ : в ред. от 5 апреля 2013 г. №1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – №13. – Ст. 1447 ; 2013. – №14. – Ст. 1637.

5. Об арбитражных судах в Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. №1-ФКЗ : в ред. от 6 декабря 2011 г. №4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – №18. – Ст. 1589 ; 2011. – №50. – Ст. 7334.

6. О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – №1. – Ст. 1 ; 2014. – №6. – Ст. 549.

7. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ : в ред. от 7 мая 2013 г. №3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – №51. – Ст. 5712 ; 2013. – №19. – Ст. 2294.

8. О военных судах Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 23 июня 1999 г. №1-ФКЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – №26. – Ст. 3170 ; 2014. – №6. – Ст. 549.

9. О Дисциплинарном судебном присутствии : федер. конституц. закон Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. №4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – №45. – Ст. 5261.

10. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. №1-ФКЗ : в

ред. от 1 декабря 2012 г. №3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – №7. – Ст. 898; 2012. – №49. – Ст. 6746.

### **Федеральные законы**

11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ : в ред. от 2 ноября 2013 г. №302-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – №32. – Ст. 3301 ; 2013. – №44. – Ст. 5641.

12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2): Федер. закон от 26 января 1996 г. №14-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №416-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – №5. – Ст. 410 ; 2013. – №52 (ч.1). – Ст. 6981.

13. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) : федер. закон от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №420-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – №31. – Ст. 3824 ; 2013. – №52 (ч.1). – Ст. 6985.

14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №15-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №1 (ч.1). – Ст. 1 ; 2013. – №6. – Ст. 566.

15. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ : в ред. от 2 ноября 2013 г. №294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №30. – Ст. 3012 ; 2013. – №44. – Ст. 5633.

16. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. №138-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №436-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №46. – Ст. 4532 ; 2013. – №52 (ч. 1). – Ст. 7001.

17. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. №4866-1 : в ред. от 9 февраля 2009 г. №4-ФЗ // Российская газета. – 1993. – №89 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – №7. – Ст. 772.

18. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации : федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №421-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – №51. – Ст. 4832 ; 2013. – №52 (ч.1). – Ст. 6986.

19. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федер. закон от 14 марта 2002 г. №30-ФЗ : в ред. от 2 июля 2013 г. №185-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №11. – Ст. 1022 ; 2013. – №27. – Ст. 3477.

20. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №24. – Ст. 2253 ; 2014. – №6. – Ст. 565.

21. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ : в ред. от 2 июля 2013 г. №185-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – №22. – Ст. 2063 ; 2013. – №27. – Ст. 3477.

22. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №396-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – №31. – Ст. 3215 ; 2013. – №52 (ч. 1). – Ст. 6961.

23. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ : в ред. от 2 июля 2013 г. №182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – №19. – Ст. 2060 ; 2013. – №27. – Ст. 3474.



24. Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. №229-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №441-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – №41. – Ст. 4849 ; 2013. – №52 (ч.1). – Ст. 7006.

25. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №396-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – №52 (ч.1). – Ст. 6228 ; 2013. – №52 (ч. 1). – Ст. 6961.

26. О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №428-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – №30. – Ст. 3738 ; 2013. – №52 (ч. 1). – Ст. 6993.

27. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : федер. закон от 27 июля 2010 г. №193-ФЗ : в ред. от 23 июля 2013 г. №233-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – №31. – Ст. 4162 ; 2013. – №30 (ч.1). – Ст. 4066.

28. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федер. закон от 6 апреля 2011 г. №64-ФЗ : в ред. от 28 декабря 2013 г. №432-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – №15. – Ст. 2037 ; 2013. – №52 (ч. 1). – Ст. 6997.

### **Нормативные акты субъектов Российской Федерации**

29. О Конституционном Суде Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. №ВС-13/7 : в ред. от 14 июля 2010 г. №290-з. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ks-rb.ru/normative/kslaw/>

30. О Конституционном Суде Республики Коми : закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. №7-РЗ : в ред. от 21 декабря 2012 г. №107-РЗ.

[Электронный ресурс]. — Режим доступа:  
[http://ksrk.rkomi.ru/left/about/norm\\_osnovi/](http://ksrk.rkomi.ru/left/about/norm_osnovi/)

31. О Конституционном Суде Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. №11 : в ред. от 4 апреля 2013 г. №173. — Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

32. Об Уставном Суде Калининградской области : закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. №247 : в ред. от 24 декабря 2009 г. №413.  
[Электронный ресурс]. — Режим доступа:  
<http://www.ustavsudklgd.ru/laws/law/ustav1.htm>

33. О Конституционном Суде Республики Карелия : закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. №790-ЗРК : в ред. от 7 июня 2013 г. №1708-ЗРК.  
[Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://ksrk.karelia.ru/?page\\_id=133](http://ksrk.karelia.ru/?page_id=133)

### **Законы зарубежных стран**

34. Административно-процессуальный закон Латвии от 14 ноября 2001 г.  
[Электронный ресурс]. — Режим доступа:  
[http://www.pravo.lv/likumi/06\\_apz.html](http://www.pravo.lv/likumi/06_apz.html)

35. Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа:  
[http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30573000](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30573000)

36. Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 г. №2747-IV : в ред. от 4 июля 2013 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://continent-online.com/>

### **Подзаконные нормативные акты**

#### **Указы Президента РФ**

37. Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций : указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. №201 : в ред. от 3 ноября 2012 г. №1474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – №8. – Ст. 838 ; 2012. – №45. – Ст. 6214.

### **Постановления и распоряжения Правительства РФ**

38. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2002 – 2006 годы : постановление Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. №805 : в ред. от 6 февраля 2004 г. №49 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – №49. – Ст. 4623 ; 2004. – №7. – Ст. 520.

39. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 – 2010)» : постановление Правительства Р Ф от 28 января 2002 г. №65 : в ред. от 9 июня 2010 г. №403 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №5. – Ст. 531 ; 2010. – №25. – Ст. 3166.

40. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007 – 2012 годы: постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. №583 : в ред. от 1 ноября 2012 г. №1125 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – №41. – Ст. 4248 ; 2012. – №45. – Ст. 6263.

41. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы» : постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. №1406 : в ред. от 22 ноября 2013 г. №1055 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – №1. – Ст. 13 ; 2013. – №48. – Ст. 6258.

42. Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за

пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии : постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 №1306 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – №2. – Ст. 130.

43. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. №1021-р : в ред. от 28 августа 2012 г. №1548-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – №26. – Ст. 3826 ; 2012. – №36. – Ст. 4963.

### **Постановления и распоряжения высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации**

44. О Порядке досудебного обжалования действий (бездействий), решений исполнительных органов государственной власти Камчатского края, их должностных лиц : постановление Правительства Камчатского края от 1 апреля 2008 №81-П. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kamchatka.gov.ru/>

### **Судебная практика**

#### **Постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации**

45. По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. №19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – №25. – Ст. 3004.

46. По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных

правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 1999 г. №9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – №5. – С. 2 – 13.

47. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. №7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №14. – Ст. 1374.

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

49. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2004 г. №1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – №5. – Ст. 403.

50. По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с

запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 г. №15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – №31. – Ст. 3282.

51. По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2007 г. №8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – №27. – Ст. 3346.

52. По делу о проверке конституционности положений статей 9 и 10 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статей 181, 188, 195, 273, 290, 293 и 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Себ Русский лизинг», общества с ограниченной ответственностью «Нефте-стандарт» и общества с ограниченной ответственностью «Научно-производственное предприятие «Нефте-стандарт» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2008 г. №1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – №4. – Ст. 300.

53. По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Варм» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 марта 2009 г. №5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – №14. – Ст. 1770.

54. По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. №182-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – №52. – Ст. 6460.

55. По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 г. №284-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – №52 (ч. 2). – Ст. 5290.

56. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Администрации Красноярского края о проверке конституционности части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2003 г. №390-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1, 2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 г. №113-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – №22. – Ст. 2195.

58. По жалобе Закрытого акционерного общества «СЕБ Русский лизинг» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 29, пунктом 1 части 1 статьи 150, частью 2 статьи 181, статьями 273 и 290 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение

Конституционного Суда Российской Федерации от 20 октября 2005 г. №442-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – №2. – С. 25 – 28.

59. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ющенко Александра Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 части 2 статьи 30.6 КоАП Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2010 г. №1086-О-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

60. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юдина Юрия Рудольфовича на нарушение его конституционных прав статьями 301 и 312 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. №174-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2012. – №4. – С. 76 – 93.

61. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Штатнова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав примечанием к статье 1.5 и статей 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2012 г. №177-О-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ляпина Алексея Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 30.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 г. №1339-О-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## **Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации**



63. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. №5 : в ред. от 5 марта 2013 г. №4 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2003. – №12. – С.3 – 8 ; 2013. – №5. – С. 1 – 2.

64. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. №48 : в ред. от 9 февраля 2012 г. №3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – №1. – С. 5 – 13 ; 2012. – №4. – С. 11 – 14.

65. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. №2 : в ред. от 9 февраля 2012 г. №3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – №4. – С. 7 – 16 ; 2012. – №4. – С. 11 – 14.

### **Судебная практика других судов**

66. Кассационное определение Брянского областного суда от 8 сентября 2011 г. по делу № 33-2948. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

67. Определение Московского городского суда от 30 сентября 2011 г. по делу №33-31392/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. Определение Коминтерновского районного суда г. Воронежа от 24 октября 2011 г. по делу №2-2721/11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. Апелляционное определение Томского областного суда от 7 августа 2012 г. по делу № 33-2048/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

70. Определение Советского районного суда г. Воронежа от 31 октября 2012 г. по делу №2-1677/12. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### **Иные акты**

71. Послание Президент Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. – 2012. – №287. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.rg.ru](http://www.rg.ru)

72. О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития : постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://pravo.ru/store/interdoc/doc/376/Postanovlenie\\_VII\\_VSS.pdf](http://pravo.ru/store/interdoc/doc/376/Postanovlenie_VII_VSS.pdf)

73. О разработке концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2013 – 2017 годы : постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 25 мая 2011 г. №262. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

74. Доклад Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванова на VII Всероссийском съезде судей // Российская юстиция. – 2009. – №1. – С.22 – 25.

### **Законопроекты**

75. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» : проект

федер. конституц. закона № 219023-6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : проект федер. конституц. закона №246969-6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. О федеральных административных судах в Российской Федерации : проект федер. конституц. закона №7886-6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : проект федер. закона №381232-4. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : проект федер. закона №246960-6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. Об административных процедурах : проект федер. закона №28350-4. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (порядок рассмотрения в судах дел, возникающих из публичных правоотношений, после принятия и вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) : проект федер. закона №246963-6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : проект федер. закона №246965-6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## Судебная статистика

83. Обзор деятельности судов общей юрисдикции : информация с официального сайта Судебного департамента при Верховном Суде РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.cdep.ru](http://www.cdep.ru)

84. Управление Судебного департамента в Республике Адыгея [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://usd.adg.sudrf.ru/modules.php?name=info\\_court&rid=4](http://usd.adg.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=4)

85. Управление Судебного департамента в Республике Башкортостан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.bkr.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

86. Управление Судебного департамента в Республике Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://usd.dag.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_community&rid=58](http://usd.dag.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&rid=58)

87. Управление Судебного департамента в Республике Карелия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.kar.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

88. Управление Судебного департамента в Республике Марий Эл [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.mari.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

89. Управление Судебного департамента в Республике Мордовия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.mor.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

90. Управление Судебного департамента в Республике Саха (Якутия) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.jak.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

91. Управление Судебного департамента в Республике Татарстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.tatarstan.ru/rus/statotcheti.htm>

92. Управление Судебного департамента в Республике Тыва [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.tva.sudrf.ru/modules.php?name=stat&rid=8>

93. Управление Судебного департамента в Республике Хакасия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.hak.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

94. Управление Судебного департамента в Чеченской Республике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.chn.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

95. Управление Судебного департамента в Чувашской Республике – Чувашии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.chv.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

96. Управление Судебного департамента в Краснодарском крае [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.krd.sudrf.ru/modules.php?name=stat&rid=2>

97. Управление Судебного департамента в Белгородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://usd.blg.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_community&rid=28](http://usd.blg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&rid=28)

98. Управление Судебного департамента во Владимирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.wld.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

99. Управление Судебного департамента в Воронежской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=stat&rid=5>

100. Управление Судебного департамента в Ивановской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.iwn.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=151>

101. Управление Судебного департамента в Калининградской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.kln.sudrf.ru/modules.php?name=stat>
102. Управление Судебного департамента в Костромской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.kst.sudrf.ru/modules.php?name=stat&rid=9>
103. Управление Судебного департамента в Липецкой области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.lpk.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=101>
104. Управление Судебного департамента в Омской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.oms.sudrf.ru/modules.php?name=stat>
105. Управление Судебного департамента в Орловской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.orl.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=35>
106. Управление Судебного департамента в Псковской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.psk.sudrf.ru/modules.php?name=stat&rid=3>
107. Управление Судебного департамента в Самарской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.sam.sudrf.ru/modules.php?name=stat>
108. Управление Судебного департамента в Тверской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.twr.sudrf.ru/modules.php?name=information&rid=18>
109. Управление Судебного департамента в Тульской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.tula.sudrf.ru/modules.php?name=stat>
110. Управление Судебного департамента в Москве [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.msk.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

111. Управление Судебного департамента в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://usd.spb.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

112. Управление Судебного департамента в Еврейской автономной области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://osd.brb.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

113. Сайт Железнодорожного районного суда города Воронежа. – Режим доступа: <http://zheleznodorozhny.vrn.sudrf.ru/>

114. Сайт Коминтерновского районного суда города Воронежа. – Режим доступа: <http://kominternovky.vrn.sudrf.ru/>

115. Сайт Левобережного районного суда города Воронежа. – Режим доступа: <http://levoberezhny.vrn.sudrf.ru/>

116. Сайт Ленинского районного суда города Воронежа. – Режим доступа: <http://lensud.vrn.sudrf.ru/>

117. Сайт Советского районного суда города Воронежа. – Режим доступа: <http://sovetsky.vrn.sudrf.ru/>

118. Сайт Центрального районного суда города Воронежа. – Режим доступа: <http://centralny.vrn.sudrf.ru/>

## Специальная литература

### Монографии, учебники, учебные пособия

119. Алексеев С.С. Право : азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.

120. Анохин В.С. Административные суды : монография / В.С. Анохин. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 200 с.

121. Бабаева О.Н. Административное судопроизводство как форма деятельности мировых судей / О.Н. Бабаева. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. – 189 с.

122. Бахрах Д.Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. — 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2006. – 528 с.

123. Викут М.А. Исполнительное производство : учебник / М.А. Викут, О.В. Исаенкова. – М. : Юристъ, 2001. – 251 с.

124. Гражданский процесс : учебник / под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. – М. : ПРОСПЕКТ, 1998. – 480 с.

125. Гражданское процессуальное право России : учеб. для студентов вузов / В.В. Блажеев [и др.] ; под ред. М.С. Шакарян . — М. : Юристъ, 2002 . — 634 с.

126. Громошина Н.А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве / Н.А. Громошина. – М. : Проспект, 2010. – 261 с.

127. Женетль С.З. Административные процедуры в ракурсе административных реформ / С.З. Женетль. – М. : КноРус, 2008. – 240 с.



128. Законность в Российской Федерации : монография / А.Х. Казарина [и др.]. – М. : Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения : Изд-во НИИ Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2008. – 624 с.
129. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор : вопросы теории / А.Б. Зеленцов. – М. : Изд-во РУДН, 2005. – 732 с.
130. Кантор П.Ю. Постатейный комментарий к Закону Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» / П.Ю. Кантор. – М. : Юстицинформ, 2005. – 48 с.
131. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации / отв. ред. В.П. Кашепов. – М. : ИД «Юриспруденция», 2011. – 296 с.
132. Лесницкая Л.Ф. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / Л.Ф. Лесницкая. – М. : Юстицинформ, 1998. – 62 с.
133. Масленников М.Я. Административный процесс : теория и практика / М.Я. Масленников. – М. : НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. – 362с.
134. Миронов А.Н. Административно-процессуальное право : учеб. пособие / А.Н. Миронов. – М. : ФОРУМ, 2010. – 176 с.
135. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
136. Панова И.В. Административно-процессуальное право России : монография / И.В. Панова. – 3-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 336 с.
137. Попов Л.Л. Административное право России : учеб. для студ. вузов / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачёв, С.В. Тихомиров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – 752 с.
138. Попова Ю.А. Защита публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции / Ю.А. Попова. – Краснодар : Краснодарский государственный аграрный университет, 2001. – 296 с.

139. Россинский Б.В. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 928 с.
140. Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева. – М. : Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 2001. – 60 с.
141. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юридическая литература, 1963. – 157 с.
142. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Наука, 1970. – 164 с.
143. Сборник законодательных актов по административным процедурам / GIZ (Германское Общество по Международному Сотрудничеству). – Ташкент : Abu Matbuot-Konsalt, 2013. – 521 с.
144. Севастьянов Г.В. Хрестоматия альтернативного разрешения споров : учеб.-метод. материалы и практические рекомендации / Г.В. Севастьянов. – СПб. : АНО «Редакция журнала «Третейский суд», 2009. – 517 с.
145. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во юридического института (Санкт-Петербург), 2002. – 471 с.
146. Стариков Ю.Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных науч. трудов / Ю.Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – 636 с.
147. Стариков Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Ю.Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 143 с.
148. Теория государства и права : учебник / под ред. В.К. Бабаева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2006. – 637 с.
149. Хаманева Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах / Н.Ю. Хаманева. – М. : Наука, 1984. – 108 с.

150. Цихоцкий А.В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам / А.В. Цихоцкий. – Новосибирск : Наука, 1997. – 391с.
151. Чечина Н.А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права / Н.А. Чечина. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. – 104 с.
152. Шерстюк В.М. Система советского гражданского процессуального права / В.М. Шерстюк. – М. : Изд-во МГУ, 1989. – 133 с.
153. Эффективность гражданского судопроизводства в России : институциональный анализ и институциональное проектирование / под ред. В.Л. Тамбовцева, А.В. Золотова. – М. : ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2005. – 146с.
154. Юридическая конфликтология / В.Н. Кудрявцев [и др.]. – М. : РАН. Центр конфликт. исследований, 1995. – 316 с.

#### **Статьи в научных журналах, книгах, доклады на конференциях**

155. Абова Т.Е. Обеспечение юридическим и физическим лицам права на судебную защиту / Т.Е. Абова // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – М. : Лиджист, 2001. – С.153–160.
156. Андреева Т.К. Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их отношениях с органами публичной власти / Т.К. Андреева // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 349–357.
157. Андреева Т.К. Административная юстиция в России как система разрешения споров в арбитражном судопроизводстве / Т.К. Андреева // Российский судья. – 2012. – №12. – С.9–12.

158. Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии / Л.В. Андриченко // Журнал российского права. – 2010. – №3. – С.18–30.

159. Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения / Д.Н. Бахрах // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конф. (Москва, 15–16 марта 2001 г.). – М. : Российская академия правосудия, 2001. – С.255–256.

160. Баширов Ч.А. Полтора года после введения в действие Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики : опыт административных судей по применению нового закона, его преимущества и недостатки / Ч.А. Баширов // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С.855–862.

161. Блажеев В.В. Полномочия арбитражных судов при рассмотрении дел об оспаривании действий (бездействия) налоговых органов / В.В. Блажеев // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. – №1. – С.86–87.

162. Борисова В.Ф. Проблемы и перспективы обращения в суд в электронной форме / В.Ф. Борисова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2011. – №3. – С. 14–15.

163. Брежнев О.В. Споры о компетенции между органами власти как объект судебного конституционного контроля / О.В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №4. – С. 35–37.

164. Будущее административной юстиции // Закон. – 2013. – №1. – С. 23–38.

165. Быкова Т.В. О возможности примирения сторон по спорам, возникающим из публичных правоотношений / Т.В. Быкова // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2010. – №2 (9). – С. 76–86.

166. Васильева Е.С. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия / Е.С. Васильева, В.К. Нехайчик // Административное и муниципальное право. – 2011. – №10. – С. 38–43.

167. Вельмин А.С. Правовая природа дел об административном надзоре, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском процессе / А.С. Вельмин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – №8. – С. 20–23.

168. Виляк О.И. Процессуально-правовые и организационно-технические проблемы использования видеоконференц-связи в арбитражном процессе / О.И. Виляк // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – №7. – С. 13–20.

169. Волкова С.С. Процессуальные препятствия к осуществлению права на судебную защиту / С.С. Волкова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2011. – №1. – С. 9–11.

170. Гагиев А.К. К вопросу о понятии эффективности гражданского и арбитражного процессуального права / А.К. Гагиев // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – №3. – С. 92–97.

171. Галий И.М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия / И.М. Галий // Российский судья. – 2007. – №1. – С. 40–42.

172. Громошина Н.А. Кодекс административного судопроизводства или Административный процессуальный кодекс? / Н.А. Громошина // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 631–638.

173. Ершов В. Разделение властей. К вопросу о компетенции судов по разрешению административных споров / В. Ершов // Российская юстиция. – 2001. – № 11. – С. 69–71.

174. Зеленцов А.Б. Административная справедливость и административная юстиция / А.Б. Зеленцов // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 379–390.
175. Иванова М.А. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений / М.А. Иванова // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2010. – №3 (109). – С. 58–63.
176. Козлов С.С. Административное судопроизводство как направление судебной реформы России / С.С. Козлов, А.А. Куратов // Российская юстиция. – 2009. – №6. – С. 33–35.
177. Кононов П.И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства / П.И. Кононов // Журнал российского права. – 2001. – №7. – С. 24–31.
178. Кузбагаров А. Причины возникновения юридического конфликта и примирение конфликтующих как способ их разрешения / А. Кузбагаров // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – №3. – С. 21–31.
179. Леонтьев В.И. Применение информационных технологий в деятельности судов общей юрисдикции / В.И. Леонтьев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – №7. – С. 5–7.
180. Ломанова Н.П. Судебная процессуальная форма как эффективный механизм защиты прав граждан (их объединений) в сфере исполнительной власти / Н.П. Ломанова // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – №2. – С. 350–352.
181. Марасанова С.В. Судебный контроль за управленческой деятельностью в Российской Федерации : вопросы теории и судебной практики / С.В. Марасанова, П.Н. Марасанов // Российский судья. – 2011. – №12. – С. 34–36.

182. Махина С.Н. Административный конфликт: понятие, правовое содержание и способы разрешения / С.Н. Махина // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. – Вып.13 : Правовая конфликтология : теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования. – С. 121–141.

183. Ноздрачев А.Ф. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью / А.Ф. Ноздрачев, Н.В. Сухарев, В.И. Мельникова // Законодательство и экономика. – 2005. – №5. – С. 17–34.

184. Павлова М.С. Законный интерес как предмет судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти / М.С. Павлова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2011. – №3. – С. 30–32.

185. Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел / И.В. Панова // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2007. – №4. – С. 4–27.

186. Панова И.В. О необходимости развития административного (досудебного, внесудебного) порядка рассмотрения административных дел / И.В. Панова // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 537–543.

187. Попов Л.Л. Размышления об административном праве / Л.Л. Попов // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы. – М.: Юристъ, 2004. – С. 9–16.

188. Попова Ю.А. Гражданская процессуальная форма – гарантия эффективности правосудия по гражданским делам / Ю.А. Попова //

Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – М. : Лиджист, 2001. – С. 193–204.

189. Попова Ю.А. Процессуальная форма разрешения споров, возникающих из публичных и административных правоотношений / Ю.А. Попова // Российский судья. – 2011. – №4. – С. 5–8.

190. Приженникова А.Н. Создание административных судов – насущная необходимость российской судебной системы / А.Н. Приженникова // Административное право и процесс. – 2010. – №3. – С. 13–16.

191. Приходько И.А. Доступность правосудия в гражданском и арбитражном процессе : основные проблемы / И.А. Приходько // Российский судья. – 2001. – №5. – С. 22–33.

192. Решетняк В.И. Видеоконференц-связь в гражданском и арбитражном процессе : проблемы и перспективы / В.И. Решетняк // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – №10. – С. 11–14.

193. Рогачёва О.С. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство: сходство, противоречие, перспективы взаимодействия / О.С. Рогачёва // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 740–752.

194. Салищева Н.Г. Проблемы развития института административной юстиции в России / Н.Г. Салищева // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 712–718.

195. Серков П.П. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики / П.П. Серков // Российский судья. – 2012. – №12. – С. 5–8.



196. Старилов Ю.Н. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : основные концептуальные проблемы и пути их разрешения / Ю.Н. Старилов, К.В. Давыдов // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 1052–1059.

197. Старилов Ю.Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие / Ю.Н. Старилов // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2006. – №1. – С. 110–141.

198. Студеникина М.С. Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты / М.С. Студеникина, И.А. Соколов // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 589–597.

199. Студеникина М.С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам / М.С. Студеникина // Судебная реформа в России : проблемы совершенствования процессуального законодательства : по материалам науч.-практ. конф. (Москва, 28 мая 2001 г.). – М. : Городец, 2001. – С. 176–183.

200. Тарасов О.А. Проблемы правового регулирования внесудебных процедур разрешения административных споров и возможные пути их решения / О.А. Тарасов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – №6 (79). – С. 14–23.

201. Тедтоев А.С. Некоторые аспекты судебной реформы в Российской Федерации / А.С. Тедтоев // Российский судья. – 2012. – №4. – С. 26–27.

202. Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития / Ю.А. Тихомиров // Российская юстиция. – 1998. – №8. – С. 35–37.
203. Тихомиров Ю.А. Публично-правовые споры / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 1998. – № 6. – С. 8–13.
204. Тунина Н.А. Перспективы развития защиты субъективных публичных прав в России / Н.А. Тунина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. – №7 (13). – С. 217–219.
205. Хаманева Н.Ю. Институт административной юстиции как административная форма правосудия / Н.Ю. Хаманева // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – Вып.7. – С. 480–487.
206. Цымбалов Б.А. Критерии эффективности законодательства в условиях формирования правового государства / Б.А. Цымбалов // Среднерусский Вестник общественных наук. – 2006. – №1. – С. 63–67.
207. Чарыев М.Р. Судебная власть в системе обеспечения государственной безопасности Российской Федерации / М.Р. Чарыев // Российский судья. – 2006. – №3. – С. 7–13.
208. Чепурнова Н.М. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства / Н.М. Чепурнова, Е.А. Дюкова // Российский судья. – 2007. – №10. – С. 16–18.
209. Черкашин В.А. Совершенствование судебной системы России и принцип разумности / В.А. Черкашин // Российский судья. – 2013. – №1. – С. 45–48.
210. Шакарян М.С. Проблемы доступности и эффективности правосудия в судах общей юрисдикции / М.С. Шакарян // Проблемы доступности и

эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – М. : Лиджист, 2001. – С. 61–67.

211. Ярковой С.В. Действия органов публичной администрации и их должностных лиц как предмет оспаривания в арбитражном суде / С.В. Ярковой // Административное право и процесс. – 2011. – №8. – С. 15–18.

### **Диссертации, авторефераты диссертаций**

212. Абсалямов А.В. Административное судопроизводство в арбитражном суде. Теоретико-методологические аспекты : дис. ...д-ра юрид. наук / А.В. Абсалямов. – М., 2009. – 353 с.

213. Балицкая Н.В. Административный договор как форма публичного управления в сфере организации услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом общего пользования : региональный аспект : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Н.В. Балицкая. – М., 2008. – 18 с.

214. Бочарникова Н.А. Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Н.А. Бочарникова. – Воронеж, 2012. – 24 с.

215. Бочарникова Н.А. Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления : дис. ...канд. юрид. наук / Н.А. Бочарникова. – Воронеж, 2012. – 312 с.

216. Губенок И.В. Эффективность правосудия как гарантия защиты нарушенного права (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / И.В. Губенок. – Н. Новгород, 2007. – 26 с.

217. Дивин И.М. Проблемы подведомственности экономических споров в административном судопроизводстве арбитражных судов Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / И.М. Дивин. – М., 2009. – 32с.

218. Колокольцев А.Н. Теоретические концепции административного договора в Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А.Н. Колокольцев. – Тюмень, 2009. – 26 с.

219. Королев И.С. Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражных судах Российской Федерации : дис. ...канд. юрид. наук / И.С. Королев. – М., 2005. – 199 с.

220. Паукова Ю.В. Удаление иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации в случае нарушения миграционного законодательства : административно-правовой аспект : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Ю.В. Паукова. – М., 2011. – 18 с.

221. Попова Ю.А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений : автореф. дис. ...д-ра юрид. наук / Ю.А. Попова. – Саратов, 2002. – 46 с.

222. Ротенберг А.С. Административный договор: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А.С. Ротенберг. – Ростов н/Д, 2006. – 23 с.

223. Сарычев А.Н. Исполнительное производство как вид административного производства : дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Сарычев. – М., 1998. – 184 с.

224. Святохина Ю.В. Административно-процессуальное право : формирование и содержание административно-юстиционной модели : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Ю. В. Святохина. – Воронеж, 2007. – 24 с.

225. Сергеев Ю.В. Проблемы учреждения системы административных судов в Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Ю.В. Сергеев. – М., 2007. – 192 с.

226. Синдеева И.Ю. Административный договор как институт административного права : дис. ...канд. юрид. наук / И.Ю. Синдеева. – М., 2009. – 184 с.

227. Соловьева А.К. Административная юстиция в России : проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / А.К. Соловьева. – СПб., 1999. – 170 с.

228. Уткин Д.В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Д.В. Уткин. – Воронеж, 2004. – 24 с.

229. Филиппова И.А. Организационно-правовые и теоретические проблемы становления административных судов в Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / И.А. Филиппова. – Тюмень, 2006. – 24 с.

230. Чижов И.А. Административно-правовые действия : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / И.А. Чижов. – Омск, 2006. – 20 с.

### **Публикации в средствах массовой информации и в сети Интернет**

231. Дернова Д.В. Особенности исполнительного производства как стадии гражданского процесса / Исполнительное право. – 2009. – №2. – С. 34–36. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.juristlib.ru/book\\_6251.html](http://www.juristlib.ru/book_6251.html)

232. Куликов В. Иск к начальству / В. Куликов // Российская газета. – 2012. – 23 мая. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/23/nachalstvo.html>

233. Маливанова Н. Административная юстиция в России : полезные советы законодателю. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.ru/review/view/67363/>

234. На Урале появились судьи, разрешающие споры людей с властью // Российская газета. – 2013. – 28 февр. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.rg.ru](http://www.rg.ru)

235. Путин В.В. Демократия и качество государства / В.В. Путин // Коммерсант. – 2012. – 6 февр. – №20/П (4805).

236. Человек в законе // Российская газета. – 2012. – 19 дек. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/12/19/sudiya.html>

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Т а б л и ц а 1

### Плотность населения Российской Федерации\*

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Плотность, чел./км <sup>2</sup>
1	Республика Адыгея (Адыгея)	57,95
2	Республика Дагестан	59,19
3	Республика Татарстан (Татарстан)	55,68
4	Чеченская Республика	84,61
5	Чувашская Республика – Чувашия	68,39
6	Краснодарский край	68,76
7	Белгородская область	56,56
8	Владимирская область	49,81
9	Воронежская область	44,58
10	Ивановская область	44,46
11	Калининградская область	62,35
12	Липецкая область	48,66
13	Самарская область	59,99
14	Тульская область	60,46
15	Москва	11 514,30
16	Санкт-Петербург	8 081,17

\*Приведенные показатели основаны на данных Всероссийской переписи населения (октябрь 2010 г.).

**Количество дел, возникающих из публично-правовых отношений,  
рассмотренных в каждом субъекте РФ с наибольшей плотностью  
населения и их доля среди общего числа гражданских дел**

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Всего дел в 2010 г.	Доля от общего числа гражд. дел, % (2010 г.)	Всего дел в 2011 г.	Доля от общего числа гражд. дел, % (2011 г.)	Всего дел в 2012 г.	Доля от общего числа гражд. дел, % (2012 г.)
1	Республика Адыгея (Адыгея)			678	8,20		
2	Республика Дагестан			1633	7,43		
3	Республика Татарстан (Татарстан)	3685	3,30	4812	4,10	5465	4,55
4	Чеченская Республика	1075	6,86	553	3,14	924	4,44
5	Чувашская Республика – Чувашия	769	3,10	1318	1,16	1632	4,56
6	Краснодарский край	10458	8,72	12049	8,94	12194	8,57
7	Белгородская область			1299	4,80	1668	5,71
8	Владимирская область	850	2,26	1300	3,98	1865	5,76
9	Воронежская область	1615	3,81	2266	5,19	3351	7,13
10	Ивановская область	844	4,20	892	4,26	1602	6,94
11	Калининградская область	1644	6,56	2110	8,20	2333	8,59
12	Липецкая область	926	1,71	1124	3,50	1393	4,61
13	Самарская область	3636	3,55	3767	4,02	4259	4,47
14	Тульская область	825	2,29	921	2,41	1636	4,62
15	Москва	6083	3,32	6901	3,33	7497	3,90
16	Санкт-Петербург	4010	4,16	3986	4,25	4316	4,74



**Регионы с меньшей плотностью населения и наиболее высокой долей дел, возникающих из публичных правоотношений**

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Всего дел в 2010 г.	Доля от общего числа гражд. дел, % (2010 г.)	Всего дел в 2011 г.	Доля от общего числа гражд. дел, % (2011 г.)	Всего дел в 2012 г.	Доля от общего числа гражд. дел, % (2012 г.)
1	Республика Башкортостан	6861	6,91	7060	6,92	6072	5,74
2	Республика Карелия	1000	4,63	1129	5,33	2261	11,44
3	Республика Марий Эл			754	6,63		
4	Республика Мордовия	1590	8,67	1947	10,88	2087	10,48
5	Республика Саха (Якутия)	1423	5,59	2802	9,70	3500	11,24
6	Республика Тыва	615	6,56	732	6,04	1120	8,70
7	Республика Хакасия			1112	6,80	1060	5,82
8	Костромская область	644	4,79	800	5,69	1350	9,11
9	Омская область	3306	5,85	4094	6,42	3881	5,62
10	Орловская область	964	5,52	1117	6,63	949	4,91
11	Псковская область	833	5,70	892	6,19	1328	9,41
12	Тверская область	1292	2,71	1876	5,32	2019	6,78
13	Еврейская автономная область	323	5,68	455	8,43		