

Министерство образования и науки Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)  
Юридический институт  
Магистратура

Карпович Юлия Александровна

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ  
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание степени магистра  
по направлению подготовки  
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР  
канд. юрид. наук, доцент  
Ведяшкин С.В.

« 10 » мая 2016 г.

Автор работы

Карпович Ю.А.

Томск - 2016

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
1 Сущность административного судопроизводства	7
1.1 Понятие и особенности административного судопроизводства	7
1.2 Генезис развития административного судопроизводства	14
1.3 Нормативно-правовые основы административного судопроизводства в Российской Федерации	22
2 Содержание административного судопроизводства	31
2.1 Основные стадии административного судопроизводства	31
2.2 Дополнительные стадии административного судопроизводства	40
3 Практические проблемы реализации административного судопроизводства	50
Заключение	57
Список использованных источников и литературы	59

## ВВЕДЕНИЕ

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 решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд. 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.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ ежегодно выявляется более 4 тыс. нарушений законов, каждое второе из которых непосредственно связано с нарушениями прав и свобод граждан; по протестам прокуроров отменяется свыше 300 незаконных правовых актов, каждый третий из которых затрагивал права и свободы граждан; только за январь-апрель 2015 г. выявлено почти 100 тыс. незаконных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина. По данным судебной статистики: в структуре административных дел, рассматриваемых арбитражными судами, свыше 100 тыс. дел, или 27 %, составляют дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц<sup>1</sup>.

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена проведенной в 2015 г. судебной реформой, итогом которой, стало принятие важнейшего, фун-

---

<sup>1</sup> Аврутин, Ю. Е. Поможет ли административное судопроизводство обеспечить эффективность государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2. С. 40 – 50.

даментального и основополагающего правового акта, устанавливающего основы защиты прав, свобод и интересов граждан от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти - Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Значение принятого нормативного акта сложно переоценить, поскольку был сделан важный шаг на пути становления российского законодательства в области административного судопроизводства на уровень общепризнанного в мире понимания данного вида правосудия<sup>2</sup>.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие по поводу организации и осуществления судебной власти посредством административного судопроизводства, обеспечивающего реализацию права граждан, физических и юридических лиц на судебную защиту от незаконных действий (бездействия) и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

**Предмет исследования составляет:** нормативно-правовая основа организации и функционирования в России судебной власти, осуществляемой посредством административного судопроизводства; судебная практика; законопроекты, устанавливающие порядок формирования и осуществления административного судопроизводства.

**Целью диссертации** является расширение и уточнение теоретических основ построения административного судопроизводства в Российской Федерации, изучение практики осуществления и проблем правового регулирования административного судопроизводства в Российской Федерации

Достижение поставленных целей обусловило решение следующих **задач:**

- изучить степень разработанности в научной литературе понятия «административного судопроизводства»;
- рассмотреть историю становления и развития административного судопроизводства в России;

---

<sup>2</sup> Старостин С. А. Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. 2015. № 1. С. 41.

- рассмотреть нормативно-правовое развитие Кодекса административного судопроизводства в РФ и его соотношение с ГПК И АПК.

- исследовать основные и дополнительные стадии административного судопроизводства;

- рассмотреть практические проблемы применения законодательства регламентирующего административное судопроизводство.

**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.

**Методологической основой исследования** являются общенаучные методы (анализ, синтез, диалектико-материалистический) и частно-научные методы (сравнительного правоведения, формально-логический, исторический, системно-структурный, толкования).

**Эмпирическая основа исследования** включает в себя анализ судебной практики по административно-правовым спорам в судах общей юрисдикции, а также изучение судебной статистики по делам, возникающим из публично-правовых отношений.

**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, а также материалы судебной практики и судебной статистики по административным делам.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, пяти параграфов, заключения, библиографического списка.

## 1 Сущность административного судопроизводства

### 1.1 Понятие и особенности административного судопроизводства

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<sup>3</sup>.

Одним из основополагающих в области прав и свобод человека и гражданина является институт административной юстиции<sup>4</sup>.

С 15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства. Принятый Кодекс административного судопроизводства РФ провозгласил о независимости и самостоятельности административного судопроизводства.

Дискуссионность понимания современного административного процесса, его структуры обуславливают сложность понимания современного административного процессуального права как отрасли российского процессуального права. К сожалению, в КАС РФ не определяются и даже не используются понятия «административный процесс» и «административно-процессуальное право», а рассматривается порядок административного судопроизводства<sup>5</sup>.

Анализ отечественной научной литературы позволяет сделать вывод, о том, что в правовой науке до принятия Кодекса изучение административного

---

<sup>3</sup> Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2005. С. 13.

<sup>4</sup> Давыдов А. А. Становление правового регулирования административного судопроизводства в России [Электронный ресурс] // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. №1 (57). Электрон. версия печат. публ. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kontseptualnye-osnovy-pravovogo-regulirovaniya-v-sfere-vneshney-trudovoy-migratsii-v-rossiyskoy-federatsii-administrativno-pravovoy> (дата обращения: 01.05.2016).

<sup>5</sup> Андреева Л. А. Актуальные проблемы административного судопроизводства [Электронный ресурс] // Вопросы современной юриспруденции. 2015. №7-8 (48). Электрон. версия печат. публ. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-administrativnogo-sudoproizvodstva> (дата обращения: 01.05.2016).

судопроизводства осуществлялось в рамках исследований административно-процессуальной деятельности, административной юстиции, юридического либо административного процесса. По этому, до сих пор не выработано единое понятие административного судопроизводства, его не формулирует законодатель в Кодексе административного судопроизводства.

В науке неоднократно предпринимались попытки дать определение данному правовому явлению, приведем некоторые из них. Например, по мнению М.В. Баглая, административное судопроизводство - это комплекс установленных процессуальных правил, закрепленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>6</sup>.

М.С. Студеникина, под термином «административное судопроизводство» понимает два вида деятельности суда: 1) осуществление судом контрольных полномочий в отношении законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц; 2) участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях<sup>7</sup>.

Л. А. Николаева и А. К. Соловьева, исходит из того, что административное судопроизводство - это форма судебного (принудительного) восстановления субъективных публичных прав граждан и организаций, гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>8</sup>.

Ю.Н. Старилов отождествляет термины «административная юстиция», «административный процесс» и «административное судопроизводство»<sup>9</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 процес-

---

<sup>6</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. М., 1998. С. 619.

<sup>7</sup> Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России : проблемы совер. процес. закон. По матер. науч.-прак. конфер., М. : Городец, 2001. С. 177.

<sup>8</sup> Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство. / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2004. С. 36, 97.

<sup>9</sup> Старилов Ю. Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2006. № 1. С. 132, 135.

суальном 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>10</sup>.

Д. Н. Бахрах считает, что административное судопроизводство – это, есть решения судов в порядке, установленном нормами административно-процессуального права, административных дел<sup>11</sup>.

И.М. Галий полагает, что «административное судопроизводство представляет собой рассмотрение судами административных дел в порядке, установленном нормами административнопроцессуального законодательства»<sup>12</sup>.

Н.Ю. Хаманева, характеризуя административную юстицию без использования понятия «административное судопроизводство», отмечает, что «административная юстиция представляет собой особый судебный порядок оспаривания актов публичной администрации, связанный с защитой субъективных публичных прав и обеспечением законности в сфере государственного управления»<sup>13</sup>.

В настоящее время с учетом вступившего в действие КАС РФ под административным судопроизводством понимается - порядок защиты в судах общей юрисдикции прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомερных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных слу-

---

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

<sup>11</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>12</sup> Галий И. М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия // Российский судья. 2007. № 1. С. 42.

<sup>13</sup> Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // Труды института государства и права Российской академии наук. 2009. № 1. С. 41 - 50.

жащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений (ст. 1 КАС РФ).

Учитывая то, что КАС РФ был принят совсем недавно в юридической литературе начинают формулироваться новые понятия административного судопроизводства. Так, например, В. Н. Андриянов говорит, что административное судопроизводство – это судебная деятельность по рассмотрению административно-правовых споров, а также деятельность по осуществлению судебного нормоконтроля<sup>14</sup>.

В тоже время остается не разрешённым вопрос о предмете административного судопроизводства, позволяющий говорит о административном судопроизводстве, как самостоятельной формы отправления правосудия. Одни авторы придерживаются мнения, согласно которому в качестве предмета административного судопроизводства выступает административное правонарушение<sup>15</sup>, другие - административно-правовой спор<sup>16</sup>.

По мнению, Н. Г. Канунникова, предметом административного судопроизводства следует понимать и административные правонарушения, и административно-правовые споры, возникающие из административных правоотношений. Такой же точки зрения придерживается Е. А. Мурзина<sup>17</sup>.

Под основной задачей административного производства понимается верховенство права над административным произволом, защита прав и законных интересов граждан от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и обеспечение законности в сфере публичного управления. Для достижения целей административного судопроизводства на законодательном

---

<sup>14</sup> Андриянов В. Н. Сущность и принципы административного судопроизводства : узаконенная модель [Электронный ресурс] // Известия ИГЭА. 2015. № 3. Электрон. версия печат. публ. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-i-printsipy-administrativnogo-sudoproizvodstva-uzakonennaya-model> (дата обращения: 09.05.2016).

<sup>15</sup> Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации / А. Ю. Якимова. М., 1999. С. 114 - 115.

<sup>16</sup> Лупарев Е. Б. Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 44 - 51.

<sup>17</sup> Мурзина Е. А. Административное судопроизводство - самостоятельный вид осуществления судебной власти: понятие, предмет и особенности // Администратор суда. 2013. № 3. С. 19 - 23.

уровне определены следующие задачи административного процесса (ст. 3 КАС РФ):

- 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

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<sup>18</sup>. Например, Ю.Н. Старилова, выделяет следующие функции административного судопроизводства:

1. судебная защита человека и гражданина, юридических лиц, организаций от незаконных действий (бездействий) государственных и муниципальных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
2. судебный контроль за административным нормотворчеством (главным образом, его результатами)<sup>19</sup>.

Д.В. Уткин выделяет следующие основные функции административного судопроизводства: функция осуществления правосудия, контрольно-надзорная функция в сфере организации и действия органов публичной власти; функция осуществления административного нормотворчества; функция нормоконтроля;

---

<sup>18</sup> Пешкова Т. В. Указ. соч. С. 64.

<sup>19</sup> Старилов Ю. Н. Модернизация административно-процессуального законодательства : основные задачи и главные направления законотворческой деятельности [Электронный ресурс] // Юридическая техника. 2015. № 9. Электрон. версия печат. публ. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-administrativno-protsessualnogo-zakonodatelstva-osnovnye-zadachi-i-glavnye-napravleniya-zakonotvorcheskoy> (дата обращения: 02.05.2016).

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<sup>20</sup>.

Административное судопроизводство характеризуется рядом общих родовых признаков с конституционным, гражданским, уголовным судопроизводствами. К ним относятся: независимость суда, гласность судебного разбирательства, наличие сторон и спора между ними, наличие процедуры разрешения спора и установление объективной истины, осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон, обязательность судебных решений, обеспечение лицам, участвующим в деле, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, а также глухим и немым права знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, показания и заключения, выступать и заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке, а также пользоваться услугами переводчика, права обжалования судебного решения и т.д.<sup>21</sup>

Кроме общих родовых признаков административное судопроизводство имеет свои особенности, которые проявляются в процессуальном разбирательстве дел.

Анализ норм КАС РФ позволяет выделить следующие признаки административного судопроизводства:

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

Под термином административные споры следует понимать рассмотрение дел в рамках административного судопроизводства.

---

<sup>20</sup> Уткин Д. В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 10 – 11.

<sup>21</sup> Мурзина Е. А. Указ. соч. С. 19 - 23.

2. Основной функцией административного судопроизводства является судебный контроль за органами власти.

Суды в своей деятельности проверяют на соответствие закону решения, акты, действия других органов власти, тем самым они осуществляют контроль за органами, которые относятся к другим ветвям власти.

3. Особый субъектный состав – частное лицо и лицо публичного права.

4. Особый процессуальный порядок, позволяющий совместить частные и публичные интересы при соблюдении основных правил и принципов осуществления правосудия.

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.

В ряде положений КАС несколько иначе закрепил круг принципов судебного административного процесса. Согласно ст. 6 КАС принципами административного судопроизводства являются независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда<sup>22</sup>.

Н.А. Громошина отмечает следующее: «принципы и общие положения проекта Кодекса административного судопроизводства даны по «сценарию» цивилистического процессуального кодекса»<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ярков В. В. КАС: традиции и новеллы // Юрист. 2016. № 2. С. 4 - 8.

<sup>23</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.

Изложенные принципы с учетом искового порядка возбуждения административного судопроизводства (административный иск является требованием о защите установленного правопорядка, прав, свобод граждан, организаций и государства от правонарушений в сфере административно-правовых (публичных) отношений)<sup>24</sup> призваны помочь судье решить сложную двойную задачу: проверка законности и обоснованности обжалуемого управленческого акта и с учетом этого разрешение административного спора; а при удовлетворении иска - защита прав и свобод гражданина, при отказе в иске - подтверждение корректности принятого управленческими структурами решения<sup>25</sup>.

Сущность принципа независимости судей (ст. 7 КАС РФ. Выражается в создании для них таких условий, при которых они имеют возможность свободно формировать свои оценки по поводу собранных доказательств, обстоятельств дела, квалификации спорных правоотношений безотносительно к каким-либо интересам, внутренним и внешним влияниям<sup>26</sup>

Принцип законности и справедливости при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путём восстановления их нарушенных прав и свобод<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Панова И. В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 13–19.

<sup>25</sup> Зайцев И. Административные иски // Российская юстиция. 1996. № 4. С. 23–25.

<sup>26</sup> Федина А. С. Принципы административного судопроизводства [Электронный ресурс] // Вестник Тверского государственного университета. Серия право. 2015. № 3. С. 131-140. Электрон. версия печат. публ. Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU».

<sup>27</sup> Сойников М. А., Барсуков Р. М. О некоторых принципах административного судопроизводства [Электронный ресурс] // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. 2016. № 1(6). С. 53. Электрон. версия печат. публ. Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU».

Принцип разумных сроков. Административное судопроизводство и исполнение судебных актов по административным делам осуществляются в разумный срок. При определении разумного срока административного судопроизводства, включающего в себя период со дня поступления административного иска в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по административному делу (ст. 10 КАС РФ).

Принцип гласности и открытости судебного разбирательства. Разбирательство административных дел во всех судах открытое, каждый имеет право знакомиться в установленном порядке со вступившими в законную силу судебными решениями по рассмотренному в открытом судебном заседании административному делу, за исключением тех случаев, когда это право ограничено в соответствии с законом.

Непосредственность судебного разбирательства. При рассмотрении административного дела суд самостоятельно исследует доказательства по делу.

Принцип состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства. Так, например, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, суд осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон их права и обязанности, сообщает о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий, оказывает содействие в реализации их прав и др.

Таким образом, административное судопроизводство – это суд по рассмотрению и разрешению в 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.

## 1.2 Генезис развития административного судопроизводства

Процесс формирования административной юстиции имеет в России дол-

гую историю. В российской империи административно-процессуальное регулирование деятельности органов публичной власти развивалось по мере развития материальных норм полицейского права. Административно-процессуальные нормы того периода не были систематизированы<sup>28</sup>.

В результате проведенной реформы в 1864 г. установилась возможность разрешения споров по делам управления между гражданами и чиновниками, представляющими интересы государственной власти. По мнению ряда авторов, проведение данной реформы положило начало развития в России отдельных элементов института административной юстиции.

Дальнейшее свое закрепление административная юстиция нашла в Положении о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. и Городовым положением 1892 г., для контроля за законностью деятельности органов общественного самоуправления были сформированы губернские по земским и городским делам присутствия. Названные присутствия обладали полномочиями по рассмотрению жалоб на постановления и распоряжения уездных и городских земских собраний, городских дум, уездных, городских и губернских управ<sup>29</sup>.

В 1874 году принимается Устав о воинской повинности. В литературе существует точка зрения, согласно которой Устав считался наиболее совершенной формой учреждений по разрешению публично-правовых споров того времени. В компетенцию присутствий входили дела: по жалобам на неправильность в призывных списках; на не точное определение возраста по внешнему виду человека, на неправильное определение годности к службе и неправильное назначение льгот<sup>30</sup>.

В конце XIX в. возрастает и административно-судебная функция Сената, расширяется его компетенция в сфере контроля за законностью действий администрации.

---

<sup>28</sup> Административный процесс : учебник для бакалав. и магистр. / под ред. М. А. Штаниной. М. : Изд. Юрайт, 2015. С. 22.

<sup>29</sup> Николаева Л. А., Соловьева А. К. Указ. соч. С. 64.

<sup>30</sup> Там же. С. 65-66.

В 1917 г. Временное правительство утверждает Положение о судах по административным делам, согласно которому в каждый уезд назначался административный судья со своим делопроизводством, а в губернских городах учреждались административные отделения при окружных судах. Административные судьи рассматривали споры между государственными органами и органами самоуправления, а также общественными организациями, а позднее этим судам были подчинены земельные и продовольственные комитеты<sup>31</sup>.

После октябрьской революции административно-процессуальному законодательству не уделялось должного внимания. Отдельные нормы такого рода касались деятельности Народного комиссариата государственного контроля, Народного комиссариата юстиции других контрольно-надзорных органов, а также работы милиции и паспортизации<sup>32</sup>.

Развитию административно-правового законодательства в период с 20-50 гг. XX в. препятствовало практика осуществления государственной власти в условиях сталинского режима.

В советский период получило свое развитие административно - деликтное судопроизводство. В декабре 1956 г. указом Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за мелкие хулиганства», согласно данному указу административные дела рассматривались судьей единолично, по делу принималось постановление, не подлежащее обжалованию<sup>33</sup>.

В тот же период были приняты общесоюзные и республиканские акты, которые устанавливали административную ответственность в судебном порядке за мелкую спекуляцию, злостное неповиновение, мелкое хищение и за ряд других административных правонарушений, а число административно-процессуальных норм, регулирующих процедуры возбуждения и рассмотрения таких дел, было очень мало.

---

<sup>31</sup> Головкин В. В., Москаленко С. С. Становление и развитие административного судопроизводства в России // Научный вестник Омской академии МВД России. 2007. № 2. С. 40.

<sup>32</sup> Штанина М. А. Указ. соч. С. 23.

<sup>33</sup> Грачев Н. И., Коломейцева А. Г. Административный суд в контексте судебной реформы // Вестник Волгоградского гос. универ. : Серия 5, Юриспруденция, . 2015. № 2. С. 119-123.

В 1961 г. был принят указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», в который было включено значительное число административно-процессуальных норм. К ним в частности относилось обязательное составление протокола об административном правонарушении, о праве оштрафованного лица обжаловать постановление административного органа в суд.

Дальнейшее закрепление процессуальных норм прослеживается в Положении об административных комиссиях, утвержденным указом Президиума Верховного Совета РСФСР в 1962 г.

В Гражданский процессуальный кодекс РСФСР и гражданские процессуальные кодексы всех союзных республик, принятые в 1963- 1966 гг., были включены главы, нормы которых регулировали рассмотрение дел по поводу тех или иных административно-правовых отношений. Так, например, ГПК РСФСР 1964 г. содержал раздел «Производство по делам, возникающих из административно-правовых отношений», который включал в себя порядок рассмотрения дел по жалобам на неправильности в списках избирателей; дела, по жалобам на действия административных органов; дела, о взыскании недоимок с граждан по государственным и местным налогам и сборам, обязательному окладному страхованию и самообложению (ст. 231 ГПК РСФСР).

В 1968г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Данный Указ закреплял, право водителей на судебную защиту, лишенных прав за управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии.

Конституция СССР 1977г. в ст.58 предусматривала возможность судебного обжалования действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан.

В 1984г. был принят первый в РФ Кодекс об административных правонарушениях, который регулировал, в том числе, порядок рассмотрения судами административно – деликтных дел.

По мнению Д.Н. Бахраха в указанный период происходило совершенство-

вание административно - деликтного процессуального права, а процессуально-тяжбовое право вообще не реализовалось.

Современный этап развития административного судопроизводства считается принятая 12 декабря Конституция РФ, которая закрепила административное судопроизводство наряду с конституционным, гражданским и уголовным (ст. 18), закрепила право каждого на судебную защиту от незаконных решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ст. 46).

В соответствии с ГПК РФ и АПК РФ право на судебную защиту означает право гражданина, юридического лица требовать рассмотрения его жалобы (исков) не менее чем двумя судебными инстанциями. В новые ГПК РФ и АПК РФ внесены специальные статьи (главы, разделы), регламентирующие рассмотрение судами административно-тяжебных дел, т.е. фактически являющиеся нормами, регулирующими административное судопроизводство.

В 1995 г. В России появились административные коллегии в арбитражных судах.

Еще одним событием в становлении административного судопроизводства на данном этапе можно считать принятый в 2001 г. КоАП РФ и установление в 2006 г. судебного порядка применения к военнослужащим дисциплинарного ареста.

В настоящее время в судебном порядке могут быть обжалованы любые действия публичной администрации: действия и бездействия, нормативные и правоприменительные акты, решения, принятые единолично и коллегиально, военной или гражданской администрацией, если частное лицо считает, что нарушены его права.

Верховный суд с момента становления Российской Федерации не раз отмечал необходимость создания в России специализированных административных судов, входящих в систему судов общей юрисдикции, в связи с перегрузкой судов делами об административных правонарушениях и возникновением споров о подведомственности дел.

22 ноября 2000 г. Государственная Дума приняла в первом чтении проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», внесенного Верховным Судом РФ в порядке законодательной инициативы 19 сентября 2000 г.<sup>34</sup>, который остался без дальнейшего движения.

Впоследствии, 16 ноября 2006 г., Верховный Суд РФ, воспользовавшись своим правом законодательной инициативы, вынес постановление о внесении в Государственную Думу РФ проекта Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>35</sup>. В данном Кодексе Верховный Суд РФ закрепил принцип состязательности и равноправия сторон, а также ввел институт государственного обвинителя для создания справедливых условий административного судопроизводства. Однако данный проект во многом воспроизводил структуру ГПК РФ, АПК РФ и содержал, за некоторым исключением, аналогичные институты.

Очередной этап развития административно-процессуального законодательства связан с введением в действие с 1 июля 2002 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следующем большим шагом в становлении административного судопроизводства является внесение Президентом РФ 26 марта 2013 г. в Государственную Думу РФ проект Кодекса административного судопроизводства, который в мае 2013 года был принят в первом чтении. В данном Кодексе регулируется долгожданное для России административное судопроизводство, заложенное в качестве самостоятельного вида в Конституции РФ; в нем нашли отражение современные технологии судопроизводства и модели коммуникаций в обществе и государстве; преобладает цивилистический (гражданско-правовой) подход в

---

<sup>34</sup> О проекте федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 ноября 2000 г. № 824-III ГД // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>35</sup> О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 55 // Там же.

процедуре административного судопроизводства.

15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ, включающего правосудие и судебный контроль за законностью и обоснованностью осуществления государственных полномочий органами законодательной и исполнительной властей<sup>36</sup>, обособивший нормы о порядке рассмотрения административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции.

Таким образом, административное судопроизводство прошло длительный путь в своем историческом развитии и ознаменовалось принятием в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства.

### 1.3 Нормативно-правовые основы административного судопроизводства в Российской Федерации

Вступление России в Совет Европы обязывает законодателя привести российское законодательство в соответствии с международными правовыми актами.

До сентября 2015 г. Административное судопроизводство регулировалось частично нормами Арбитражного процессуального кодекса и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. По мнению российских ученых и практиков данные процессуальные формы не универсальны.

Первоначально проект Кодекса административного судопроизводства был внесен в Государственную Думу РФ в 2003 г., вызвавший очень много нареканий вследствие чего был отправлен на доработку. Исправленный и доработанный проект Кодекса был вновь внесен в Государственную Думу Верховным Судом РФ и зарегистрирован в Думе 29 декабря 2006 г.

---

<sup>36</sup> Лусегенова З. С. Современная модель административного правосудия // Судья. 2015. № 6. С. 17 - 20.

В 2008 г. по поручению Совете Государственной Думы было составлено заключение Правового управления по проекту федерального закона № 381232-4 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>37</sup>.

Заключение представляет собой многостраничный перечень весьма серьезных замечаний, чаще всего принципиального свойства, а завершается оно указанием на то, что «перечисленные замечания не носят исчерпывающего характера»<sup>38</sup>.

Вплоть до декабря 2012 г. проект находился в работе, однако не был подготовлен к рассмотрению в Государственной Думе.

21 мая 2013 г. Госдума приняла в первом чтении проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>39</sup>.

Внесенный в Государственную Думу в марте 2013 года проект Кодекса административного судопроизводства перед судами общей юрисдикции определил две задачи:

- обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений<sup>40</sup>.

Следует сказать, что после принятия его Государственной Думой в первом чтении работа над ним остановилась почти на два года.

20 февраля 2015 г. КАС РФ был принят Государственной Думой РФ, а 8 марта подписан Президентом РФ.

---

<sup>37</sup> Паспорт Проект № 381232-4 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (текст по состоянию на 29 дек. 2006 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>38</sup> Громошина Н. А. Указ. соч. С. 632.

<sup>39</sup> Проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (регулирование порядка осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>40</sup> Есенова В. П. Развитие административной юстиции в России: новое время старые проблемы // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 31. Электрон. версия печат. публ. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-administrativnoy-yustitsii-v-rossii-novoe-vremya-starye-problemy> (дата обращения: 09.05.2016).

В соответствии с ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства РФ»<sup>41</sup> новый КАС РФ вступил в силу 15 сентября 2015 г. Одновременно с этим утратили свою силу Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>42</sup>, который длительное время считался рамочным законом, устанавливающим основы административного судопроизводства в России; Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 25 февраля 1993 г. № 4552-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>43</sup>, и ряд других законодательных актов.

Кодекс административного судопроизводства выступает регулятором административного судопроизводства, закрепленного в качестве самостоятельного вида в Конституции РФ (ч. 2 ст. 118). Его суть отвечает международным стандартам деятельности судов – наличие в любом демократическом государстве специального порядка рассмотрения споров между гражданами и органами власти на условиях преференций гражданину как более слабой стороне<sup>44</sup>.

Новый Кодекс регламентирует отношения, возникающие при осуществлении административного судопроизводства в судах общей юрисдикции при рассмотрении и разрешении административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного

---

<sup>41</sup> О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон от 08 марта 2015 г. № 22-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>42</sup> Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан [Электронный ресурс] : закон РФ от 27 апр.1993 г. № 4866-1 : ред. от 09 фев. 2009 г. // Там же.

<sup>43</sup> О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [Электронный ресурс] : закон РФ от 25.02.1993 г. № 4552-1 // Там же. Утратил силу.

<sup>44</sup> Мурзина Л.И., Писарев М.Д. Проблемы реформирования административного законодательства [Электронный ресурс] // Вестник ПензГУ. 2014. № 4 (8). Электрон. версия печат. публ. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-reformirovaniya-administrativnogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 1.05.2016).

контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ч. 1 ст. 1 КАС РФ).

В КАС РФ детально урегулировать порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Все процедуры по рассмотрению таких дел регламентированы по аналогии с Гражданским процессуальным кодексом РФ. В связи с принятием КАС РФ из Гражданского процессуального исключены все нормы, по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Кодекс, включает, восемь разделов. По мнению отдельных авторов, с которыми сложно согласиться, структура административного судопроизводства достаточно сложна и, в большей мере, соответствует правилам гражданского судопроизводства. Наряду с общими правилами, которые характерны для всех видов производств (раздел III КАС), в КАС выделен отдельно раздел IV, где содержатся особенности производств по отдельным категориям дел административного судопроизводства<sup>45</sup>.

Анализ норм Кодекса позволяет говорить о том, что в ряде случаев присутствует фактическое повторение общих положений других процессуальных законов вместо использования отсылочных норм.

Кодекс детализирует общие принципы правосудия, реализуемые в любом из видов судопроизводства (независимость судей при осуществлении правосудия, равенство всех перед законом и судом, законность при рассмотрении дел, открытость судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон и др.), и указывает на особенности реализации ряда принципов при осуществлении административного судопроизводства<sup>46</sup>.

По мнению законодателя, внедрение данных норм должно сблизить порядок рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции с порядком рассмотрения таких дел в арбитражных судах.

---

<sup>45</sup> Ярков В. В. Указ. соч. С. 4 - 8.

<sup>46</sup> Пшеницын О. Кодекс для административного судопроизводства [Электронный ресурс] // ЭЖ-Юрист. 2013. № 14. Электрон. версия печат. публ. URL: <http://xn--80aaaecbckp8bzatg5cb.xn--p1ai/forum/viewtopic.php?f=53&t=8036> (дата обращения: 1.05.2016).

Нововведением в данном Кодексе является, введение понятие административное исковое заявление, до настоящего времени в процессуальном законодательстве существовали лишь такие институты, как «исковое заявление» и «заявление».

Некоторые изменения коснулись перечня споров подлежащих рассмотрению в рамках административного судопроизводства. В ст. 1 КАС РФ включены категории дел, которые ранее были перечислены в гл. 24-26.2, гл. 22.1 ГПК РФ, гл. 35 ГПК РФ, ст. 197 АПК, дела о взыскании в предусмотренных федеральным законом случаях налогов и обязательных платежей с физических лиц и некоммерческих организаций. Ранее дела о взыскании налогов и обязательных платежей с организаций или индивидуальных предпринимателей рассматриваются в арбитражных судах.

По сравнению с ГПК РФ расширился перечень дел. К уже указанным добавились: дела об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей; об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи и другие категории дел.

Проведенный анализ позволят говорить о том, что КАС РФ воспринял практически все подинституты гражданского процесса: оставление заявления без рассмотрения, без движения, возвращение заявления и др. Так, например, ст. 128 содержит правило об отказе в принятии административного иска, если, например, это заявление подлежит рассмотрению в порядке уголовного или гражданского судопроизводства или из содержания заявления не следует, что оспариваемым нормативным правовым актом нарушаются (затрагиваются) права, законные интересы административного истца.

В КАС РФ ст. 3 «Лица, участвующие в деле» претерпела незначительные изменения по сравнению с ГПК РФ, она была дополнена – заинтересованными лицами участвующих в деле.

Положение Кодекса о процессуальном соучастии совпадает с соответствующими положениями ГПК РФ и АПК РФ. За одним исключением, ГПК РФ не содержит нормы позволяющая обращаться в суд с коллективным иском. По нормам КАС РФ процессуальное соучастие допускается (ч. 2 ст. 40):

- 1) если предметом спора являются общие права или обязанности нескольких истцов или ответчиков;
- 2) если права и обязанности нескольких истцов или ответчиков имеют одно основание;
- 3) если предметом спора являются однородные права и обязанности.

При этом отдельно в Кодексе обращается внимание на возможность подачи гражданами коллективного административного искового заявления в случае многочисленного числа членов группы и при затруднении разрешения требования индивидуально или группой истцов<sup>47</sup>.

Действующий Кодекс ввел дополнительное требование к лицам, которые могут выступать представителями в суде – наличие высшего юридического образования. Данное требование не закреплено ни в одном ныне действующем Кодексе Российской Федерации.

Гражданский процессуальный кодекс РФ содержит общие правила доказывания, установленные ст. 56 ГПК РФ. В КАС РФ помимо общих требований включены и обязанности по доказыванию. Например, указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие); подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения; подтверждать иные фактические данные, на которые ссылаются как на основание своих требований.

---

<sup>47</sup> Хахалева Е. В. Некоторые новеллы административного судопроизводства в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Общество и право. 2015. № 2 (52). Электрон. версия печат. публ. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-novelly-administrativnogo-sudoproizvodstva-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 09.05.2016).

В Кодекс сохранилась активная роль суда в административном процессе, принцип состязательности в рамках судебного административного процесса.

Отличие действующего Кодекса от ГПК заключается в основания применения мер предварительной защиты. В гражданском судопроизводстве разрешают их применять, если их неприменение способно затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда (ст. 139 ГКП РФ). КАС РФ содержит конкретные основания их применения (ст. 85):

1) до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление;

2) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

В отличие от КАС приведенный в ст. 140 ГПК РФ перечень мер по обеспечению иска не является исчерпывающим. Требования к заявлению закрепленные в ст. 86 КАС РФ аналогичны нормам, закрепленным в ст. 92 АПК РФ в отношении заявления об обеспечении иска.

Относительно мер принуждения в КАС РФ включены две новые меры:

1) ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова (ст. 116 КАС РФ). Данная мера применяется, если участник судебного разбирательства касается вопроса, не имеющего отношения к судебному разбирательству. Лишение слова - если участник самовольно нарушает последовательность выступлений, двукратно не исполняет требования председательствующего, допускает грубые выражения или оскорбительные высказывания либо призывает к осуществлению действий, преследуемых в соответствии с законом.

2) обязательство о явке, оформленное в письменном виде.

Остальные меры процессуального принуждения сохраняют прежние названия.

В действующий Закон срок разрешения вопроса о принятии административного искового заявления к производству составляет три дня (ст. 127 КАС РФ), в гражданском процессе он составляет пять дней (ст. 133 ГПК РФ). Сжатые сроки установлены для отдельных категорий дел, Так, например, исковое заявление, связанное с административным надзором, незамедлительно принимается к производству суда (ч. 1 ст. 272 КАС РФ), а сроки подачи и рассмотрения апелляционных жалоб, представлений, кассационных и надзорных жалоб, представлений остались без изменений.

В соответствии со ст. 141 Кодекса срок рассмотрения административного дела составляет до 2 месяцев (исключения – дела, рассматриваемые и разрешаемые Верховным Судом РФ, – до 3 месяцев) со дня поступления заявления в суд. В этом правиле нет ничего нового. Новелла состоит в том, что Кодекс предоставляет право председателю суда по сложным категориям дел продлить этот срок, но не более чем на один месяц<sup>48</sup>.

В целях упрощения и ускорения рассмотрения отдельных категорий дел в КАС введен раздел V «Упрощенное (письменное) производство по административным делам». Следует отметить, что такой порядок был позаимствован из норм АПК РФ.

Стадии судебного административного процесса включают: производство в суде первой инстанции, производство в суде апелляционной инстанции, производство в суде кассационной инстанции (в двух кассационных инстанциях), производство в суде надзорной инстанции, производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, исполнительное производство<sup>49</sup>.

В Кодекса конкретизированы и установлены дополнительные полномочия суда при принятии итоговых решений по ключевым категориям административных дел – дел об оспаривании нормативных правовых актов, а также об

---

<sup>48</sup> Хахалева Е. В. Указ. соч. С. 275.

<sup>49</sup> Янков В. В. Указ. соч. С. 4 - 8.

оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями<sup>50</sup>.

Достоинством данного Кодекса следует считать возможность электронной подачи административного искового заявления путем заполнения специальной формы в сети «Интернет» (ст. 125 Кодекса), а также электронного оформления документов, являющихся приложением к иску.

Таким образом, сравнительно-правовой анализ норм Гражданского процессуального кодекса и норм проекта Кодекса административного судопроизводства показал, что в Кодексе 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 Закона является сохранение двойственности нормативно-правового регулирования административного судопроизводства, поскольку нормы Арбитражного процессуального кодекса о порядке рассмотрения в арбитражных судах дел, возникающих из публичных правоотношений продолжают действовать.

---

<sup>50</sup> Мурзина Л. И., Писарев М. Д. Проблемы реформирования административного законодательства [Электронный ресурс] // Вестник ПензГУ. 2014. № 4 (8). Электрон. версия печат. публ. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-reformirovaniya-administrativnogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 09.05.2016).

## 2 Содержание административного судопроизводства

### 2.1 Основные стадии административного судопроизводства

Вопрос об урегулировании процедуры рассмотрения дел, вытекающих из публично-правовых отношений, долгое время был предметом обсуждения в науках гражданского и административного процессуального права. 15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Кодекс административного судопроизводства РФ определяет порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции административных дел, данный порядок направлен на урегулирование споров граждан и организаций с государственными органами.

Анализ положений Кодекса административного производства позволяет говорить, что производство по административному делу является разновидностью юридического процесса с наличием характерных для последнего свойств, таких как стадийность и временная определенность.

По мнению И.В. Пановой, несмотря на то, что юридическому процессу присущи признаки стадийности, цикличности, которые законодателем четко оформлены в стадии процессуальной активности, единого понимания в определении понятий стадий процесса пока не достигнуто. Одни ученые под стадией процесса понимают совокупность процессуальных действий или процессуальных отношений, объединенных ближайшей целью, другие – порядок движения дела, установленной законом, третьи - поочередно сменяющие друг друга самостоятельные этапы, имеющие конкретные цели и задачи<sup>51</sup>

Мы разделяем точку зрения ученых, которые под процессуальной стадией понимают совокупность процессуальных действий и решений, объединен-

---

<sup>51</sup> Панов И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации: монография / И. В. Панов. Саратов : Приволжское книжное издание, 2001. С. 71.

ных общей задачей и завершаемых выводами по делу, принимаемыми компетентными органами<sup>52</sup>. Процессуальной стадии присуща совокупность следующих признаков:

1) стадия - относительно самостоятельная часть производства, выделяемая по признаку специальной процессуальной цели. Каждая стадия имеет относительно самостоятельную, но подчиненную общей цели процессуальную задачу, которая обуславливает, с одной стороны, принадлежность стадии к общей системе процесса, а с другой - качественные особенности стадии как в известной степени самостоятельного явления<sup>53</sup>;

2) стадии органично связаны между собой, на новой стадии проверяется то, что было сделано раньше<sup>54</sup>;

3) стадия имеет свой особый круг участвующих субъектов;

4) стадия представляет собой совокупность юридических процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и установленных временных границах (сроках);

5) каждая стадия оформляется процессуальным документом, который подводит итог деятельности<sup>55</sup>.

Стадии судебного административного процесса совпадают с аналогичными стадиями гражданского и арбитражного процессов.

К основным стадиям административного судопроизводства относятся:

1) возбуждение производства по административному делу;

2) подготовка административного дела к судебному разбирательству;

3) судебное разбирательство.

Рассмотрим подробно каждую из стадий.

---

<sup>52</sup> Зуева Л. Ю. О стадиях и сроках производства по административному делу // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 45 - 50.

<sup>53</sup> Шергин А. П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А., Скворцов С.М. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел : учебное пособие / А.П. Шергин [и др.]. М., 1985. С. 9.

<sup>54</sup> Якимов А Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 8.

<sup>55</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Д. Н. Бахрах. М. : Эксмо, 2008. С. 469.

Возбуждение административного дела – начальная стадия административного судопроизводства, представляющая собой совокупность процессуальных действий суда и лиц участвующих в деле. Основной задачей данной стадии является обеспечение правомерного начала защиты нарушенного (оспоренного) права свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Основанием для возбуждения административного дела является предъявление административного искового заявления. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации содержит требования к форме и содержанию данного заявления (глава 12 КАС РФ). Следует отметить, то данные требования впервые получили свое нормативное закрепление, т.к. ранее глава 23 ГПК РФ данные требования не предусматривала.

Ст. 124 КАС РФ устанавливает неисчерпывающий перечень требований, которые могут содержаться в административном исковом заявлении. Согласно данной статье предметом административного иска могут быть следующие требования:

- о признании не действующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком;
- о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия);
- об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца;
- об обязанности административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий;
- об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом;

- иные требования, направленные на защиту прав, свобод, законных интересов в сфере публичных правоотношений<sup>56</sup>.

Кроме простой письменной формы в соответствии с ч. 8 ст. 125 в КАС РФ предусмотрена возможность подачи искового заявления с использованием сети «Интернет», путем заполнения специальной формы на сайте суда.

Общий срок для обращения в суд с административным иском составляет 3 месяца со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 1 ст. 219). Данная статья предусматривает также, и специальные сроки, которые могут быть установлены для отдельных обращений (например, десятидневный срок установлен для исковых заявлений о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя (ч. 3 ст. 219 КАС РФ)).

По мнению С. Л. Басова стадия возбуждения производства по административному делу состоит из двух процессуальных действий: вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству суда и направления копий определения лицам, участвующим в деле, их представителям<sup>57</sup>.

Вопрос о принятии административного искового заявления о возбуждении производства по административному делу, об отказе в принятии административного искового заявления, оставлении административного искового заявления без движения или о возвращении административного искового заявления решается судьей путем вынесения соответствующего определения. В определении о принятии административного искового заявления к производству указываются процессуальные действия, подлежащие совершению в порядке подготовки административного дела к судебному разбирательству. В случае

---

<sup>56</sup> Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический) [Электронный ресурс] : Проспект, 2016. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>57</sup> Основные положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : конспект лекций для ДПО / отв. ред. С. Л. Басов. СПб : СПб юр. инст. (фил.) Академии Ген-ой прокур. РФ, 2016. С. 30.

необходимости судья вправе дополнительно вынести определение о совершении действий по подготовке административного дела к судебному разбирательству<sup>58</sup>.

В соответствии со ст. 127 КАС РФ вопрос о принятии административного искового заявления к производству суда рассматривается судьей единолично в течение 3 дней со дня поступления административного искового заявления в суд.

По мнению Л. Ю. Зуевой, столь короткий срок начальной стадии производства по административному делу обусловлен предшествующим ей принятием административного искового заявления, по сути, являющимся проверкой поступивших в суд документов на соответствие их требованиям, предусмотренным ст.ст. 128-130 КАС РФ<sup>59</sup>.

Второй стадией административного судопроизводства является подготовка административного дела к судебному разбирательству. По общему правилу целью стадии подготовки дел к судебному разбирательству является обеспечение его правильного и своевременного рассмотрения и разрешения, желательно в первом судебном заседании<sup>60</sup>.

Проведенный анализ задач закрепленным в ст. 132 КАС РФ позволяет нам сформулировать следующую цель стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству - обеспечение правильного и своевременного рассмотрения административного дела.

Нормативное закрепление данной стадии получила в главе 13 КАС РФ.

Подготовка дела к судебному разбирательству в административном процессе начинается только после вынесения судьей определения с указанием действий, которые следует совершить сторонам и другим лицам, участвующим в

---

<sup>58</sup> Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс], 2015. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>59</sup> Зуева Л. Ю. Указ. соч. С. 45 - 50.

<sup>60</sup> О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 11 // КонсультантПлюс : справ. Правовая система. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

деле, а также сроков совершения этих действий. В связи с этим нам интересной представляется позиция законодателя в ч.2 ст. 133 КАС РФ, где, по сути, происходит совмещение первой и второй стадии административного процесса при помощи процессуального документа. Так, как согласно данной норме в определении о принятии административного искового заявления к производству суда, может совмещаться с указанием на подготовку административного дела к судебному разбирательству.

Следует отметить, что общая временная протяженность данной стадии законодателем не определена<sup>61</sup>. Согласно ст. 134 КАС РФ подготовка административного дела к судебному разбирательству проводится в срок, который определяется с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить.

В литературе бытует мнение, что такой подход законодателя может привести к затягиванию рассмотрения административных дел, и соответственно к нарушению прав и интересов участников производства.

В ст. 135 КАС перечислены действия сторон и суда, совершаемые при подготовке дела к судебному разбирательству и имеющие целью своевременное и правильное рассмотрение дела. Ведущая роль отведена суду, который, помимо прочего, вызывает стороны, их представителей и разъясняет им процессуальные права и обязанности, последствия совершения или несовершения сторонами процессуальных действий в установленный процессуальный срок; опрашивает административного истца, административного ответчика, их представителей по существу заявленных требований и возражений<sup>62</sup>.

При этом, руководствуясь ст. 136 КАС РФ, суд может своим определением объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения, несколько находящихся в производстве суда однородных административных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, либо несколько находя-

---

<sup>61</sup> Зуева Л. Ю. Указ. соч. С. 45-50.

<sup>62</sup> Основы гражданского и административного судопроизводства : учебное пособие / под ред. Л. В. Тумановой. Тверь : ТвГУ, 2016. С. 117.

щихся в производстве суда административных дел по искам одного административного истца к различным административным ответчикам, либо несколько административных дел по искам различных административных истцов к одному административному ответчику, если признает такое объединение способствующим правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований<sup>63</sup>. Так, например, суд вправе объединить в одно производство дела об оспаривании одного и того же решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в том числе в случае, если такие решение, действие (бездействие) оспариваются в различных частях и (или) несколькими административными истцами.

Интересной на наш взгляд представляется норма, которая получила свое закрепление в КАС РФ на стадии подготовки дела к судебному разбирательству - возможность суда в случае противодействия стороны своевременной подготовке административного дела к судебному разбирательству наложить на нее судебный штраф (ст. 136 КАС РФ).

В ст. 137 КАС РФ предусмотрена процедура примирения сторон. Исходя из принципа диспозитивности стороны вправе уже в ходе подготовки административного дела к судебному разбирательству окончить дело соглашением о примирении. Это достигается только в том случае, если действия сторон не противоречат закону и не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц.

Следующим этапом подготовки административного дела к судебному разбирательству является предварительное судебное заседание. Данный этап представляет собой совокупность процессуальных действий, совершаемые сторонами под руководством судьи (ст. 138 КАС РФ).

После рассмотрения всех вопросов, вынесенных в предварительное судебное заседание, суд разрешает вопрос о готовности административного дела

---

<sup>63</sup> Басов С. Л. Указ. соч. С. 31-32.

к судебному разбирательству, и это является моментом окончания рассматриваемой стадии. Судья выносит определение о назначении административного дела к судебному разбирательству, указывая на окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству.

Третьей стадией производства по административному делу является стадия судебного разбирательства, является центральной стадией административного процесса. Она начинается с вынесения определения о назначении административного дела к судебному разбирательству и заканчивается объявлением решения суда. Для данной стадии определен общий срок рассмотрения административного дела в зависимости от суда осуществляющее разбирательство. Так, Верховным Судом Российской Федерации административные дела рассматриваются и разрешаются до истечения трех месяцев, другими судами - до истечения двух месяцев. Этот срок начинает исчисляться с момента поступления административного искового заявления в суд. Однако установленный срок при необходимости может быть проблем председателем суда на один месяц.

Для этой стадии характерен широкий круг участников. Именно в пределах данной стадии исследуются и оцениваются все обстоятельства дела, необходимые для обоснованного юридического решения<sup>64</sup>.

Стороны и лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания повестками или иным способом, которые позволяет фиксировать факт получения ими информации. Судебное разбирательство по административному делу осуществляется устно, кроме рассмотрения в порядке упрощенного производства (ст. 140 КАС РФ).

Судебное разбирательство начинается с открытия судебного заседания судьей, после чего проверяется явка лиц, участвующих в деле, и разъясняются их права (ст.ст. 145-146 КАС РФ). Если имеются основания для отвода судьи, их лучше заявить непосредственно на указанной стадии. Выступать в суде, давать пояснения, обращаться с вопросом можно только с разрешения судьи.

---

<sup>64</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. СПб. : Изд. «Юр. Центр Пресс», 2004. С. 223.

Свидетели по административному делу должны быть удалены из зала суда до их допроса, поэтому ходатайство о вызове свидетеля должно быть заявлено сторонами после открытия судебного заседания (если они присутствуют в зале).

После доклада судьи об административном деле, существовании требований административного истца заслушиваются, соответственно, административный истец, административный ответчик, а затем заинтересованные лица. Все они могут задавать друг другу вопросы, равно как и суд.

Затем судебное разбирательство продолжается исследованием письменных и вещественных доказательств, имеющихся в административном деле, в ходе которого стороны также вправе давать пояснения.

В ряде случаев суд может вынести определение об отложении судебного разбирательства административного дела:

- вследствие необходимости осуществить иные процессуальные действия (назначение экспертизы, приглашение специалиста и др.);
- одна из сторон ходатайствует о представлении дополнительных доказательств;
- суд признает обязательной явку лица, которое отсутствует в судебном заседании при условии надлежащего извещения;
- невозможность рассмотрения дела в назначенном судебном заседании (по мнению суда).

В таких случаях суд выносит соответствующее определение, назначает дату и время нового судебного заседания, а судебное разбирательство в следующий раз начинается сначала.

Судебные прения как стадия судебного разбирательства по административному делу заключаются в выступлениях административных истца и ответчика, последняя реплика в которых всегда принадлежит административному ответчику. Ссылаться на доказательства, которые не были исследованы, в судебных прениях нельзя. Но закон содержит правило, согласно которому, если судья сочтет нужным выяснить какие-то обстоятельства дополнительно, он может

вынести определение о возобновлении рассмотрения административного дела по существу, т.е. возвращению к началу судебного разбирательства.

После окончания судебных прений суд удаляется в совещательную комнату, после чего оглашается решение суда по административному делу.

## 2.2 Дополнительные стадии административного судопроизводства

К дополнительным стадиям относятся стадия апелляционного обжалования, кассационного обжалования, пересмотр судебных постановлений в порядке надзора.

В теории юридического процесса стадия обжалования и опротестования в различных видах судебных производств считаются дополнительными.

Цель данной стадии заключается в проверке постановлений суда первой инстанции, не вступивших в законную силу. Исходя из поставленной цели, можно сформулировать следующие задачи апелляционного производства:

- во-первых, проверка законности и обоснованности не вступившего в законную силу решения или определения суда первой инстанции;
- во-вторых, повторное разрешение дела по существу на основании как имеющихся в деле, так и новых доказательств;
- в-третьих, устранение судебных ошибок.

Стадия обжалования в апелляционном порядке состоит из нескольких этапов: подготовка административного дела к рассмотрению и рассмотрение административного дела по существу.

КАС предусматривает исчерпывающий перечень отдельных категорий дел и сроков апелляционного обжалования. Общий срок подачи апелляционной жалобы, представления, составляет месяц со дня принятия судом решения. Кроме общих сроков законодателем предусмотрены сокращенные сроки подачи жалобы (представления) по отдельным категориям дел (ч. 2-6 ст. 298 КАС РФ), составляющие пять и десять дней. Данный срок начинает действовать с момен-

та истечения срока обжалования административного дела и направление судом первой инстанции апелляционной жалобы (представления) в суд апелляционной инстанции.

Общая продолжительность стадии апелляционного обжалования зависит от суда, рассматривающего дело. Так, верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд рассматривают поступившее по апелляционной жалобе, представлению дело в срок, не превышающий двух месяцев со дня его поступления в суд апелляционной инстанции (ч. 1 ст. 305 КАС РФ).

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает поступившее по апелляционной жалобе, представлению дело в срок, не превышающий трех месяцев со дня его поступления (ч. 2 ст. 305 КАС РФ).

Данные сроки распространяются на все административные дела, за исключением отдельных категорий, производств по которым установлен другой срок рассмотрения. Так, например, апелляционная жалоба, представление на решение суда по административному делу об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования рассматриваются судом в течение десяти дней со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции.

В соответствии с ч. 2 ст. 295 КАС РФ право апелляционного обжалования решения суда по административным делам принадлежит лицам, участвующим в деле, а также лицам, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом. Право принесения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в административном деле.

Нововведением на данной стадии является включения в КАС РФ одного из этапов апелляционного производства - подготовка административного дела к рассмотрению в суде апелляционной инстанции (ст. 306 КАС РФ). Она включает в себя право суда по своей инициативе или по просьбе лиц, подавших жалобу, представление, истребовать необходимые доказательства в порядке, установленном ст. 63 КАС РФ. Суд апелляционной инстанции по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе также разрешает вопросы о применении мер предварительной защиты и (или) о приостановлении исполнения судебного решения. Приостановление исполнения судебного решения возможно при условии, если заявитель обосновал невозможность или затруднительность поворота исполнения судебного акта. Установив, что административное дело подготовлено к судебному разбирательству, суд апелляционной инстанции извещает лиц, участвующих в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы, представления в апелляционном порядке<sup>65</sup>.

Дела в судах апелляционной инстанции рассматриваются коллегиально.

Анализ норм КАС РФ позволяет судебное заседание разделить на несколько частей: подготовительная часть, рассмотрение дела по существу, судебные прения, вынесение определения.

В ходе судебного разбирательства выступает судья докладчик, заслушиваются объяснения лиц участвующих в деле, их представителей, при наличии соответствующих ходатайств оглашает имеющиеся в деле доказательства, осуществляется исследование имеющихся и новых доказательств, если они были приняты судом на данной стадии. После выяснения всех обстоятельств дела и исследования доказательств, лица участвующие в деле выступают в судебных прениях. Все судебное разбирательство заканчивается вынесением апелляционного определения. Апелляционное определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

---

<sup>65</sup> Шепелин Е. А. Сравнительный анализ апелляционного судопроизводства в нормах ГПК РФ и КАС РФ // Судья. 2015. № 11. С. 9 - 12.

Особенностью рассмотрения административного дела в суде апелляционной инстанции является невозможность применения правил о соединении и разъединении нескольких административных исковых требований, об изменении предмета или основания административного иска, об изменении административных исковых требований, о предъявлении встречного административного иска, о замене ненадлежащего административного ответчика<sup>66</sup>.

Следует отметить, что наиболее существенным по сравнению с гражданским судопроизводством стало наделение суда апелляционной инстанции при рассмотрении административных дел правом отменить решение суда первой инстанции и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. В соответствии с ч. 3 ст. 309 КАС РФ такое полномочие предоставлено суду апелляционной инстанции в случаях, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если оно рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле<sup>67</sup>.

Помимо этого КАС РФ включает в себя новую норму о порядке рассмотрения апелляционных жалобы, представления, поступивших после рассмотрения административного дела. В соответствии со ст. 312 КАС РФ если после рассмотрения дела в суд апелляционной инстанции поступают иные жалобы, по которым срок апелляционного обжалования был восстановлен, они подлежат рассмотрению судом апелляционной инстанции. Если в ходе данного разбирательства суд придет к выводу о незаконности или необоснованности ранее вынесенного апелляционного определения, оно будет отменено и принято новое.

---

<sup>66</sup> Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический) [Электронный ресурс] : Проспект, 2016. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>67</sup> Басов С. Л. Указ. соч. С. 38-39.

Следующей стадией административного судопроизводства является пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений в порядке кассационного и надзорного производства.

Кассационное производство - это урегулированное соответствующими нормами КАС РФ (гл. 35) общественное отношение, возникающее в связи и по поводу проверки вышестоящим судом законности вступивших в законную силу судебных постановлений суда первой, апелляционной инстанции.

По своей сути данная стадия является дополнительной гарантией защиты прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций, включающая в себя следующие этапы: возбуждение кассационного производства и рассмотрение кассационной жалобы, представления по существу.

Согласно ст. 318 КАС РФ правом на обращение в суд кассационной инстанции за восстановлением нарушенных прав, свобод и законных интересов судебными актами имеют лица, участвующие в деле, и другие лица, в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу.

Основанием для возбуждения кассационного производства является кассационная жалоба. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации содержит требования к форме и содержанию кассационной жалобы (ч. 1-6 ст. 320 КАС РФ).

После изучения кассационной жалобы, материалов приложенных к жалобе, представлению, судья выносит определение либо об отказе в передаче кассационных жалобы, либо о передаче кассационных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции. Основания для возвращения кассационной жалобы закреплены в ст. 321 КАС РФ. Кассационные жалоба, представление должна быть возвращена без рассмотрения по существу в течение десяти дней со дня их поступления в суд кассационной инстанции.

После принятия кассационной жалобы к рассмотрению лицам, участвующим в деле, направляются копии определения о передаче кассационных жа-

лобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции и копии кассационных жалобы, представления.

Следует отметить, что в КАС РФ не установлен срок направления этих документов лицам, участвующим в процессе.

Поступившая кассационная жалоба передается на изучение компетентному судье. Ст. 323 КАС РФ распределяет компетенцию по изучению материалов кассационной жалобы или представления, ставя ее в зависимость от звена судебной системы кассационных органов.

Общий срок пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений составляет один месяц. Однако в ч.1-3 ст. 322 закрепляет исключения из этого правила. Так, например, в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования кассационные жалоба, представление по делам об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации рассматриваются в течение пяти дней.

В ходе рассмотрения дела в кассационном порядке суд по общему правилу проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления<sup>68</sup>.

По итогам рассмотрения жалобы, Президиум суда кассационной инстанции принимает постановление, а соответствующая судебная коллегия Верховного Суда РФ выносит определение. По содержанию кассационное постановле-

---

<sup>68</sup> Муравьева А. А. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Проспект, 2015. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

ние, определение состоит из четырех частей: вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной.

Постановление или определение суда кассационной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Вступившие в законную силу судебные постановления могут быть пересмотрены и в порядке надзора. Пересмотр судебных постановлений в порядке надзора регламентирован главой 36 КАС РФ.

Значение надзорного производства как самостоятельной стадии административного судопроизводства заключается в том, что специально уполномоченные на то органы в лице соответствующих судебнно-надзорных инстанций проверяют в пределах своей компетенции, вступившие в законную силу судебные акты субъектов Российской Федерации.

Надзорные жалоба, представление подаются непосредственно в ВС РФ, срок обжалования составляет три месяца.

Перед возбуждением надзорного производства судья Верховного Суда Российской Федерации изучает надзорные жалобу, представление по материалам, приложенным к жалобе, представлению, либо по материалам истребованного административного дела. По результатам их изучения судья выносит определение:

1) об отказе в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации;

2) о передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации<sup>69</sup>.

Принимая надзорную жалобу, представление суд, тем самым возбуждает надзорное производство. Далее определение вместе с надзорной жалобой, представлением и административным делом передается судьей в Президиум

---

<sup>69</sup> Зуева Л. Ю. Указ. соч. С. 45-50.

Верховного Суда Российской Федерации, вследствие чего начинается рассмотрение надзорной жалобы, представления по существу.

Для данной стадии характерны следующие процессуальные действия:

- 1) лицам, участвующим в деле, направляются копии определения о передаче надзорных жалоб, представления с административным делом, а также копии самих надзорных жалоб, представлений для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации;
- 2) соответствующим образом извещаются лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения административного дела Президиумом Верховного Суда Российской Федерации (гл. 9 КАС РФ).

Судья ВС РФ изучает надзорную жалобу, представление по материалам, приложенным к жалобе, представлению, либо по материалам истребованного дела. В случае истребования дела им может быть вынесено определение о приостановлении исполнения решения суда до окончания производства в суде надзорной инстанции при наличии просьбы об этом в надзорной жалобе, представлении, или ином ходатайстве.

Согласно ст. 337 КАС РФ по результатам изучения надзорных жалоб, представления судья ВС РФ выносит одно из следующих определений:

- 1) В случае если отсутствует основание для пересмотра судебных постановлений в порядке надзора, судья ВС РФ, выносит определение об отказе в передаче надзорных жалоб, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума ВС РФ;
- 2) О передаче надзорной жалобы, представления с делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума ВС РФ

Принятая надзорная жалоба, представление рассматриваются ВС РФ по существу в судебном заседании в срок, не превышающий двух месяцев со дня вынесения судьей ВС РФ определения о принятии жалобы, представления к производству.

По результатам рассмотрения надзорной жалобы, представления с административным делом Президиум Верховного Суда Российской Федерации при-

нимает постановление, которое вступает в законную силу со дня его принятия и обжалованию не подлежит.

Таким, образом, в порядке административного судопроизводства рассматриваются и разрешаются дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, которые различаются между собой спецификой их возбуждения и рассмотрения, правоотношениями участников процессуальной деятельности и их требованиями, особенностями принятия по ним судебного решения. Предусмотренные Кодексом административного судопроизводства правила административного судопроизводства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций применяются ко всем категориям административных дел с учетом особенностей производства по отдельным категориям административных дел.

Анализ положений Кодекса административного производства позволяет предположить, что производство по административному делу является разновидностью юридического процесса с наличием характерных для последнего свойств, таких как стадийность и временная определенность.

### 3 Практические проблемы реализации административного судопроизводства

В рамках административного судопроизводства согласно ст. 3 КАС РФ обеспечивается защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В соответствии со статьей 1 КАС РФ суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;
- 5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее также - экзаменационные комиссии);
- 6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок;

8) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии и иной некоммерческой организации;

9) о прекращении деятельности средств массовой информации;

10) о взыскании денежных сумм в счёт уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

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

12) об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы;

13) о принудительной госпитализации гражданина в психиатрическую медицинскую организацию (в том числе о продлении срока госпитализации или психиатрическом освидетельствовании);

14) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулёзную организацию в недобровольном порядке;

15) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

Известно, что различные злоупотребления, связанные с нарушением прав и свобод граждан причиняют вред общественным отношениям, складывающимся в сфере административного судопроизводства, поскольку они затрагивают права и законные интересы участников процесса.

Причиненный вред выражается в необходимости дополнительных затрат времени, материальных средств и психических и физических сил для установления действительных обстоятельств дела и разрешения на их основе заявленных требований.

Правовая характеристика кодекса административного судопроизводства и отдельных его положений позволяет сделать вывод о том, что некоторые из

прописанных в нем норм в правоприменительной практике толкуются по-разному, что приводит к неоднозначному их применению.

Можно прогнозировать, что с учетом действия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации одна из процессуальных проблем, которые будут рассматриваться ниже, в целом сохранятся, поскольку имеет системный характер<sup>70</sup>.

Анализ практики позволяет нам говорить о сложности разграничения категорий дел, подлежащих рассмотрению в порядке, Кодексом административного судопроизводства, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. Это связано с отсутствием единых критериев по разграничению по соответствующим видам судопроизводств.

В качестве примера может служить следующий случай из судебной практики.

Определением судьи Вожегодского районного суда от 01.08.2011 X. отказано в принятии заявления к администрации Вожегодского городского поселения, Министерству регионального развития Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации об отмене решений об отказе в постановке на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении.

Отказывая в принятии заявления, судья указал, что оно не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку в случае отмены перечисленных выше решений судом будут нарушены конституционные принципы разделения и самостоятельности ветвей власти, а также принцип самостоятельности органов местного самоуправления.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Вологодского областного суда от 26.08.2011 определение отменено, заявление направлено в тот же суд для рассмотрения вопроса о принятии его к производству суда.

---

<sup>70</sup> Семенихина А. Ю. Развитие административной юстиции в России: теоретические, правовые и организационные аспекты дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Семенихина. Москва., 2005. С. 118-119.

Судебная коллегия указала, что вывод суда противоречит части 1 статьи 254 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которой гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы. Отказ в принятии заявления препятствует доступу к правосудию<sup>71</sup>.

Еще одним примером неправильности определения спора о праве может служить следующий пример из практики, послуживший не принятием заявления к рассмотрению.

Б.Д.В. обратился в суд с административным иском о признании незаконным решения администрации Новосибирского района Новосибирской области от 15.12.2015 г. № об отказе в предоставлении земельного участка с кадастровым № (л.д. 32-33).

22.12.2015 г. судьей Новосибирского районного суда Новосибирской области в принятии вышеуказанного административного искового заявления отказано (л.д. 30-31).

Отказывая в принятии административного иска, судья указал, что из оснований и предмета поданного Б.Д.В. административного искового заявления, характера спорных отношений, его требования не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Поскольку требования Б.Д.В. связаны с отказом администрации Новосибирского района Новосибирской области в предоставлении земельного участка и, соответственно, как следствие, признание незаконными оспариваемых действий, влечет дополнительные гарантии на предоставление земельного участка.

---

<sup>71</sup> Обобщение практики рассмотрения районными (городскими) судами Вологодской области гражданских дел об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих [Электронный ресурс] // Электрон. версия печат. публ. URL: [http://oblsud.vld.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=380](http://oblsud.vld.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=380) (дата обращения 28.04.2016).

Отказывая в приеме административного искового заявления, суд исходил из того, данное заявление не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства, так как разрешается в ином судебном порядке, в том числе в порядке гражданского судопроизводства.

Согласно части 1 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Как следует из заявления и приложенных к нему материалов, административный истец обжалуют решение органа местного самоуправления, который имеет властные полномочия и реализует их в установленном порядке, обязательном для участников возникших правоотношений, то есть требования Б.Д.В. к мэрии г. Новосибирска возникли из публичных правоотношений.

Отсутствие спора о праве подтверждается апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда от 3 ноября 2015 года, согласно которому признаны незаконными действия (бездействие) администрации Новосибирского района Новосибирской области по непринятию решения о предоставлении в собственность за плату Б.Д.В. земельного участка и незаключению договора купли-продажи земельного участка. На администрацию Новосибирского района Новосибирской области возложена обязанность по предоставлению в собственность за плату Б.Д.В. земельного участка для ведения садоводства.

Таким образом, содержащиеся в административном иске требования ошибочно расценены судом как наличие спора о праве, подлежащего рассмотрению в порядке искового производства.

При таких обстоятельствах, у суда не было оснований для отказа в принятии административного искового заявления Б.Д.В. на основании п. 1 ч. 1 ст. 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>72</sup>.

Проведенный выше анализ практики позволяет говорить о потребности внесения в некоторые статьи КАС РФ изменения. Например, дополнить ст. 196 «Основания для оставления административного искового заявления без рассмотрения»

1. Суд оставляет административное исковое заявление без рассмотрения в случае, если:

б) при рассмотрении административного искового заявления выясняется, что имеет место спор о праве гражданском.

В ст. 124 «Административное исковое заявление»

3. В порядке производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, иного государственного органа, органа военного управления, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего рассматриваются споры об административном праве. В случае выявления судом признаков спора о праве гражданском, дело подлежит рассмотрению в порядке искового судопроизводства в соответствии с гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

Предполагаемое дополнение в тексте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации позволит избежать противоречий в правовом регулировании между этим Кодексом, Гражданским процессуальным ко-

---

<sup>72</sup> Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 02 фев. 2016 г. по делу № 33а-1639/2016 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

дексом Российской Федерации и Арбитражным процессуальным кодексом РФ, в котором содержится категория спор о праве.

В Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации положения относительно спора о праве отсутствуют, альтернативных критериев законодателем не предложено. Это вызывает неопределенность при разграничении дел, подлежащих рассмотрению в общеисковом и административном исковом судебных производствах. В Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации должны быть включены положения, касающиеся спора о праве, при этом разграничение между общеисковым производством и производством по административным искам об оспаривании решений и действий органов публичной власти, следует проводить по классификационной группе прав, по поводу нарушения которых имеет место спор.

Выявив некоторые особенности судебной практики по делам предусмотренных Кодексом административного судопроизводства, можно сделать вывод, что если судебные органы будут правильно применять нормы, закрепленные в КАС, то это увеличит вероятность правильного и законного вынесения решения по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

В любом случае, ощутимые тенденции и степень влияния нормативной основы судебного обжалования на проблемы судебной практики могут быть выявлены только по итогам анализа результатов действия нового Кодекса, спустя определенный промежуток времени.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

1. Административное судопроизводство – это деятельность суда по рассмотрению и разрешению в 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.

2. Административное судопроизводство прошло длительный путь в своем историческом развитии и ознаменовалось принятием в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства.

3. Сравнительно-правовой анализ норм Гражданского процессуального кодекса и норм проекта Кодекса административного судопроизводства показал, что в Кодексе 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 Закона является сохранение двойственности нормативно-правового регулирования административного судопроизводства, поскольку нормы Арбитражного процессуального кодекса о порядке рассмотрения в арбитражных судах дел, возникающих из публичных правоотношений продолжают действовать

4. В порядке административного судопроизводства рассматриваются и разрешаются дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возника-

ющие из административных и иных публичных правоотношений, которые различаются между собой спецификой их возбуждения и рассмотрения, правоотношениями участников процессуальной деятельности и их требованиями, особенностями принятия по ним судебного решения. Предусмотренные Кодексом административного судопроизводства правила административного судопроизводства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций применяются ко всем категориям административных дел с учетом особенностей производства по отдельным категориям административных дел.

Анализ положений Кодекса административного производства позволяет предположить, что производство по административному делу является разновидностью юридического процесса с наличием характерных для последнего свойств, таких как стадийность и временная определенность.

5. Выявив некоторые особенности судебной практики по делам предусмотренных Кодексом административного судопроизводства, можно сделать вывод, что если судебные органы будут правильно применять нормы закрепленные в КАС, то это увеличит вероятность правильного и законного вынесения решения по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

6. Кодекс административного судопроизводства устанавливает новые возможности для граждан Российской Федерации, других физических лиц и организаций для судебной защиты своих прав и законных интересов.

7. По результатам исследования следует сказать, что длительное время институт судебного обжалования решений и действий органов публичной власти по своей природе представлял комплексный межотраслевой правовой институт с преобладанием гражданской процессуальной составляющей, включающий также нормы арбитражного процессуального права, административного права,

инных отраслей права. Однако, после принятия регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации удельный вес административно-процессуальной составляющей института судебного обжалования решений и действий органов публичной власти существенно вырос. По мере развития законодательства об административных процедурах, дальнейшего расширения круга указанных регламентов и неизбежного исключения норм о судебном обжаловании решений и действий органов публичной власти из текста Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, институт административного судопроизводства все больше и больше будет трансформироваться в самостоятельный судебно-правовой институт.

Следовательно, значение административно-правовых научных исследований в данной сфере еще больше увеличится, при этом потребуются комплексное научное переосмысление на новой правовой основе тех понятий и категорий, которые ранее разрабатывались, по преимуществу, в рамках гражданско-процессуальной проблематики.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. : (с учетом поправок от 5 февр. 2014 г. № 2–ФКЗ) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

2. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам [Электронный ресурс] : фед. конституционный закон от 6 дек. 2011 г. № 4–ФКЗ : ред. от 4 июня 2014 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

3. О военных судах Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1–ФКЗ : ред. от 8 марта 2015 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

4. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. конституционный закон от 7 февр. 2011 г. № 1–ФКЗ : ред. от 21 июля 2014 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

5. О судебной системе Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. конституционный закон от 31 дек. 1996 г. № 1–ФКЗ : ред. от 5 февр. 2014 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф.— Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

6. Об арбитражных судах в Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. конституционный закон от 28 апр. 1995 г. № 1–ФКЗ : ред. от 15 февр.

2016 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95–ФЗ [Электронный ресурс] : ред. от 15 февр. 2016 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 нояб. 2002 г. № 138–ФЗ [Электронный ресурс] : ред. от 30 дек. 2015 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

9. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21–ФЗ [Электронный ресурс] : ред. от 5 апр. 2016 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195–ФЗ [Электронный ресурс] : ред. от 26 апр. 2016 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

11. Об исполнительном производстве [Электронный ресурс] : фед. закон от 2 окт. 2007 г. № 229–ФЗ : ред. от 30 март 2016 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

12. О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон от 8 марта 2015 г. № 22–ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон от 6 окт. 2003 г. № 131–ФЗ : ред. от 15 февр. 2016 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. –

Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

14. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон от 12 май 2002 г. № 67–ФЗ : ред. от 5 апр. 2016 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

15. О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 11 // КонсультантПлюс : справ. Правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

16. О проекте федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 ноября 2000 г. № 824–III ГД // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

17. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 55 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

18. Паспорт Проект № 381232–4 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (текст по состоянию на 29 дек. 2006 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

19. Проект № 246960–6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (регулирование порядка осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

20. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон РФ от 27 апр. 1993 г. № 4866–1 : ред. от 9 февр. 2009 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та. Утратил силу.

21. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 фев. 2009 г. № 2 : (ред. от 9 фев. 2012 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2015. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

22. Обобщение практики рассмотрения районными (городскими) судами Вологодской области гражданских дел об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих [Электронный ресурс] // Электрон. версия печат. публ. – URL: [http://oblsud.vld.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=380](http://oblsud.vld.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=380) (дата обращения 28.04.2016).

23. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 2 февр. 2016 г. по делу № 33а–1639/2016 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.

24. Аврутин Ю. Е. Поможет ли административное судопроизводство обеспечить эффективность государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С. 40 – 50.

Административный процесс : учебник для бакалав. и магистр. / под ред. М. А. Штаниной. – М. : Изд. Юрайт, 2015. – 364 с.

25. Административно–процессуальное право / под ред. И. Ш. Киляхсанова. – М. : ЮНИТИ–ДАНА : Закон и право, 2004. – 399 с.

26. Андреева Л. А. Актуальные проблемы административного судопроизводства [Электронный ресурс] // Вопросы современной юриспруденции. – 2015. – №7–8 (48). – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-administrativnogo-sudoproizvodstva> (дата обращения: 01.05.2016).

27. Андриянов В. Н. Сущность и принципы административного судопроизводства : узаконенная модель [Электронный ресурс] // Известия ИГЭА. – 2015. – № 3. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-i-printsipy-administrativnogo-sudoproizvodstva-uzakonennaya-model> (дата обращения: 09.05.2016).

28. Аврутин Ю. Е. О соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.–практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск, 2015. – С. 3–14.

29. Анохин В. С. Административные суды и административное судопроизводство: теоретико–правовые и правоприменительные обоснования // Вестник Воронежского государственного университета. – 2010. – № 2 (9). – С. 57–65.

30. 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.

31. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. / Д. Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2008. – 640 с.
32. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. – 2005. – № 5. – С. 38–41.
33. Блажеев В. В. Административное судопроизводство: перспективы и пути развития // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.–практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск, 2015. – С. 43–52.
34. Балашов А. Н. Отсутствие спора о праве гражданском как признак, характеризующий особое производство / А. Н. Балашов, В. Н. Захаров // Рос. судья. – 2007. – № 3. – С. 25–28.
35. Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал рос. права. – 2000. – № 9. – С. 347–365.
36. Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно–практический) [Электронный ресурс] : Проспект, 2016. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
37. Васильева Е. С., Нехайчик В. К. Концепция административного судопроизводства в механизме административно–правового воздействия // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 38–39.
38. Васильева С. В. Каким быть Кодексу об административном судопроизводстве Российской Федерации? // Рос. юстиция. – 2013. – № 7. – С. 38–41.
39. Галий И. М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия // Российский судья. – 2007. – № 1. – С. 40–42.
40. 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. 634–640.

41. Головки В. В., Москаленко С. С. Становление и развитие административного судопроизводства в России / В. В. Головки, С. С. Маскаленко // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2007. – № 2. – С. 39–44.

42. Грачев Н. И. Административный суд в контексте судебной реформы / Н. И. Грачев, А. Г. Коломейцева // Вестник Волгоградского гос. универ. : Сер. 5, Юриспруденция. – 2015. – № 2. – С. 119–123.

43. Давыдов А.А. Становление правового регулирования административного судопроизводства в России [Электронный ресурс] // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – №1 (57). – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kontseptualnye-osnovy-pravovogo-regulirovaniya-v-sfere-vneshney-trudovoy-migratsii-v-rossiyskoy-federatsii-administrativno-pravovoy> (дата обращения: 01.05.2016).

44. Демин А. А. Кодекс административного судопроизводства в Российской Федерации или все же Административно–процессуальный кодекс? // Теоретические и практические проблемы административного правосудия : материалы науч.–практ. конф. (8–9 декабря 2005 г.). – М., 2006. – С. 250–259.

45. Дугенец А. С. Подготовлен и опубликован проект Российского административно–процессуального кодекса // Административное право и процесс. – 2008. – № 5. – С. 31–32.

46. Есенова В. П. Развитие административной юстиции в России: новое время старые проблемы различия [Электронный ресурс] // Вопросы современной юриспруденции. – 2013. – № 31. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-administrativnoy-yustitsii-v-rossii-novoe-vremya-starye-problemy> (дата обращения: 09.05.2016).

47. Женетль С. З. Административная юстиция в послеоктябрьский период (тенденции исторического развития) // История гос–ва и права. – 2008. – № 4. – С. 27–30.

48. Зайцев И. Административные иски // Российская юстиция. – 1996. – № 4. – С. 23–25

49. Зуева Л. Ю. О стадиях и сроках производства по административному делу // Административное право и процесс. – 2015. – № 9. – С. 45 – 50.
50. Зеленцов А. Б. Административно–правовой спор: вопросы теории / А. Б. Зеленцов. – М., 2009. – 732 с.
51. Зеленцов А. Б. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования // Административное право и процесс. – 2015. – № 2. – С. 39–46.
52. Захарова Д. И. Административная юстиция и административное судопроизводство: вопросы соотношения // Мировой судья. – 2011. – № 4. – С. 5–8.
53. Иванова Н. Ю. Губернские присутствия как органы административной юстиции в Российской империи // История гос–ва и права. – 2007. – № 7. – С. 20–21.
54. Клинова Т. А. Административно–процессуальный кодекс: за и против // Путь в науку. Юриспруденция : материалы Междунар. молодежной науч.–практ. конф. – Ярославль, 2013. – С. 37–38.
55. Козлов Н. Социальные основы обжалования действия и бездействия решений органов государственной власти и их должностных лиц // Административное право. – 2011. – № 4. – С. 37–38.
56. Кононов П. И. Проблемы понимания и нормативной регламентации административного судопроизводства в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.–практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск : Омская юрид. акад., – 2015. – С. 56–59.
57. Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса : монография / П. И. Кононов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 416 с.
58. Корчагин А. Ю. Административная юстиция в России: историко–правовой дискурс // Рос. юстиция. – 2012. – № 12. – С. 8–11.
59. Лусегенова З. С. Современная модель административного правосудия // Судья. – 2015. – № 6.– С. 17 – 20.

60. Ламонов, Е. В. Кодекс административного судопроизводства – процессуальная форма деятельности административных судов // Рос. юстиция. – 2007. – № 9. – С. 6–8.

61. Лермонтов, Ю. Обжалование актов налоговых органов, действий, бездействия их должностных лиц // Право и экономика. – 2005. – № 4. – С. 85–87.

62. Лупарев Е. Б. Понятие и признаки административно–правового спора // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – С. 44 – 51.

63. Лупарев, Е. Б. Теория административно–правового спора в системе теории административной юстиции: размышления о перспективах развития и реального применения // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 41–44.

64. Лыскова, Е. И. Обжалование действий (бездействия) и решений органов власти и их должностных лиц как способ защиты права граждан на обращение в социальном государстве // Проблемы становления социального государства в России : материалы Всерос. науч.–практ. конф. : в 2 ч. – Тюмень, 2008. – Вып. 4. Ч. 2. – С. 28–34.

65. Муравьева А. А. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Проспект, 2015. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

66. Мурзина Е. А. Административное судопроизводство – самостоятельный вид осуществления судебной власти: понятие, предмет и особенности // Администратор суда. – 2013.– № 3. – С. 19 – 23.

67. Масленников, М. Я. Административно–процессуальное право – реальная правовая отрасль // Административное право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 25–33.

68. Масленников, М. Я. Российский административно–процессуальный кодекс – реальный и самодостаточный // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 22–29.

69. Мурзина Л.И., Писарев М.Д. Проблемы реформирования административного законодательства Мурзина Лариса Ивановна, Писарев Максим Дмитриевич Проблемы реформирования административного законодательства [Электронный ресурс] // Вестник ПензГУ. – 2014. – №4 (8). – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemu-reformirovaniya-administrativnogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 1.05.2016).

70. Масленников, М. Я. Административно–процессуальные нормы – содержательная база формирования российского административнопроцессуального кодекса // Административное право и процесс. – 2011. – № 1. – С. 8–13.

71. Масленников, М. Я. Пояснительная записка к проекту российского административно–процессуального кодекса – РАПК // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 27–30.

72. Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство. / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2004. – 332 с.

73. Основные положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : конспект лекций для ДПО / С. Л. Басов. СПб : СПб юр. инст. (фил.) Академии Ген–ой прокур. РФ, 2016. – 64 с.

74. Основы гражданского и административного судопроизводства : учебное пособие / под ред. Л. В. Тумановой. – Тверь : ТвГУ, 2016. – 335 с.

75. Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... д–ра юрид. наук. – Воронеж, 2014. – 249 с.

76. Панова И. В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 13–19.

77. Пшеницын О. Кодекс для административного судопроизводства [Электронный ресурс] // ЭЖ–Юрист. 2013. № 14. Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://xn—80aaaecbckp8bztatg5cb.xn—p1ai/forum/viewtopic.php?f=53&t=8036>.

78. Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс], 2015. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

79. Семенихина А. Ю. Развитие административной юстиции в России: теоретические, правовые и организационные аспекты дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Семехина. – М., 2005. – 221 с.

80. Скобликов, П. А. Обжалование в суд решений и действий (бездействия) правоохранительных органов и их должностных лиц / П. А. Скобликов. – М., 2011. – 158 с.

81. Стариллов Ю.Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2006. – № 1. – С. 110–141.

82. Сойников М. А., Барсуков Р. М. О некоторых принципах административного судопроизводства [Электронный ресурс] // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. – 2016. – № 1(6). – С. 53. – Электрон. версия печат. публ. Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU».

83. Сорокин В.Д. Административно–процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. – СПб. : Изд. «Юр. Центр Пресс», 2004. – 540 с.

84. Старостин С.А. Перспективы кодификации норм административно–процессуального права // Российский следователь. – 2015. – № 1. – С. 39–45.

85. Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России : проблемы совер. процес. закон. По матер. науч.–прак. конфер. – М., 2001. – С. 176–183.

86. Стариллов Ю. Н. Модернизация административно–процессуального законодательства : основные задачи и главные направления законотворческой деятельности [Электронный ресурс] // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-administrativno-protsessualnogo>

zakonodatelstva–osnovnye–zadachi–i–glavnye–napravleniya–zakonotvorcheskoy  
(дата обращения: 02.05.2016).

87. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М., 1964. – 158 с.

88. Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно–процессуального законодательства. – Воронеж, 2013. – Вып. 7. – С. 211–276

89. Тихомиров М. Ю. Административное право и процесс: полный курс. – 2–е изд., доп. и перераб. / М. Ю. Тихомиров. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. Шергин А. П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А., Скворцов С.М. Процессуальные формы административно–юрисдикционной деятельности органов внутренних дел : учебное пособие / А.П. Шергин [и др.]. М., 1985. – 1150 с.

90. Уткин Д. В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Воронеж, 2004. – 217 с.

91. Федина А. С. Принципы административного судопроизводства [Электронный ресурс] // Вестник Тверского государственного университета. Серия право. – 2015. – № 3. – С. 131–140. – Электрон. версия печат. публ. Доступ из науч. электрон. б–ки «eLIBRARY.RU».

92. Хахалева Е. В. Некоторые новеллы административного судопроизводства в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Общество и право. – 2015. – № 2 (52). – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye–novelly–administrativnogo–sudoproizvodstva–v–rossiyskoj–federatsii> (дата обращения: 09.05.2016).

93. Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административно–правовые отношения: теоретические проблемы // Труды института государства и права Российской академии наук. – 2009. – № 1. – С. 41 – 50.

94. Чечот Д. М. Административная юстиция : Теоретические проблемы / Д. М. Чечот. – Л. : Изд–во ЛГУ, 1973. – 134 с.

95. Шепелин Е. А. Сравнительный анализ апелляционного судопроизвод-

ства в нормах ГПК РФ и КАС РФ // Судья.– 2015. – № 11. – С. 9 – 12.

96. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации / А. Ю. Якимова. – М., 1999. – 200 с.

97. Ярков В.В. КАС: традиции и новеллы // Юрист. – 2016. – № 2. – С. 4 – 8.

98. Якимов А.Ю. Административно–юрисдикционный процесс и административно–юрисдикционное производство // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5–10.

**ВЫПИСКА**  
из отчёта о проверке магистерской диссертации  
студентки 2 года обучения ДО ЮИ ТГУ Карпович Юлии Александровны  
по теме «Теоретические и практические вопросы административного судопроизводства»  
в системе «Антиплагиат»

Результаты проверки в пакете «Антиплагиат.ВУЗ»:

Дата проверки: 16.05.2016 12:51

Модуль проверки: Интернет (Антиплагиат), цитирование

Оригинальные блоки: 59,36%

Заемствованные блоки: 40,43%

Цитирование: 0,21%

Итоговая оценка оригинальности: **59,57%**

Ответственный за проверку  
Специалист по УМР



А.Ю. Мариничева

