

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

УДК 342.9

Лебедева Екатерина Эдуардовна

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

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

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

  
«14» мая 2019 г.

Автор работы  
Лебедева Е.Э.



Томск - 2019

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Магистратура

«СОГЛАСОВАНО»

Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ

О.В. Воронин

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Лебедевой Екатерине Эдуардовне

Тема выпускной (квалификационной) работы «Административное судопроизводство проблемы и перспективы»

Утверждена \_\_\_\_\_

Руководитель работы: канд. юрид. наук, доцент Ведяшкин С.В.

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с «25» сентября 2017г. по «08» октября 2017г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «12» октября 2017г. по «15» января 2019г.

3). Сбор и анализ практического материала с «20» 09 2018г. по «20» 11 2018г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы

с «15» января 2019г. по «22» января 2019г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы

с «08» февраля 2019г. по «27» марта 2019г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее \_\_\_\_\_

Встречи дипломника с научным руководителем — ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель \_\_\_\_\_

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению \_\_\_\_\_

## АННОТАЦИЯ

Тема магистерской диссертации: «Административное судопроизводство: проблемы и перспективы».

Магистерская диссертация состоит: из введения, трех глав, четырех параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, раскрыты цель и задачи исследования.

Цель магистерской диссертации состоит в комплексном исследовании сущности административного судопроизводства, отдельных видов административного судопроизводства, выявление проблем и перспектив.

Для достижения поставленной цели в первой главе магистерской диссертации последовательно рассмотрены понятие, признаки, принципы и исторические аспекты формирования административного судопроизводства.

Вторая глава посвящена отдельным видам административного судопроизводства, в частности рассмотрены особенности производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами и производство по административным делам, предусмотренным главой 22 КАС РФ.

В третьей главе проанализированы особенности современного административного судопроизводства, выявлены актуальные проблемы и предложены направления совершенствования норм действующего законодательства для перспективного развития административного судопроизводства.

В заключении содержатся ключевые выводы, полученные в результате проведенного исследования.

Автор работы



Лебедева Е. Э.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	6
1 Сущность административного судопроизводства.....	9
1.1 Понятие и признаки административного судопроизводства .....	9
1.2 Принципы административного судопроизводства .....	14
2 Отдельные виды административного судопроизводства.....	20
2.1 Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами .....	20
2.2 Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих .....	29
3 Проблемы и перспективы административного судопроизводства.....	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	57
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	70

## **ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ, СОКРАЩЕНИЙ**

- АПК РФ - Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации; ГК РФ - Гражданский кодекс Российской Федерации; ГПК РФ - Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации; КАС РФ - Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;
- КоАП РФ - Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;
- НК РФ - Налоговый кодекс Российской Федерации;
- Собр. законодательства Рос. Федерации - Собрание законодательства Российской Федерации;
- УПК РФ - Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена проведенной в 2015 году судебной реформой, итогом которой стало принятие важнейшего, на наш взгляд, фундаментального и основополагающего нормативно-правового акта, устанавливающего положения защиты прав, интересов и свобод граждан от незаконных действий или бездействий, а так же решений органов государственной власти<sup>1</sup>. В результате был сделан важный шаг к формированию законодательства в сфере административного судопроизводства.

Впервые на законодательном уровне были не только учтены принципиальные отличия публично - правовых споров от гражданско-правовых, но и признано существование спора о праве публичном, подлежащем разрешению судом в исковом порядке, имеющим свои особенности.

В течение продолжительного периода времени рассмотрение и разрешение дел, возникающих из публично - правовых отношений, осуществлялось судами по правилам гражданского судопроизводства. Однако указанные процессуальные законы, не учитывали в полной мере особенностей дел, возникающих из публичных правоотношений, поскольку ориентированы на их разрешение в состязательной процедуре, без учета специфики судебной защиты неравного субъекта от произвола со стороны органов публичной администрации, требующей наличия существенных элементов так называемого «инквизиционного процесса» – активной поддержки со стороны суда.

Любое демократическое государство стремится создать совершенные правовые основы, тем самым повысить авторитет Закона, сделать его подлинным защитником прав всех и каждого. Закон должен вызывать уважение и доверие граждан к действиям государства. Как утверждали древние, закон должен быть необходимым и доступным. А в этом случае его юридически

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ: (ред. от 27 дек. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

значимое содержание, безусловно, не должно быть расплывчатым, поскольку в противном случае его действие не будет обеспечивать эффективную и справедливую охрану и защиту прав граждан.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие относительно организации и осуществления административного судопроизводства, его проблем и перспектив развития.

Предметом моего диссертационного исследования выступают: правовые основы осуществления судебной власти, реализуемой в рамках административного судопроизводства; практика судов и научные исследования по вопросам проблем и перспектив административного судопроизводства.

Целью работы является комплексное исследование сущности административного судопроизводства, отдельных видов административного судопроизводства, выявление проблем и перспектив.

Для достижения поставленных целей нужно:

- проанализировать понятие и признаки административного судопроизводства;
- проанализировать исторические аспекты формирования административного судопроизводства;
- раскрыть принципы административного судопроизводства;
- исследовать главу 21 КАС РФ;
- проанализировать производство по административным делам, закрепленное главой 22 КАС РФ;
- проанализировать особенности современного административного судопроизводства;
- раскрыть актуальные проблемы современного административного судопроизводства в России;
- показать перспективы совершенствования отдельных положений административного судопроизводства в России.

Научную основу исследования положены труды таких правоведов, как И. Алексеева, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, А.Т. Боннер, С.З. Женетль, А.Б. Зеленцова.

При написании магистерской диссертации использованы методы структурно-функционального анализа, системного и комплексного решения задач, сравнительно-правовой, исторический, формально-юридический.



# 1 Сущность административного судопроизводства

## 1.1 Понятие и признаки административного судопроизводства

В нормах действующего законодательства отсутствует определение административного судопроизводства. Стоит отметить, что правоведы еще во время подготовки проекта КАС РФ указывали о необходимости законодательного закрепления данного понятия<sup>2</sup>.

В научных исследованиях единого понимания административного судопроизводства нет.

Например, ученый М.В. Баглай дает определение административному судопроизводству, понимая под ним некий союз процедурных правил, установленных в КоАП РФ<sup>3</sup>.

М.С. Студеникина разграничивает на: 1) контрольные полномочия суда касаясь законности актов исполнительных органов государственной власти, их должностных лиц; 2) участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях»<sup>4</sup>.

Т.А. Машукова интерпретирует административное судопроизводство как ряд процессуальных форм рассмотрения судами административных споров, исходящих из административных и иных публичных правоотношений;<sup>5</sup>

Галлий утверждал, что «административное судопроизводство представляет собой рассмотрение судами административных дел в порядке, установленном нормами административно - процессуального законодательства»<sup>6</sup>.

В доктрине совсем недавно авторы начали представлять новые

---

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

<sup>3</sup> Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. - 12-е изд., изм. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 517.

<sup>4</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>5</sup> Машукова Т.А. К вопросу о проблеме единства административного судопроизводства Российской Федерации: сб. ст. / ред. Л.А. Терехова. Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского. 2018. С. 108.

<sup>6</sup> Галлий И.М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия // Российский судья. 2007. № 1. С. 42.

концепции понимания. Юрист Андриянов связывает обсуждаемое понятие с нормоконтролем судей, ставя во главу власть<sup>7</sup>.

Рассмотрев каждый подход к пониманию, считаю нужным выделить признаки<sup>8</sup>:

1. В его пределах исследуются споры частными и публичными интересами. Такие судебные разбирательства носят название - административные дела.

2. Основной функцией административного судопроизводства является восстановление нарушенных прав и законных интересов граждан и организаций органами государственной власти или местного самоуправления.

3. В административном судопроизводстве, при решении спора о нарушенных интересах, всегда, с одной стороны участвуют должностное лицо, органы государственной власти или органы местного самоуправления, а с другой - граждане или организации.

4. Судебный процессуальный порядок административного производства, позволяет сочетать частные и публичные интересы, при этом не игнорируя правила и принципы юстиции.

5. Назначение – защищать права и свободы человека от противоправных деяний органов власти разного уровня.

Конституция закрепляет исследуемое мною судопроизводство в качестве судебной власти<sup>9</sup>. Правовая природа его отвечает интернациональным эталонам деятельности судов, в каждой демократической стране при разрешении конфликтов между частными лицами и властью первым предоставляются условия преференций, так как гражданин считается более слабым.

---

<sup>7</sup> Андриянов В.Н. Сущность и принципы административного судопроизводства: узаконенная модель // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. № 3. С. 520.

<sup>8</sup> Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. С.21.

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4198.

Полемика между правоведами вызвана трудностью понимания и познания такого феномена как административное судопроизводство. Нормативного отображения дефиниции нет, отображен лишь порядок.

Говоря об историческом аспекте формирования такого правового феномена, важно отметить, что с середины 19 столетия прослеживалась нехватка учреждений власти, которые бы смогли решать конфликты и споры между госчиновниками и населением<sup>10</sup>.

В этот период создавались земства и городские органы, ближе к концу 19 столетия учреждались административные присутствия (до 14 мест) в каждой провинции.

Многие авторы такие присутствия именовали коллегиальными и смешанные по составу<sup>11</sup>.

К губернским присутствиям правоведа относились неоднозначно. Те, кто поддерживал такую идею внедрения, считал их судебными органами публичной власти.

Противники придерживались либеральных начал, и аргументировали свое отрицание присутствий тем, что это бюрократическая машина, и в их работе явно не используют принципы открытости и равного положения всех сторон<sup>12</sup>.

Каждый ученый считал тот или иной орган, который относится к административному судопроизводству. Среди них: Правительствующий Сенат<sup>13</sup>, Первый департамент и др.

Подводя промежуточные итоги по данному вопросу хочу сказать, что существовали две ступени органов административного производства: а) центральный – это Правительствующий Сенат, а так же губернский – это

---

<sup>10</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов. М.: Зерцало-М, 2018. С. 34.

<sup>11</sup> Стопченко А.А. Создание Административных судов в Российской Федерации // NOVAUM.RU. 2019. № 17. С. 175.

<sup>12</sup> Щербаков С.В. Губернское по городским делам присутствие как орган государственного контроля // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 1. С. 204.

<sup>13</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. - 2-е изд., стер. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 217.

присутствия. Однако в структуре таких органов отсутствовали уездно-волостные учреждения, которые напрямую смогли бы быть связаны с народом.

Необычайно большой вклад в становление административного судопроизводства внесли такие труды как «Проект преобразования учреждений губернского управления статс-секретаря Столыпина»<sup>14</sup>, закон Временного правительства, труд «Административная юстиция и право жалобы» юстиции<sup>15</sup>.

В 1921 г. у представителей Московского института советского права появилась идея о принятии Административного кодекса, указав, что в нем будет отведена отдельная глава для регламентации судебного административного процесса<sup>16</sup>.

Конечно, у идеи становления административного судопроизводства были и противники, главным доводом высказывалось то, что между властью и народом существует доверие и теплые отношения, кстати, такой довод совпадал с коммунистической идеей, человек, по их мнению, является лишь частичкой механизма, человек не представляет какой-то ценности, зачем его ставить на пьедестал<sup>17</sup>...

Критики так же поясняли, что если человек подает иск в суд, то он автоматом выступает против державы<sup>18</sup>.

Изменения произошли после смерти Сталина, были изданы нормативные документы. Продемонстрирую несколько новшеств того времени, к примеру, издан Указ<sup>19</sup>, принят Кодекс<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Боннер А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 30.

<sup>15</sup> Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. - 2-е изд., перераб. и доп. М.: Право и Жизнь, 1925. С. 57.

<sup>16</sup> Братановский С.Н. Административное право: учебник. М, 2013. С. 39.

<sup>17</sup> Мельник Р.С. Новый взгляд на старую статью (к анализу научного наследия выдающегося ученого-административиста Н.П. Карадже-Искрова) // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 44.

<sup>18</sup> Носов К. По вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. 1925. № 4. С. 71.

<sup>19</sup> О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке: Указ Президиума ВС СССР от 21 июня 1961 г. // Ведомости ВС СССР. 1961. № 35. Ст. 368 (документ утратил силу).

<sup>20</sup> Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11 июня 1964 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407 (документ утратил силу).

С третьей четверти 20-го столетия так же закреплялись некоторые положения об административной юстиции, в Конституции СССР<sup>21</sup> закреплено право населения страны на судебное обжалование деятельности управленческих органов.

В 1980 году были изданы «Основы законодательства...»<sup>22</sup>, далее принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях<sup>23</sup>. Следующий шаг – принятие в 2002 году КоАП РФ.

15 сентября 2015 г. вступил в силу КАС РФ, обособивший нормы о порядке рассмотрения административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции.

---

<sup>21</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07 октября 1977 г.) (ред. от 14 марта 1990 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617 (документ утратил силу).

<sup>22</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» (приняты ВС СССР 23 октября 1980 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909 (документ утратил силу).

<sup>23</sup> Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20 июня 1984 г.) (ред. от 20 марта 2001 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909 (документ утратил силу).

## 1.2 Принципы административного судопроизводства

Руководящие идеи административного судопроизводства именуются принципами. Принципы (как институт) имеют продолжительную историю в рамках процессуальной науки.<sup>24</sup>

Исходя из обозначенного положения, принципы административного судопроизводства представляют собой основополагающие идеи, взгляды, которые охватывают как всё административное судопроизводство, так и его отдельные институты, и обеспечивают вынесение законных и обоснованных решений по административным делам. Таким образом, принципы выступают в качестве первостепенной основы административного судопроизводства.

Принципы административного судопроизводства закреплены в ст. 6 КАС РФ. Вместе с тем, данный перечень не является исчерпывающим, поскольку целый ряд принципов, например, доступность правосудия по административным делам, не был указан в статье 6 КАС РФ. Кроме того, не нашли в ней закрепления все принципы судостройства, касающиеся правосудия по административным делам.

По мнению В.В. Бондаренко принципами производства по делам об административных правонарушениях являются:

- демократизм;
- презумпция невиновности;
- законность;
- действие законодательства во времени;
- действие законодательства в пространстве;
- всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств дела;
- единый язык производства;

---

<sup>24</sup> Зинков Е.Г. Проблемы понимания принципов административного судопроизводства в правовом пространстве России // Общество и право. 2016. № 1 (55). С. 226.

– гласность разбирательства дел<sup>25</sup>.

Законность означает, что производство по делам об административных правонарушениях требует совершения процедур в полном соответствии с положениями нормативных актов, что обеспечит надлежащий правовой результат.

Принцип государственного языка - производство по делам об административных правонарушениях должно вестись на русском языке, однако лицо, не владеющее им, вправе пользоваться услугами переводчика.

Лицу, привлекаемому к ответственности, обеспечивается право на защиту, что предполагает наделение его возможностью участия в рассмотрении, отстаивания своих интересов.

Открытость производства по делам об административных правонарушениях. Из этого принципа есть и исключения, например угроза разглашения государственной тайны.

Дело рассматривается не только объективно, но и всесторонне, своевременно, ведь главное - это установление истины.

В рамках настоящей работы представляется целесообразным рассмотреть принцип состязательности и равноправия, а также не являющееся самостоятельным принципом, но важным нововведением, понятие активной роли суда.

Принцип состязательности – один из основополагающих принципов судопроизводства, призванный создать благоприятные условия для выяснения всех обстоятельств, имеющих существенное значение для дела, и вынесения обоснованного решения<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Бондаренко В.В. О принципах производства по делам об административных правонарушениях // Инновационная стратегия развития фундаментальных и прикладных научных исследований: опыт прошлого – взгляд в будущее, 18-19 июля 2016 года, г. Санкт-Петербург. СПб.: КультИнформПресс, 2016. С. 217-220.

<sup>26</sup> Административное судопроизводство: учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд. / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Издательский Дом «Городец», 2017. С. 94.

Активная роль суда, или принцип судейского руководства, закрепленная в ч. 2 ст. 14 КАС РФ, означает, в частности, что суд наделяется рядом полномочий, позволяющих ему формировать предмет доказывания и др. Такой вывод можно сделать из формулировки ч. 7 ст. 6 КАС РФ.

Согласно позиции Верховного Суда РФ, на суд возложена обязанность оказывать содействие, как истцу, так и ответчику в случае представления доказательств (запрашивать доказательства, осуществлять вызов свидетелей и т.д.)<sup>27</sup>. При этом суд оказывает содействие в истребовании доказательств любому лицу, участвующему в деле, а не только тем, кто не обладает властными и иными публичными полномочиями. Такой подход обоснован объективной невозможностью, в том числе для лица, наделяемого властными и иными публичными полномочиями, получить требуемое доказательство. В частности, в случае заблуждения административного истца относительно того, кто должен быть административным ответчиком по его административному иску, суд вправе по собственной инициативе произвести замену ненадлежащего административного ответчика надлежащим, ч. 1 ст. 43 КАС РФ<sup>28</sup>.

Принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда представляет собой особенную состязательность, характеризующуюся перераспределением бремени доказывания и наличием активной роли суда в процессе<sup>29</sup>.

В данном случае состязательность сторон выравнивается посредством гарантий равноправия сторон процесса. Данный принцип является для административного судопроизводства России основополагающим. Активная роль суда выражается в ряде процессуальных прав и обязанностей,

---

<sup>27</sup> Определение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. № 21-КГ17-1 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

<sup>28</sup> Определение Верховного Суда РФ от 19 дек.2016 г. № 88-КГ16-13 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

<sup>29</sup> О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2017. № 8.



закрепленных в нормах КАС РФ, представляющих возможность истребовать доказательства по собственной инициативе, выходить за рамки исковых требований, заменять административного ответчика, в целях осуществления всестороннего исследования по делу. Таким образом, обеспечивается процессуальное равенство сторон, создаются гарантии достижения истины по делу, следовательно, осуществляется надлежащая судебная защита.

Представляет интерес, что известный по иным судопроизводствам, принцип состязательности изложен в одной статье с принципом равноправия сторон при активной роли суда (ст. 6 КАС РФ).

Стоит отметить различные аспекты представленного решения законодателя. С одной стороны, в норме закрепляются два вышеназванных самостоятельных принципа, имеющих свои содержание и субъектный состав, что в некоторой степени принижает их значительность<sup>30</sup>; с другой стороны, особую значимость тандем из принципов равноправия сторон и состязательности приобретает именно в свете административного судопроизводства. Особая значимость статуса сочетания представленных принципов обусловлена следующими причинами.

Дела, возникающие из публичных правоотношений, не основаны на равенстве: с одной стороны выступает орган государства или должностное лицо, которое наделено определёнными властными полномочиями, другая сторона представлена гражданином или организацией, которые такими полномочиями не обладают. Следовательно, принцип состязательности выступает в качестве своеобразной меры возмещения, осуществляемой посредством предоставления участникам спорных правоотношений равного положения.

Важным для исследования является положение о том, что в определённых законом случаях гражданин или организация обладают установленным

---

<sup>30</sup> Административное судопроизводство: Учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Городец, 2017. 464 с.

преимуществом: к примеру, в соответствии с ч. 2 ст. 62 КАС РФ обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов возложена на орган, организацию или должностное лицо.

Согласно судопроизводственному (функциональному) принципу состязательности лица, которые заинтересованы в исходе дела, имеют право отстаивать свою правоту в споре, подлежащих рассмотрению в судебном заседании. Это универсальное основополагающее начало, сфера действия которого распространяется на все виды судопроизводств и процессов.

Следует отметить, что по своему наименованию административное судопроизводство наиболее приближенно к административному процессу, следовательно, весьма актуальным является соотнесение предусмотренного КАС РФ принципа состязательности с принципом состязательности административно-деликтного процесса<sup>31</sup>.

Ведущее отличие заключается в том, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>32</sup> в отличие от КАС РФ прямо не закрепляет принцип состязательности.

Следует обозначить, что принцип состязательности имеет закрепление в Конституции Российской Федерации (п. 3 ст. 123). В представленном случае состязательность выступает в качестве принципа осуществления судопроизводства в рамках территории России.

В свете вышеизложенного возникает вопрос о распространении анализируемого конституционного положения о состязательной основе административного судопроизводства на рассмотрение дел об административных правонарушениях в иных юрисдикционных органах.

Одно из ведущих направлений в области законодательного решения представленных задач к настоящему времени сводится к созданию системы

---

<sup>31</sup> Танченко Н.А., Чернов Ю.И. Принцип оперативности административно-деликтного процесса и разумный срок осуществления административного судопроизводства // Современные научные исследования и разработки. 2017. № 9 (17). С. 473.

<sup>32</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ: (ред. от 06 марта 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1.

административной юстиции. Тем не менее, будущее административных судов по-прежнему остаётся неясным<sup>33</sup>.

Наиболее явственно анализируемое основополагающее положение выявляется в правах, предоставляемых лицу, посредством установления прав и обязанностей указанного субъекта происходит закрепление гарантий соблюдения состязательности на всех стадиях административного процесса (ст. 25.1 КоАП РФ). Данным правам, в свою очередь, корреспондирует обязанность, возлагающаяся на должностных лиц, (ч. 2 ст. 24 КРФ, ст. 26.6 КоАП РФ).

Система принципов административно-деликтного процесса напоминает систему принципов уголовного судопроизводства<sup>34</sup>, в то время как система принципов административного судопроизводства характерна для гражданско-процессуальной формы. Важно, что в уголовном процессе, равно как и в других классических судопроизводствах, принципу состязательности посвящена отдельная статья. В этой связи представляется, что закрепление в КоАП РФ специальной статьи, посвященной принципу состязательности, вполне соответствует современным тенденциям совершенствования российского юридического процесса и будет способствовать совершенствованию качественных параметров процессуальной формы административной ответственности.

Таким образом, принципы выступают в качестве первостепенной основы административного судопроизводства.

---

<sup>33</sup> Грешнова Н.А. Формы закрепления принципа состязательности в административном процессе // Юридический мир. 2014. № 11. С. 36.

<sup>34</sup> Чернов Ю.И. Взаимосвязь принципов административно-деликтного и административного процессов // Актуальные вопросы публичного права. 2014. №8. С. 119.

## **2 Отдельные виды административного судопроизводства**

### **2.1 Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами**

Предъявление административного искового заявления является важнейшим элементом административного судопроизводства, точкой его зарождения, начальным моментом практической реализации права на обжалование (оспаривание) нормативного правового акта или его отдельных положений. Поэтому любые неясности и неточности в толковании и понимании всех аспектов процедуры предъявления административного искового заявления не только могут порождать сложности при реализации производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, но и являются прямой угрозой как обеспечению и защите публичных прав граждан, так и их беспрепятственной реализации. Именно поэтому нормы нового для правового пространства России закона – Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – нуждаются в детальном и тщательном осмыслении, а также установлении их соотношения с действующими нормами других правовых актов.

Круг лиц, которые могут предъявить административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим установлен положениями ст. 208 КАС РФ.

При этом важно подчеркнуть, что право на обращение в суд с административным исковым заявлением возникает исключительно при наличии указанных в ч. 1 условий, т.е. – предъявить административное исковое заявление возможно только если:

– оспариваемые нормативный правовой акт или акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами, уже применен к лицу (лицам), что на практике должно выражаться в наличии соответствующего акта правоприменительного органа;

– оспариваемые нормативный правовой акт или акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами, по мнению лица (лиц), нарушили или могут нарушить их права, свободы и законные интересы.

По общему правилу, гражданин, не имеющий высшего юридического образования, вправе вести дело только через представителя, имеющего соответствующее образование.

Важным является и осуществленная в ч. 3 ст. 208 дальнейшая конкретизация субъектного состава лиц, управомоченных к подаче административного искового заявления по данной категории административных дел: во-первых, обобщенно указанных в ч. 1 лиц, которые вправе обратиться с административным иском о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части; а во-вторых, актов, которые могут быть предметом их административного искового заявления.

Перечень публичных должностных лиц и органов, обладающих специфическим не только административно-правовым, но и конституционно-правовым статусами, является исчерпывающим.

Следует отметить, что названные субъекты, не являясь многочисленной и «стабильно обращающейся» группой лиц, тем не менее, используют свое право на оспаривание, что подтверждается судебной практикой.

Например: Губернатором Нижегородской области было оспорено решение городской Думы г. Нижнего Новгорода от 3 ноября 2010 г. № 57 «О контракте с лицом, назначаемым на должность главы администрации города Нижнего Новгорода» в части п. 10.3 Контракта с лицом, назначаемым на должность главы администрации г. Нижнего Новгорода<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Махина С.Н., Помогалова Ю.В., Зенков М.Ю., Богатырева Н.В., Томтосов А.А. Комментарий к главам 21 и 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (постатейный) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Важно учитывать и то, что в ч. 4 ст. 208 КАС РФ определяется право обращаться в суд с административным иском по рассматриваемой категории административных дел:

- Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
- избирательной комиссии субъекта Российской Федерации,
- избирательной комиссии муниципального образования.
- Основное условие такого обращения – связанность предмета административного искового заявления с избирательными правами граждан.

Согласно ст. 20 «Система и статус избирательных комиссий, комиссий референдума» Федерального закона № 67 - ФЗ<sup>36</sup> предусмотрена шесть видов избирательных комиссий.

Однако в ст. 208 КАС РФ названы только три из них. Следовательно, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии и участковые комиссии правом обращения в суд по данным административным делам не обладают.

При подаче административного искового заявления должны быть решены вопросы подведомственности и подсудности, что отражено в ч. 5 ст. 208 КАС РФ.

Принципиально важен вопрос о сроках обращения в суд, ч. 6 ст. 208 КАС РФ.

В своем определении от 21 октября 2015 г. № ВКАПИ15-64 «О признании недействующим распоряжения об организации производства по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими органов федеральной службы безопасности и гражданами, призванными на военные сборы» Верховный Суд РФ указал, что на момент рассмотрения заявленного требования о признании недействующим Распоряжения его действие прекращено, основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей оно не является и, следовательно, каких-либо нарушений

---

<sup>36</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ; (ред. от 27 дек.2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

охраняемых законом прав и свобод граждан повлечь не может. Поэтому производство по делу было прекращено<sup>37</sup>.

При предъявлении административного искового заявления необходимо учитывать исключение из приведенного правила, установленное в ч. 7 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ.

Следует учитывать еще один особый аспект – несмотря на то, что ст. 131 Кодекса административного судопроизводства РФ, определяя правила подачи и условия принятия встречного административного искового заявления, не содержит исключений для производств по различным административным делам, в ч. 8 ст. 208 такое исключение предусмотрено, поскольку установлено, что по делам об оспаривании нормативных правовых актов судом не могут быть приняты встречные административные иски.

Данное требование для рассматриваемого производства вполне логично, поскольку орган или лицо, издавшие оспариваемые нормативные правовые акты или акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, в силу правовой природы этих неперсонифицированных актов в принципе не могут иметь по отношению к административному истцу встречных требований. Следовательно, цели подачи и разрешения встречных административных исковых требований (более быстрое и правильное разрешение спора, возникшего из административных и иных публичных правоотношений; зачет первоначального требования и др.) не могут быть достигнуты, поскольку:

1) между встречным и первоначальным административными исковыми заявлениями по делам об оспаривании нормативных актов не может быть взаимосвязи;

2) встречное административное исковое заявление абсолютно исключает удовлетворение первоначального административного искового заявления;

---

<sup>37</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21 окт. 2015 г. № ВКАПИ15-64 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

3) встречное требование не может способствовать зачету первоначального требования.

Важно указать и тот факт, что ч. 9 ст. 208 содержит исключения из общего правила, установленного ст. 126 КАС РФ «Документы, прилагаемые к административному исковому заявлению».

Исключения сформулированы посредством исчерпывающего перечня судебных органов, при ведении административного дела об оспаривании нормативных правовых актов, в которых необходимо ведение административного дела только лицами (административными истцами и/или их представителями), отвечающими требованиям, предусмотренным ст. 55 КАС РФ, в частности – имеющими высшее юридическое образование.

Гражданин, не имеющий высшего юридического образования, вправе вести дело только через представителя, имеющего соответствующее образование. В случае, когда данное требование не соблюдено, суд оставляет заявление без движения. Однако важно учитывать, что отсутствие высшего юридического образования у административного истца в том случае, если такое образование есть у его представителя, основанием для оставления заявления без движения являться не может.

Так, в апелляционном определении по делу № 33а-201/2016 было установлено, что определением суда оставлено без движения административное исковое заявление по делу о признании незаконными действий судебного пристава-исполнителя в связи с тем, что заявителем не был представлен документ, о высшем юридическом образовании. В своем решении Верховный Суд республики указал, что определение отменено, так как документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования, прилагается, если административное исковое заявление подано представителем, имеющим такое образование<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 18 янв. 2016 г. по делу № 33а-201/2016 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).



Требования к вышеуказанному административному исковому заявлению, регулируются статьей 209 КАС.

Акт государственного управления с нормативными свойствами, согласно статье 217.1 КАС РФ - это акт, содержащий разъяснение законодательства, данной статьей установлен порядок оспаривания таких актов.

Ранее суды часто отказывались принимать к рассмотрению дела об оспаривании актов, обладающих нормативными свойствами по причине отсутствия у них признаков нормативности и несоответствия формальным критериям, которые обычно предъявляются к нормативным правовым актам, а именно уровень компетенции принимающего органа или должностного лица, порядок опубликования и регистрации, также вид и форма акта.

Введена ст. 217.1 КАС РФ в 2016 году в целях реализации Постановления Конституционного Суда РФ № 6-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ч. 4 ст. 2 ФКЗ от 05.02.2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»<sup>39</sup>.

Как указывает Н.А. Антонова фактическими причинами, побудившими законодателя внести в КАС изменения, являлось наличие у органов исполнительной власти права издавать акты информационно-разъяснительного, дабы обеспечивать единообразное применение норм законодательства в деятельности своих территориальных подразделений<sup>40</sup>.

Пленум ВС РФ утвердил постановление от 25.12.2018 № 50<sup>41</sup>, которое предусматривает признаки таких актов, а также ответил, с какой даты они признаются недействительными, кто может обратиться за их оспариванием, что

---

<sup>39</sup> По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 15. Ст. 2301.

<sup>40</sup> Антонова Н.А. Акты, обладающие нормативными свойствами: вопросы правовой природы // Сб. Международной научно-практической конференции «Проблемы административного судопроизводства». 19 апреля 2017 г. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2017. С. 23.

<sup>41</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 дек. 2018 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2019. № 2.

должно быть указано в заявлении о признании акта недействительным, как взыскивать судебные расходы по таким делам и т.д.

Для признания акта нормативным суд должен проанализировать его содержание. Акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, когда он издается для установления правового режима конкретного объекта публичного права. Например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов, двух и более субъектов РФ.

Еще иногда о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные им типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. Поэтому если в самом оспариваемом акте отсутствуют положения нормативного характера, это не значит, что их нет в приложениях к нему.

Нормативный правовой акт или его часть признаются недействующими со дня его принятия или иной указанной судом даты. Например, с того времени, когда он стал противоречить нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

По общему правилу акты, обладающие нормативными свойствами, содержащие разъяснения, не соответствующие смыслу разъясняемых положений, признаются судом не действующими полностью или в части со дня их принятия. Но с учетом обстоятельств конкретного дела суд вправе признать такой акт не действующим с иной даты. Например, в случае, когда после принятия акта, обладающего нормативными свойствами, разъясняемые им нормативные положения изменились, в результате чего оспоренный акт перестал соответствовать разъясняемым положениям со дня вступления в силу изменений.

При оспаривании нормативного акта или акта, обладающего нормативными свойствами, в заявлении нужно указать, какие права, свободы и законные интересы нарушены или могут быть нарушены оспариваемым актом,

или на то, что существует реальная угроза их нарушения. Если это не указано, то суд должен оставить заявление без движения. А если из заявления явно следует, что истец не может выступать субъектом отношений, регулируемых оспариваемым актом, либо акт не может нарушать или иным образом затрагивать его права, свободы, законные интересы, то суд откажет в принятии заявления к производству. Например, если гражданин оспаривает нормативный правовой акт законодательного органа субъекта РФ, определяющий ставку налога на имущество организаций.

Если обязательное опубликование нормативного правового акта предусмотрено в одном или нескольких средствах массовой информации и на официальном интернет-портале правовой информации, то официальным опубликованием акта следует признавать его первое размещение в одном из этих мест опубликования.

В исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания нормативный акт могут опубликовать в другом издании либо обнародовать, например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования.

В КАС РФ не указано, что административное исковое заявление об оспаривании правового акта может подписать только лицо, имеющее высшее юридическое образование. Это означает, что подписать и подать такое заявление может не юрист. Но представлять интересы в суде придется лицу с дипломом, подтверждающим наличие высшего юридического образования.

В КАС РФ и АПК РФ не установлено каких-либо особенностей по поводу возмещения судебных расходов при оспаривании нормативных актов и их разъяснений. Поэтому ВС РФ указал, что применяются правила, предусмотренные главой 10 КАС РФ, главой 9 АПК РФ (о судебных расходах).

Если нормативный правовой акт принял представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта РФ, а подписало его высшее должностное лицо этого субъекта РФ, то после признания его недействующим судебные расходы, в том числе расходы по уплате госпошлины, должен возместить представительный орган, который является

административным ответчиком по данному делу. Такое же правило распространяется на ситуацию, когда акт принят представительным органом муниципального образования и подписан главой муниципального образования. Судебные расходы будет возмещать представительный орган.

Таким образом, задача данных изменений, заключается в ограничении федеральных органов исполнительной власти, не обладающих полномочиями на издание нормативных актов и в то же время стимулирование органов, обладающих соответствующими полномочиями принимать законные по содержанию нормативные акты, соответствующие формально-юридическим требованиям.

## **2.2 Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих**

Вопрос о том, при соблюдении каких предпосылок заинтересованное лицо может обратиться в суд с иском к органам исполнительной власти, относится к классическим вопросам современного административного права. Современное государство, подчиняющееся праву или верховенству закона, немыслимо без административно-судебной защиты. При этом административное судопроизводство представляет собой один из центральных элементов обеспечения эффективной правовой защиты. «Правовая защита в порядке административного судопроизводства является венцом правового государства»<sup>42</sup>.

Судебная правовая защита от действий органов исполнительной власти вплоть до середины XX в. являлась исключением на обширной территории Европы. Действия органов исполнительной власти гражданин должен был или терпеть или же обжаловать в вышестоящий орган исполнительной власти. Внутриведомственная защита заканчивалась, как правило, либо на уровне надзорного органа исполнительной власти, либо, самое позднее, на уровне правительства. Если же гражданин считал, что его «благоприобретенные права» нарушены, он должен был обратиться к главе государства. Эта вкратце изложенная модель административной юстиции вначале была дополнена судебной защитой, а со временем в полном объеме заменена независимыми административными судами. Место надзорных органов, глав государств и правительственных органов заняли судебные органы, не зависящие от исполнительной власти, как по своему институциональному положению, так и

---

<sup>42</sup> Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 217.

по своему кадровому составу<sup>43</sup>. В этом и есть сущность судебной защиты в порядке административного судопроизводства, когда гражданин или организация перед органами исполнительной власти выступает не как проситель, а как равный. Суд в данном случае проявляет активную позицию.

Выделим следующие предпосылки допустимости административного искового заявления, соблюдая которые при его подаче в суд общей юрисдикции гражданин или организация на должном уровне обеспечат защиту в порядке административного судопроизводства:

- предмет иска (административного искового заявления);
- исчерпанность инстанционного порядка (субсидиарность);
- административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность;
- право предъявления административного искового заявления;
- допустимое основание для предъявления административного искового заявления;
- сроки.

Не каждое действие органа исполнительной власти может быть обжаловано путем подачи иска в суд. Предмет иска обычно ограничивается в двух направлениях. С одной стороны, в порядке административного судопроизводства может быть обжаловано, как правило, только такое действие органа исполнительной власти, которое каким-либо образом влияет на правовое положение гражданина или организации. С другой стороны, гражданин или организация могут подать иск только в отношении индивидуально-конкретных, а не общеабстрактных актов. Кроме того, административно-правовая догматика различает действия органов исполнительной власти, обосновывающие права и обязанности и тем самым направленные на определенный правовой результат и

---

<sup>43</sup> Административное судопроизводство: учебное пособие / С.Л.Басов, Н. А. Васильчикова, И. И. Головкин, О. А. Гуреева, Э.Р.Исламова; отв. ред. В. В. Лавров. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. С. 174.

иные действия органов исполнительной власти, целью которых является лишь фактический результат. В последнем случае целью является изменение фактического, а не правового положения. К классическим примерам чисто фактических или неформальных действий органов исполнительной власти относятся составление и упорядочивание материалов дел, проведение совещаний, неформальные договоренности, кооперация органов исполнительной власти между собой, а также непосредственное исполнение, как, например, очистка улицы после аварии. Однако и чисто фактическое действие органа исполнительной власти может иметь последствия для правового положения гражданина. Если, к примеру, орган исполнительной власти в официальной рекомендации предупреждает о последствиях потребления определенного продукта, это может отрицательно сказаться на показателях сбыта и тем самым на прибыли соответствующего предприятия. Если какие-либо фактические действия органов исполнительной власти могут отрицательно повлиять на правовое положение гражданина или предприятия, то такие действия должны подлежать судебной перепроверке. В противном случае в результате чрезмерно узкого определения понятия допустимого предмета иска будет нарушено право на судебную защиту от действий органов исполнительной власти.

Неоднократно поднимаемая с начала появления административной подсудности проблема заключается в вопросе интенсивности, с которой административные суды проверяют исполнительную власть. В науке административного права Германии всегда обсуждался вопрос функционального распределения задач между исполнительной властью, с одной стороны, и судебными органами – с другой. Еще в начале XX в. административные суды не пересматривали дискреционные решения исполнительной власти. Это такие решения, при которых административный орган не связан строго определенными указаниями, а имеет свободу действий, выбор между несколькими возможными видами решений: например, он может

выбрать вариант «А», вариант «Б» или может совсем ничего не делать. Такие дискреционные решения в течение длительного времени находились вне проверки административных судов. По данному вопросу Основной Закон от 1949 г. внес свои коррективы, в частности его первое предложение ч. 4 ст. 19 гласит: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, оно может обратиться в суд».

На наш взгляд, в порядке административного судопроизводства при оспаривании действий и решений необходимо поднимать вопрос не только об их законности, но и целесообразности и эффективности.

Положения ст. 218 КАС РФ указывают, что на первом плане судебной правовой защиты в порядке административного судопроизводства находится защита индивидуальных прав, т.е. защита отдельных граждан от незаконного вмешательства исполнительной власти в их права. В рамках перепроверки индивидуальных случаев гражданин должен иметь возможность обжалования преюдициальной проверки нормы, лежащей в основе административного акта. Этот инцидентный или конкретный нормоконтроль является выполнением требований национальных и европейских гарантий правовой защиты. По меньшей мере, последние из упомянутых гарантий не требуют наличия широкой возможности предъявления прямого иска в отношении какого-либо закона или постановления. Правда, правовое положение в данном вопросе находится в процессе развития; в конкретных случаях гражданин на основании европейских норм может иметь право предъявлять прямой иск в отношении какой-либо общеабстрактной нормы регулирования, в частности, если инцидентный нормоконтроль не достигает необходимого защитного эффекта.

Путем предъявления административного искового заявления можно потребовать отмены административного акта (иск об оспаривании), а также принуждения к изданию административного акта, отклоненного либо не принятого по причине бездействия органа, организации, лица, наделенного



отдельными государственными или иными публичными полномочиями (иск о присуждении к выполнению обязанности).

Административный истец должен иметь право на ведение процесса (*locus standi*), а также интерес, подлежащий правовой защите. Обе эти предпосылки обобщаются под понятием права предъявления иска.

С помощью предпосылки наличия права предъявления иска обеспечивается то, что только лица с достаточной близостью к спорному делу имеют право судебного обжалования. Процессуальные законы предусматривают, как правило, следующие случаи противоправности: нарушение норм материального права; нарушение процессуальных прав; ошибочное исследование обстоятельств дела; ошибочное применение права усмотрения.

В порядке административного судопроизводства оценивается правомерность действий органа, организации, лица, наделенных отдельными государственными полномочиями. Вопрос о том, являются ли действия органа исполнительной власти соразмерными, был и остается правовым вопросом. При этом необходимо проверить, соблюдает ли определенный акт предпосылки пригодности, необходимости, а также допустимости для адресата. Такой контроль целесообразен во всех тех случаях, когда обжалуемый административный акт вмешивается в охраняемые основные права.

КАС РФ детально регламентирует требования, предъявляемые к административному исковому заявлению.

Наименование суда, в который подается административное исковое заявление, указывается в соответствии с положениями КАС о подсудности.

Наименование лица, подающего заявление, должно быть указано полностью: фамилия, имя, отчество в соответствии с паспортными данными или организационно-правовая форма и название организации в соответствии с учредительными документами. В том случае если заявитель в соответствии с личными документами не имеет отчества, его указание и не требуется. В заявлении также обязательно должно быть указано место нахождения или

место жительства заявителя, дополнительно при наличии указываются номера телефонов и адреса электронной почты. Наличие таких дополнительных сведений способствует надлежащему извещению лиц, участвующих в деле<sup>44</sup>.

В просительной части заявления должно быть четко сформулировано требование лица, подающего административное исковое заявление, к суду с указанием, какие именно действия, решение или бездействие он просит признать незаконными.

К административному исковому заявлению в любом случае должны быть приложены копия оспариваемого решения (если оно оформлено соответственно в письменном виде), копии документов, подтверждающих обстоятельства, указанные в административном исковом заявлении. Если истец в досудебном порядке обращался к административному ответчику или вышестоящему лицу, то к административному исковому заявлению должен быть приложен ответ на жалобу или в нем должно содержаться указание, что ответ не был дан. Административный истец вправе самостоятельно направить другим лицам, участвующим в деле, копию заявления и документов, которые у них отсутствуют, и приложить заявлению соответствующие доказательства. Если заявитель не направил копии, тогда они должны быть приложены к заявлению по числу других лиц, участвующих в деле.

Если административное исковое заявление подписано представителем, то к нему прилагаются доверенность или иные документы, подтверждающие полномочия лица на подписание заявления.

Общий срок для подачи административного искового заявления установлен законодателем в три месяца. КАС РФ устанавливает единый срок обращения в суд независимо от того, обращался ли заявитель в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу.

---

<sup>44</sup> Торопов А.В. Административный иск как процессуальное средство защиты субъективных публичных прав // Адвокатская практика. 2013. № 6. С. 14.

Предусмотренное главой 22 КАС РФ производство по административным делам – судебное проявление защиты нарушенных прав лиц и организаций действиями (бездействиями) и решениями должностных лиц.

В ч. 1 ст. 218 КАС РФ речь идет о процессуальных возможностях внесудебного порядка урегулирования спора, таких как, например, медиация. Хотя достаточно интересными представляются вопросы: как будет происходить процедура медиации и кто непосредственно будет присутствовать на встрече с гражданином или представителем организации, чьи права были нарушены, – должностное лицо, чьи решение или действие (бездействие) нарушили это право, либо представитель государственного органа? Будет ли данный представитель пассивен в данной процедуре, ведь зачастую представители не выносят решения или не действуют (бездействуют), нарушая права определенных лиц, тем самым, оставаясь всего лишь представителем государственного органа с малой заинтересованностью процедурой медиацией и конечным результатом? Думается, что в процедуре медиации должно участвовать непосредственно должностное лицо, выносившее решение или действующее (бездействующее) ненадлежащим образом.

В ч. 3 ст. 218 КАС РФ имеется отсылка к случаям, когда досудебный порядок разрешения спора по данным делам является необходимым условием возможности обращения в суд. Рассмотрим их:

1. Споры о взыскании обязательных платежей и санкций (ч. 1 ст. 286 КАС РФ).
2. Споры о взыскании недоимки по налогам с физических лиц (ч. 1 ст. 48 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>45</sup>).
3. Споры о взыскании налоговых санкций (штрафов, пеней) с физических лиц, а также с юридических лиц (если внесудебный порядок не допускается) (абз. 2 ч. 1 ст. 104 НК РФ).

---

<sup>45</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: (ред. от 27 дек. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

4. Споры о взыскании таможенных платежей (пошлин, налогов) (ч. 3 ст. 150 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»<sup>46</sup>).

5. Споры по обжалованию решений (требований, актов) налогового органа (ч. 2 ст. 138 НК РФ).

Именно в данных случаях заявитель обязан выполнить досудебные меры по урегулированию спора. Логика законодателя по вынесению именно этих вопросов, по нашему мнению, достаточно понятна. Чрезвычайное количество правовых столкновений в данных сферах излишне загрузит судебную систему, тогда как большее число дел могут быть решены на стадии досудебного урегулирования спора.

Сокращенный срок (3 месяца) на обращение в суд с административным иском по данной категории дел – институт, переживавший из ГПК РФ. Но редакция ст. 219 КАС РФ существенно шире утратившей силу ст. 256 ГПК РФ.

Так, в Апелляционном определении в удовлетворении требования было отказано в связи с пропуском установленного ч. 3 ст. 219 10-дневного срока обжалования<sup>47</sup>, а в Апелляционном определении срок обращения был восстановлен ввиду добросовестного поведения заявителя<sup>48</sup>.

Статья 220 КАС РФ предъявляет требования к форме административного искового заявления по данной категории дел. Интересный правовой случай был

---

<sup>46</sup> О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон от 27 нояб. 2010 г. № 311-ФЗ: (ред. от 28 нояб. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.

<sup>47</sup> Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18 янв. 2016 г. № 33а-832/2016 по делу № 2а-5349/2015 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

<sup>48</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 02 окт. 2015 г. по делу № 33-12993/2015 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

рассмотрен Красноярским краевым судом в Апелляционном определении от 29 февраля 2016 г. по делу № 33а-2298/2016<sup>49</sup>.

К. обратился в суд с административным иском к ФКУ Тюрьма ГУФСИН России по Красноярскому краю о признании незаконными и нарушающими права действий, понуждении к совершению действий.

Как следует из материалов дела, в административном исковом заявлении отсутствуют сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие, сведения о подаче жалобы в порядке подчиненности. Оценив поданное заявление на предмет соответствия требованиям, предъявляемым процессуальным законодательством, суд первой инстанции обоснованно оставил его без движения, поскольку форма и содержание заявления не позволяют оценить его, как процессуальное обращение лица в суд за защитой нарушенного права, при этом срок для устранения недостатков предоставлен разумный и достаточный.

Судебная коллегия решила, что данные выводы суда первой инстанции о наличии оснований для оставления административного искового заявления без движения обоснованы, постановлены в соответствии с требованиями норм процессуального права, поскольку представленное исковое заявление по форме и содержанию не соответствует требованиям КАС РФ.

Между тем судебная коллегия не согласилась с выводом суда о необходимости административного истца приложить к административному исковому заявлению документ, о высшем юридическом образовании у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, по которому КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя, а также уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле документы в силу следующего.

---

<sup>49</sup> Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 29 фев. 2016 г. № 33а-2298/2016 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя. Вместе с тем административные дела, рассмотрение которых подлежит в порядке главы 22 КАС РФ, не относятся к той категории дел, в которых в соответствии с КАС РФ предусмотрено обязательное участие представителя, в связи, с чем вывод суда о необходимости представления документа, подтверждающего наличие высшего юридического образования у К., не основан на законе, а вывод суда подлежал исключению из мотивировочной части определения.

Кроме того, подлежал исключению из мотивировочной части определения вывод суда о необходимости приложения к административному исковому заявлению уведомления о вручении или иных документов, подтверждающих вручение другим лицам, участвующим в деле документы по следующим основаниям. Поскольку административный истец (К.) не обладал государственными или иными публичными полномочиями, то оснований для возложения на него обязанности направить другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, не имелось. Судебная коллегия делает вывод, что в деле стороной спора может быть заинтересованное лицо без высшего юридического образования, самостоятельно защищающее свои права.

Особые меры предварительной процессуальной защиты по данной категории дел предусмотрены ст. 223 КАС РФ.

Таким образом, правовой институт, предусмотренный главой 22 КАС РФ, – это функциональный и действующий институт административно-процессуального права, позволяющий защитить интересы субъектов от неправовых решений и действий органов всех ветвей государственной.

### 3 Проблемы и перспективы административного судопроизводства

Административное судопроизводство как самостоятельная форма осуществления судебной власти была закреплена в 1993 г. с принятием Конституции Российской Федерации, и до недавнего времени в качестве таковой фактически признавалось производство по делам об административных правонарушениях<sup>50</sup>. П.И. Кононов выделил два вида административного судопроизводства: первый - при оспаривании в судах решений (правовых актов), действий (бездействия) органов публичной администрации (ее должностных лиц); второй - при решении судами вопросов о применении административных наказаний за совершение административных правонарушений<sup>51</sup>. Неоднозначное понимание содержания административного судопроизводства было связано с отсутствием его законодательной регламентации как самостоятельной формы осуществления судебной власти. С принятием Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации от 8 марта 2015 г. данная проблема разрешилась. Теперь законодатель четко разделил административное судопроизводство и производство дел об административных правонарушениях, о чем говорится в ч. 5 ст. 1 КАС РФ.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации было обусловлено необходимостью «введения» процессуального права для административной юстиции<sup>52</sup>.

Как следует из ст. 1 КАС РФ, посредством административного судопроизводства будут разрешаться все дела, регламентированные подразделом III раздела II ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из

---

<sup>50</sup> Щепалов С.В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Российская юстиция. 2014. № 8. С. 29.

<sup>51</sup> Кононов П.И. Административный процесс и административное судопроизводство: дискуссионные вопросы понимания и соотношения // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 45.

<sup>52</sup> Старилов Ю.Н. Принятие кодекса административного судопроизводства Российской Федерации - важнейший этап судебной реформы модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 10.

публичных правоотношений» (в связи, с чем с 15 сентября 2015 г., т.е. со дня вступления в силу КАС РФ, данный подраздел перестал действовать), а также ряд дел, которые в настоящее время рассматриваются в порядке искового, приказного или особого производства, но отличительной особенностью, которых является наличие публично-правового или административного характера правоотношений, из которых вытекает спор.

Следует отметить, что на стадии обсуждения проекта КАС РФ высказывались довольно критические мнения относительно его необходимости. Так, С.В. Щепалов указывал, что создание такой особой процессуальной формы несколько преждевременно по следующим причинам: 1) гарантии, имеющиеся в существующей гражданской процессуальной форме, закрепленной подразделом III ГПК РФ, универсальны и эффективны; 2) это приведет к дублированию существующих в ГПК РФ гарантий либо лишит участников процесса таковых; 3) приведет к усложнению процессуального законодательства и породит проблему, связанную с применением правильного процессуального порядка, а ошибочное разрешение подобных вопросов может привести к отменам по существу правильных решений по процессуальным основаниям<sup>53</sup>. Однако анализ норм КАС РФ и сопутствующих федеральных законов не позволяет согласиться с данной точкой зрения, так как законодатель, вводя в действие КАС РФ, изменяет действующее законодательство таким образом, чтобы исключить дублирование правовых норм и сложности правоприменительной практики.

В условиях современного правового, демократического государства, где особую важность приобретает вопрос о сбалансированности публичных и частных интересов, повышении эффективности механизмов системы сдержек и противовесов ветвей власти и обеспечения гарантий, прав и свобод человека, законодатель в нормах КАС РФ смог создать динамичную и четко

---

<sup>53</sup> Щепалов С.В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Российская юстиция. 2014. № 8. С. 29.



регламентированную модель судопроизводства, содержащую механизмы, обеспечивающие дополнительные гарантии повышения эффективности судопроизводства и обеспечения его задач с учетом интересов участников публичных правоотношений. Представляется, что КАС РФ содержит множество норм, обеспечивающих возможность своевременного и всестороннего рассмотрения административных дел, которые в своей совокупности можно назвать «механизмы обеспечения эффективности административного судопроизводства», так как они несколько отличны от тех, что имеются сейчас в гражданском судопроизводстве. Рассмотрим некоторые из них подробнее.

Анализ принципов административного судопроизводства показал, что в целом они схожи с принципами гражданского процесса, но определенной спецификой отличается принцип состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства (принцип диспозитивности), в котором подчеркивается активная роль суда (п. 7 ст. 6, ст. 14 КАС РФ). Данная особенность нашла отражение во многих нормах КАС РФ. Так, в силу п. 6 ч. 3 ст. 135 КАС РФ суд при подготовке административного дела уполномочен истребовать доказательства по своей инициативе. Суду предоставлено правомочие вызывать свидетеля в судебное заседание по своей инициативе (ч. 4 и ч. 6 ст. 69 КАС РФ). Право по собственной инициативе истребовать необходимые доказательства предоставлено и суду апелляционной инстанции при подготовке административного дела к рассмотрению (ч. 1 ст. 306 КАС РФ), что недопустимо в гражданском судопроизводстве.

Повышение гарантий интересов участников публичных правоотношений при обращении в суд связано и с тем, что теперь основанием возбуждения административного дела является предъявление административного искового заявления. Исковая форма производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, позволяет в большей степени обеспечить защиту

субъективных публичных прав<sup>54</sup>, так как истец и ответчик (в отличие от заявителя и заинтересованного лица - в гражданском процессе) обладают равным гарантированным объемом процессуальных прав.

Немаловажным в системе механизмов обеспечения баланса процессуальных возможностей сторон и эффективности судебного разбирательства является предусмотренная КАС РФ обязанность административного ответчика представлять суду письменные возражения по существу административного искового заявления (ст. 135 КАС РФ), обеспеченная обязанностью суда определить разумный срок для представления в суд возражений в письменной форме и направления их копий административному истцу и заинтересованному лицу самостоятельно либо представления их суду для направления указанным лицам.

Законодатель закрепил особые требования к представителю и лицу, участвующему в качестве стороны по административному делу, в виде обязательного наличия высшего юридического образования<sup>55</sup>.

Требование о наличии обязательного высшего образования, как представляется, во-первых, связано с особой сложностью, которая, как правило, присуща административным делам в силу особой значимости предмета публично-правового спора, во-вторых, способствует повышению эффективности судопроизводства, так как лицо, обладая специальными правовыми знаниями, может легко определять юридически значимые обстоятельства дела, средства их доказывания, применять различные процессуальные возможности, понимать содержание тех или иных процессуальных действий.

---

<sup>54</sup> Торопов А.В. Исковая форма в административном судопроизводстве: новое в законодательстве // Административное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 360.

<sup>55</sup> Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, С.Л. Дегтярев и др.; под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 485.

Среди иных механизмов обеспечения эффективности административного судопроизводства, не свойственных гражданскому процессу, хотелось бы обратить внимание на следующие:

- возможность приостановления производства по административному делу на срок, необходимый для примирения сторон (ч. 2 ст. 137 КАС РФ);
- возможность продления по сложным административным делам срока рассмотрения дела (ч. 2 ст. 141 КАС РФ);
- возможность направления извещения суда по месту работы гражданина в случае, если по указанному адресу гражданин фактически не проживает (ч. 4 ст. 96 КАС РФ);
- обязанность представить доказательства (а не просто указать о них) уважительности причин неявки лицом, заявившим ходатайство об отложении судебного разбирательства (ч. 6 ст. 150 КАС РФ);
- возможность ссылок в мотивировочной части решения суда на судебную практику в целях обеспечения единства судебной практики и законности (п. 4 ч. 4 ст. 180 КАС РФ), а также прямое указание на необходимость учета правовой позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ при толковании закона (п. 3 ч. 3 ст. 310 КАС РФ); наличие упрощенного (письменного) производства, которое осуществляется без проведения устного разбирательства в случаях, предусмотренных ст. 291, ч. 7 ст. 150 КАС РФ и др.<sup>56</sup>.

Особенность предмета разбирательства по административным делам обусловила процессуальную специфику отказа от административного иска прокурором и органом и организациями, обратившимися в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, которая заключается в правовых последствиях отказа от иска указанными лицами, участвующими в деле, отличными от существующих в гражданском процессе

---

<sup>56</sup> Беспалов Ю.Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический). М.: Проспект, 2016. С. 258.

(ст. 39, 40 КАС РФ). Здесь процессуальное решение суда ставится в зависимость от причины отказа указанных лиц от административного иска и от того, поддержит ли данный отказ гражданин, в интересах которого был подан административный иск.

Анализ норм действующего КАС РФ позволяет отметить, что на современном этапе актуализировались проблемы обеспечения прав и законных интересов личности, допуская их ограничения только в случаях, предусмотренных законом. Абсолютно естественно, что государство должно брать на себя ряд функций по защите и обеспечению прав. И также от него требуется создание эффективных механизмов их защиты. Рассматривая конкретно административные отношения, в частности, затрагивая административно - деликтные отношения, можно сказать, что в данном случае правоприменительная функция государства не может быть противопоставлена правам человека. Само по себе обеспечение прав и законных интересов человека является целью деятельности, как государственных органов, так и должностных лиц.

Одним из наиболее остро обсуждаются вопросы о том, является ли административное судопроизводство самостоятельным производством или же только разновидностью искового.

Проблема обособления и отличия административного производства от искового, где краеугольным камнем выступает наличие спора о праве, привела к разделению мнений ученых на два основных лагеря: сторонников концепции реализации искового производства, в том числе и по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений и представителей концепции самостоятельного административного производства<sup>57</sup>.

Так, представители концепции контрольной деятельности суда настаивают, что суд при рассмотрении таких дел осуществляет контроль над

---

<sup>57</sup> Дивин И.М. Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития. М.: Статут, 2017. С. 85.

законностью и обоснованностью действий администрации (государственных органов, должностных лиц), в связи с чем, функция суда, в отличие от искового производства, заключается не в столько в разрешении спора по существу, сколько в осуществлении контрольной функции над деятельностью органов по отношению к гражданам и организациям с целью защиты нарушенных прав и законных интересов лиц, обладающих соответствующей право- и дееспособностью<sup>58</sup>.

Представителями второй группы предполагается в качестве предмета выделять разрешение спора о правах публичных органов и должностных лиц, при этом такой спор обособлен от искового и носит самостоятельный характер, в связи, с чем и появляется необходимость обособления производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений<sup>59</sup>.

Тем не менее, подавляющее большинство авторов исходит из того, что предмет административного судопроизводства является комплексным и включает в себя как разрешение публично-правового спора, так и последующий судебный контроль<sup>60</sup>. Такая точка зрения видится наиболее соответствующей современным реалиям, но также необходимо отметить и превентивную функцию административного судопроизводства, что позволяет раскрыть правовую характеристику его предмета в полном объеме.

Можно отметить три важнейшие задачи, которые были решены в результате принятия и вступления в силу КАС РФ.

Во-первых, конституционное значение Кодекса административного судопроизводства РФ. Реализованы положения ст. 118 Конституции РФ об административном судопроизводстве как о самостоятельной процессуальной форме осуществления судебной власти.

---

<sup>58</sup> Махина С.Н. О некоторых концептах и направлениях дальнейшего развития административного судопроизводства и административного процессуального права // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 35.

<sup>59</sup> Золотухин А.Д. Некоторые рассуждения о проблемах административного судопроизводства // Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право. 2015. № 2. С. 50.

<sup>60</sup> Проблемы развития процессуального права России: монография / А.В. Белякова, Л.А. Воскобитова, А.В. Габов и др.; под ред. В.М. Жуйкова. М.: Норма, Инфра-М, 2016. С. 117.

Создана полноценная основа для развития в России административной юстиции как одной из важнейших гарантий законности.

Вместе с тем принятие КАС не всеми учеными рассматривается как, безусловно, положительное явление, так А. Т. Боннер считает, что: «КАС в отсутствие системы административных судов абсолютно не нужен. Более того, по некоторым моментам он еще и вреден, поскольку порой затрудняет определение необходимой в конкретном случае формы судебной защиты».<sup>61</sup> Это означает, что для создания в России административной юстиции недостаточно только процессуального регулирования, необходимы глубокие организационные преобразования в сфере судоустройства и образования специализированных административных судов.

Развитие административной юстиции и административного судопроизводства как комплексного правового института публичного права, регулирующего деятельность судебных органов по разрешению публично-правовых споров в сфере государственного и муниципального управления, безусловно, окажет влияние на практическую реализацию норм не только административного, но и конституционного, финансового, муниципального и других отраслей права.

Во-вторых, действие КАС должно способствовать возрастанию независимости и авторитета судебной власти в системе разделения властей. Впервые в качестве цели и задач судопроизводства обозначена не только защита нарушенных или оспариваемых прав, но и укрепление законности, и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В-третьих, логическое завершение получила конституционная гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренная ч. 2 ст. 46 Конституции РФ. Особый процессуальный порядок защиты

---

<sup>61</sup> Боннер А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 28.

субъективных публичных прав граждан и организаций, установленный новым КАС, должен обеспечить подлинную доступность правосудия в сфере публично-правовых отношений.

Вместе с тем в сфере административного права сохраняются проблемы, которые не удалось разрешить даже с введением в действие нового КАС. К ним можно отнести проблему формирования единых терминологических основ административного права. Отсутствие базовых легальных определений (дефиниций) основных понятий государственного и административного права создает существенные затруднения в применении положений КАС. Например, отсутствие законодательных дефиниций таких терминов, как: «орган исполнительной власти», «виды органов исполнительной власти», «нормативный правовой акт», «индивидуальный (ненормативный) административный правовой акт», «организации, наделенные отдельными публичными полномочиями» и др. является препятствием качественному отправлению правосудия.

Введение в действие нового судебно-процессуального кодекса породило ряд теоретических и практических вопросов, которые требуют своего обоснования, поставило с новой остротой вопрос о систематизации административного права. К какой отрасли права следует отнести новый вид судопроизводства? Может быть, это самостоятельная отрасль российского права? Мнения ученых различны: от отнесения административного судопроизводства «под крыло» гражданского процесса как родоначальника процессуальной защиты прав граждан. Так, профессор А. В. Абсалямов считает, что «судебное административное процессуальное право является подотраслью гражданского процессуального права»<sup>62</sup>.

Мнение административистов совершенно иное. Так, профессор К. С. Бельский еще за 18 лет до принятия КАС назвал «право административной

---

<sup>62</sup>Административное судопроизводство: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко [и др.]; под ред. В. В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 55.

юстиции» одной из трех системообразующих частей административного права, наряду с «управленческим правом» и «полицейским (правоохранительным) правом»<sup>63</sup>.

Другой немаловажной проблемой стало соотношение административного права, административного процесса и административного судопроизводства. Как теперь правильно употреблять терминологию? В КАС РФ используется термин «административно-процессуальный», например, применительно к процессуальной право- и дееспособности. Должно ли теперь применять эту конструкцию к административному процессу в целом? Как следует трактовать подп. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящий административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Федерации и ее субъектов?

Не решил новый кодекс и проблему единства административного судопроизводства, оно по-прежнему «распылено» между тремя кодексами: новым КАС, АПК и КоАП<sup>64</sup> (в части обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях). Объединение всех норм об административном судопроизводстве в одном кодексе - это новая задача для науки административного права.

Нет в КАС и определений понятий: «административное дело», «административный иск» и др. Представляется необходимым дополнить его специальной статьей, содержащей соответствующие дефиниции основных правовых терминов, используемых в кодексе.

Можно отметить еще один интересный теоретико-практический вопрос, который возникает в результате применения нового КАС. Это отнесение всех административных дел к разряду исковых. По всем административным делам предусмотрена подача административного искового заявления: от оспаривания

---

<sup>63</sup> Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. С. 117.

<sup>64</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ: (ред. от 06 марта 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1.



нормативных правовых актов до госпитализации гражданина в психиатрический стационар и установления административного надзора.

Подобный подход нивелирует специфику исковой защиты нарушенных прав. Административный иск - способ защиты прав, нарушенных в спорном административном правоотношении. По делам, связанным с получением должностными лицами и государственными органами судебной санкции, необходимой реализации их полномочий, было бы целесообразно использовать заявление. В этой связи в КАС логично провести разграничение исковых административных дел и административных дел неискового (особого) производства.

Таким образом, КАС РФ - это важнейший, но пока еще только первый шаг к становлению нового вида судебного процесса, новой отрасли российского процессуального права и, в перспективе, к созданию системы административных судов.

Введение отдельного административного судопроизводства и унифицированного законодательства означает необходимость рассмотрения его по правилам, которые должны в значительной степени отличаться от существующих правил искового производства, предназначенного для рассмотрения дел в порядке гражданского судопроизводства. К числу новелл, воспроизведенных в КАС РФ, стоит отнести повышающуюся роль представителя в административном судопроизводстве; активную роль суда; вопросы разграничения подведомственности публично-правовых споров; закрепление принципа справедливости; возможность примирения сторон в экономических спорах, возникающих из административных и публичных правоотношений; наделение суда полномочием самостоятельно инициировать замену ненадлежащего административного ответчика и другие.

Однако, еще не успев вступить в силу, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации вызвал вопросы и подвергся критике,

а по количеству вносимых в него поправок невозможно назвать его совершенным, а соответственно и беспроблемным.

Стоит обратить внимание на отдельные положения КАС РФ, которые нуждаются в некотором уточнении и конкретизации, вызывают неоднозначное толкование при разрешении конкретных дел и отдельных процессуальных вопросов.

В настоящий момент самым актуальным у судей-практиков является вопрос о том, в каком порядке (ГПК или КАС РФ) подлежит рассмотрению то или иное дело при наличии в исковом заявлении либо в административном исковом заявлении, как бы оно ни было поименовано, одновременно нескольких требований, подлежащих рассмотрению в разных порядках судопроизводства<sup>65</sup>.

При предъявлении подобных заявлений судье зачастую очень трудно определиться с видом судопроизводства, что приводит к необоснованному отказу в принятии заявления, а, следовательно - к ограничению доступа к правосудию, затягиванию сроков рассмотрения дела и другим нарушениям прав граждан.

Указанные в ст. 1 КАС РФ категории дел вызывают проблемы не только у граждан, обращающихся в суд, но и у судей. Данный вопрос частично отражен в различных актах Верховного Суда Российской Федерации, в частности в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36<sup>66</sup>, в котором содержатся разъяснения по отдельным категориям дел, которые чаще всего вызывают неоднозначное толкование.

КАС РФ регулирует особый, самостоятельный вид судопроизводства, связанный с наличием властно-публичных правоотношений, содержит наименование таких дел, поэтому в нем необходимо четко закрепить не только

---

<sup>65</sup> Шестак В.А. О некоторых положениях современной практики применения судами законодательства в сфере административного судопроизводства // Мировой судья. 2018. № 7. С. 37.

<sup>66</sup> О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2016. № 11.

категории конкретных споров, но и определить общие признаки и критерии отнесения дел к данному виду судопроизводства.

При рассмотрении в порядке гл. 22 КАС РФ зачастую связано не только с признанием оспариваемых решений (действий, бездействия) незаконными, но и с возмещением лицу причиненного материального и морального вреда и с учетом положений ст. 1069 и 1070 ГК РФ<sup>67</sup>, предусматривающих обязанность возмещения такого вреда за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, представитель которых должен быть привлечен к участию в деле в качестве ответчика.

По аналогии со ст. 44 УПК РФ<sup>68</sup> и ст. 4.7 КоАП РФ разумно было бы закрепить право на предъявление в рамках КАС РФ гражданского иска, подсудность рассмотрения которого связана с подсудностью административного дела, в рамках которого он подан. Этот вопрос остается очень острым и неразрешенным.

О возможности предъявления иска в порядке КАС РФ отчасти указано в пункте 2 части 6 ст. 180 этого Кодекса, содержащем ссылку на резолютивную часть решения суда, в которой должны быть приведены выводы суда об удовлетворении административного иска полностью или в части либо об отказе в его удовлетворении.

Очевидно, что рассмотрение иска предполагает наличие по делу не только публичного спора, но и необходимости защиты материальных прав, однако КАС РФ, к сожалению, не содержит прямых норм, регулирующих порядок предъявления и рассмотрения в рамках административного судопроизводства гражданского по своей сути иска (как это предусмотрено нормами УПК РФ и КоАП РФ).

---

<sup>67</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ: (ред. от 29 июля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>68</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ: (ред. от 06 марта 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4921.

Представляется необходимым уточнить отдельные положения КАС РФ, регулирующие определение подсудности рассмотрения дел.

Например, для категории дел, указанных в гл. 22 КАС РФ, должна быть установлена такая же подсудность, как и для всех иных дел, которая предусмотрена в ст. 24 КАС РФ (по выбору административного истца - по месту его жительства, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, по местонахождению организации, являющейся административным истцом). В настоящее время положениями КАС РФ не предусматривается возможность определения административным истцом подсудности таких дел, более того, ст. 24 КАС РФ это прямо исключает, что свидетельствует о необходимости внесения дополнений и изменений в Кодекс.

Достаточно много споров и сомнений вызывают у судей вопросы по применению положений КАС РФ, регулирующих обязательное участие лиц по конкретным категориям дел, в частности, по делам об установлении, продлении административного надзора такое четкое указание отсутствует<sup>69</sup>.

В конкретных нормах КАС РФ, регулирующих порядок рассмотрения таких дел, отсутствует четкое указание на обязательное участие лица, в отношении которого рассматривается дело, и других лиц.

В то же время имеется ссылка на то, что неявка надлежащим образом извещенного прокурора, а также представителей соответствующих учреждений, за исключением случаев, если их явка будет признана судом обязательной, не является препятствием к рассмотрению дела.

Положения названных норм КАС РФ нуждаются в дополнении. Необходимо четко определить категории дел и соответственно с этим состав лиц, явка которых в судебное заседание является обязательной в силу закона, а также последствия их неявки.

---

<sup>69</sup> Женетль С.З. Заинтересованные лица в административном судопроизводстве: цель и проблемы // Администратор суда. 2018. № 2. С. 22.

Кроме того, одной из обсуждаемых проблем с введением КАС РФ является реформа судебного представительства.

Обязательное высшее юридическое образование и обязательность представителя – камень преткновения. Главенствующей является проблема доступности правосудия.

Общее правило, что поручить ведение дела избранному по-своему усмотрению представителю – это право. Но в тех случаях, когда Кодекс административного судопроизводства РФ предусмотрел обязательное участие представителя – право превращается в обязанность (ч. 2 и ч. 3 ст. 54 КАС РФ). Рассуждая дальше, можно прийти к выводу, что положение об обязательном высшем юридическом образовании представителя является ограничением конституционного права на защиту любыми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ), исходя из дозволистского типа регулирования правового статуса гражданина. Однако этот вопрос был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, когда ограничение права на защиту в арбитражном суде связывалось с необходимостью привлекать к участию в деле только адвоката либо штатного сотрудника организации. Соответствующее положение Арбитражного процессуального кодекса РФ было признано неконституционным в связи с отступлением от принципа диспозитивности при выборе представителя в арбитражном процессе, ограничения которого могут быть продиктованы только конституционно-значимыми целями (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ)<sup>70</sup>.

Более острым стал вопрос абстрактного нормоконтроля (ч. 9 ст. 208 КАС РФ). Уполномоченный по правам человека Элла Памфилова, а после нее Татьяна Москалькова обратились в Конституционный Суд РФ с просьбой проверить конституционность ст. 55 и ст. 208 Кодекса административного

---

<sup>70</sup> По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3282.

судопроизводства РФ, из-за которых граждане, не имеющие высшего юридического образования, не могут сами оспаривать законы и распоряжения властей в судах. В своей жалобе Э. Памфилова ссылается на противоречие статей Кодекса административного судопроизводства РФ Конституции РФ. Конституционный Суд отклонил жалобы федерального омбудсмена. Оспоренные требования Конституционный Суд РФ нарушающими право доступа граждан к суду не признал, указав, что законодательство предъявляет определенные требования, к участникам процесса исходя из особенности отдельных видов судопроизводства и категориях дел, что означает, что по своей природе обжалование гражданином нормативного правового акта не ограничивается только определением его прав и обязанностей, но и затрагивает правовые интересы всех лиц, которые попадают в сферу регулирования этого акта. Устанавливая, что защита в суде должна осуществляться лицом, имеющим высшее юридическое образование (ст. 55 КАС РФ) законодатель не вышел за пределы дискреции федерального закона, в связи, с чем основания жалобы не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан. Таким образом, Конституционный Суд не считает, что запрет на защиту по причине отсутствия такого образования является нарушением Конституции, хотя и не исключил право законодателя внести в КАС РФ изменения<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 1782-О // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был); Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Островского Анатолия Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 1784-О // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был); Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Трутнева Евгения Валерьевича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 1781-О // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

Остается сделать вывод, что законодатель пытался унифицировать институт судебного представительства в соответствии с концепцией государственной программы «Юстиция»<sup>72</sup>, не реформировав систему бесплатной юридической помощи, которая оказывает помощь только определенным категориям граждан и по достаточно узкому перечню дел.

Из очевидных положительных результатов закрепления образовательного ценза в Кодексе административного судопроизводства можно выделить, во-первых, «очищение» рынка правовых услуг от его недобросовестных представителей. Закрывается доступ неквалифицированного представителя, который зачастую предопределяет неблагоприятный исход судебного разбирательства для представляемого субъекта. Обращаясь к таким, граждане, нуждающиеся в оказании услуг по юридическим вопросам в целях ложной экономии либо недооценивая интеллектуальный труд, привыкшие к услугам, которые несут материальный (осязаемый), результат, обращаются за ними к лицу, не имеющему достаточных знаний и навыков в данной области. Последствия такой помощи несложно предугадать. Участие «неюристов» отнимает много времени, не соответствует динамизму процесса, затрудняет и затягивает судопроизводство. Закрепленной нормой реализуется такая конституционная гарантия как получение квалифицированной юридической помощи.

Во-вторых, исходя из теории и целей деятельности представителя в судебном процессе важным является момент оказания содействия суду в отправлении правосудия.

Вводя образовательный ценз, институт процессуального представительства стал отвечать общетеоретическим целям представительства, будь то содействие правосудию, защита прав и интересов граждан либо достижение благоприятного для доверителя результата, так и успешно

---

<sup>72</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 312 (ред. от 30 марта 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (часть 2). Ст. 2158.

реализовало цели, которые преследовал законодатель, кодифицировав законодательство.

Но слепое следование и унификация в соответствии с концепции государственной программы «Юстиция» вне реформирования положений о предоставлении бесплатной юридической помощи не позволило достигнуть абсолютного результата.

Следующим путем совершенствования является рассмотрение со стороны государства гарантированной бесплатной юридической помощи<sup>73</sup>, лицами, имеющими соответствующее юридическое образование либо адвокатскими образованиями, гражданам, не имеющим возможности самостоятельно, в силу материального или иного ухудшающего их положения, обеспечить себя надлежащем юридической помощью. Лишь во взаимосвязи с последним, можно говорить об отсутствии преград на пути к правосудию.

---

<sup>73</sup> О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ: (ред. от 28 ноября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6785.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

Можно отметить три важнейшие задачи, которые были решены в результате принятия и вступления в силу КАС РФ. Во-первых, конституционное значение Кодекса административного судопроизводства РФ. Реализованы положения ст. 118 Конституции РФ об административном судопроизводстве как о самостоятельной процессуальной форме осуществления судебной власти. Во-вторых, действие КАС должно способствовать возрастанию независимости и авторитета судебной власти в системе разделения властей. В-третьих, особый процессуальный порядок защиты субъективных публичных прав граждан и организаций, установленный новым КАС, должен обеспечить подлинную доступность правосудия в сфере публично-правовых отношений.

Вместе с тем в сфере административного права сохраняются проблемы, которые не удалось разрешить даже с введением в действие КАС РФ.

К ним можно отнести проблему формирования единых терминологических основ административного права. Например, отсутствие законодательных дефиниций таких терминов, как: «орган исполнительной власти», «виды органов исполнительной власти», «нормативный правовой акт», «индивидуальный (ненормативный) административный правовой акт», «организации, наделенные отдельными публичными полномочиями» и др. является препятствием качественному отправлению правосудия.

Нет в КАС и определений понятий: «административное дело», «административный иск» и др. Представляется необходимым дополнить его специальной статьей, содержащей соответствующие дефиниции основных правовых терминов, используемых в кодексе.

Не решил новый кодекс и проблему единства административного судопроизводства, оно по-прежнему «распылено» между тремя кодексами:

новым КАС, АПК и КоАП (в части обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях). Объединение всех норм об административном судопроизводстве в одном кодексе - это новая задача для науки административного права.

По всем административным делам предусмотрена подача административного искового заявления: от оспаривания нормативных правовых актов до госпитализации гражданина в психиатрический стационар и установления административного надзора. Подобный подход нивелирует специфику исковой защиты нарушенных прав. В этой связи в КАС логично провести разграничение исковых административных дел и административных дел неискового (особого) производства.

Стоит обратить внимание на отдельные положения КАС РФ, которые нуждаются в некотором уточнении и конкретизации, вызывают неоднозначное толкование при разрешении конкретных дел и отдельных процессуальных вопросов.

В настоящий момент самым актуальным у судей-практиков является вопрос о том, в каком порядке (ГПК или КАС РФ) подлежит рассмотрению то или иное дело при наличии в исковом заявлении либо в административном исковом заявлении. КАС РФ регулирует особый, самостоятельный вид судопроизводства, связанный с наличием властно-публичных правоотношений, содержит наименование таких дел, поэтому в нем необходимо четко закрепить не только категории конкретных споров, но и определить общие признаки и критерии отнесения дел к данному виду судопроизводства.

По аналогии со ст. 44 УПК РФ и ст. 4.7 КоАП РФ необходимо закрепить право на предъявление в рамках КАС РФ гражданского иска, подсудность рассмотрения которого связана с подсудностью административного дела, в рамках которого он подан.

Достаточно много споров и сомнений вызывают у судей вопросы по применению положений КАС РФ, регулирующих обязательное участие лиц по

конкретным категориям дел. Например, по делам об установлении, продлении административного надзора такое четкое указание отсутствует. Необходимо четко определить категории дел и соответственно с этим состав лиц, явка которых в судебное заседание является обязательной в силу закона, а также последствия их неявки.

Кроме того, одной из обсуждаемых проблем с введением КАС РФ является реформа судебного представительства. Обязательное высшее юридическое образование и обязательность представителя – камень преткновения. Главенствующей является проблема доступности правосудия.

Вводя образовательный ценз, институт процессуального представительства стал отвечать общетеоретическим целям представительства, будь то содействие правосудию, защита прав и интересов граждан либо достижение благоприятного для доверителя результата, так и успешно реализовало цели, которые преследовал законодатель, кодифицировав законодательство.

Но слепое следование и унификация в соответствии с концепции государственной программы «Юстиция» вне реформирования положений о предоставлении бесплатной юридической помощи не позволило достигнуть абсолютного результата. Путем совершенствования является рассмотрение со стороны государства гарантированной бесплатной юридической помощи, лицами, имеющими соответствующее юридическое образование либо адвокатскими образованиями, гражданам, не имеющим возможности самостоятельно, в силу материального или иного ухудшающего их положения, обеспечить себя надлежащем юридической помощью. Лишь во взаимосвязи с последним, можно говорить об отсутствии преград на пути к правосудию.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4198.
2. О Верховном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 05 фев. 2014 г. № 3-ФКЗ: (ред. от 30 окт. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 6. - Ст. 550.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ: (ред. от 25 дек. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 30. - Ст. 3012.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ: (ред. от 27 дек. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 46. - Ст. 4532.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ: (ред. от 29 июля .2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1996. - № 5. - Ст. 410.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ: (ред. от 27 дек. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2015. - № 10. - Ст. 1391.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ: (ред. от 06 марта 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 1 (часть 1). - Ст. 1.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: (ред. от 27 дек. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ: (ред. от 06 марта 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2001. - № 52 (часть 1). - Ст. 4921.

10. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ: (ред. от 28 ноября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6785.

11. О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон от 27 нояб. 2010 г. № 311-ФЗ: (ред. от 28 нояб. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.

12. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ: (ред. от 27 дек. 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 24. - Ст. 2253.

13. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 312 (ред. от 30 марта 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 18 (часть 2). - Ст. 2158.

14. 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., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

15. О проекте Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»: Постановление Гос. Думы Федерального Собр. Рос. Федерации от 22 ноября 2000 г. № 824-III ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2000. - № 49. - Ст. 4767.

16. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07 октября 1977 г.) (ред. от 14

марта 1990 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617 (документ утратил силу).

17. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05 дек. 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. - 1936. - № 283 (документ утратил силу).

18. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» (приняты ВС СССР 23 октября 1980 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1980. - № 44. - Ст. 909 (документ утратил силу).

19. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20 июня 1984 г.) (ред. от 20 марта 2001 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1984. - № 27. - Ст. 909 (документ утратил силу).

20. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11 июня 1964 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1964. - № 24. - Ст. 407 (документ утратил силу).

21. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке: Указ Президиума ВС СССР от 21 июня 1961 г. // Ведомости ВС СССР. - 1961. - № 35. - Ст. 368 (документ утратил силу).

22. Положение о государственном нотариате: Декрет СНК РСФСР от 04 окт. 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР. - 1922. - № 63. - Ст. 807 (документ утратил силу).

23. По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2015. - № 15. - Ст. 2301.

24. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 1782-О // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

25. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Островского Анатолия Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 1784-О // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

26. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Трутнева Евгения Валерьевича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 1781-О // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

27. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 дек. 2018 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2019. № 2.

28. О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. - 2017. - № 8.

29. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. - 2016. - № 11.

30. Определение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. № 21-КГ17-1 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

31. Определение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. № 21-КГ17-1 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

32. Определение Верховного Суда РФ от 19 дек.2016 г. № 88-КГ16-13 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

33. Определение Верховного Суда РФ от 21 окт. 2015 г. № ВКАПИ15-64 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

34. Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 18 янв. 2016 г. по делу № 33а-201/2016 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).



35. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 29 фев. 2016 г. № 33а-2298/2016 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

36. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18 янв. 2016 г. № 33а-832/2016 по делу № 2а-5349/2015 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

37. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 02 окт. 2015 г. по делу № 33-12993/2015 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (документ опубликован не был).

38. Антонова Н.А. Акты, обладающие нормативными свойствами: вопросы правовой природы / Н. А. Антонова // Сб. Международной научно-практической конференции «Проблемы административного судопроизводства». 19 апреля 2017 г. - Тверь: Твер. гос. ун-т, 2017. - С. 22 - 27.

39. Административное судопроизводство: учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд. / Под ред. М.К. Треушникова. - М.: Издательский Дом «Городец», 2017. – 560 с.

40. Административное судопроизводство: учебное пособие / С.Л.Басов, Н. А. Васильчикова, И. И. Головки, О. А. Гуреева, Э.Р.Исламова; отв. ред. В. В. Лавров. - Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. – 213 с.

41. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Шатиной. - М.: Издательство Юрайт, 2015. – 364 с.

42. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А. - М.: Зерцало-М, 2018. - 480 с.

43. Андриянов В.Н. Сущность и принципы административного судопроизводства: узаконенная модель / В.Н. Андриянов // Известия Иркутской государственной экономической академии. - 2015. - № 3. - С. 519 – 525.
44. Беспалов Ю.Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический) / Ю.Ф. Беспалов. - М.: Проспект, 2016. – 768 с.
45. Бондаренко В.В. О принципах производства по делам об административных правонарушениях / В.В. Бондаренко // Инновационная стратегия развития фундаментальных и прикладных научных исследований: опыт прошлого – взгляд в будущее, 18-19 июля 2016 года, г. Санкт-Петербург. - СПб.: КультИнформПресс, 2016. - С. 217-220.
46. Боннер А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом / А.Т. Боннер // Закон. - 2016. - № 7. - С. 24 - 51.
47. Братановский С.Н. Административное право: учебник / С.Н. Братановский. - М, 2013. – 921 с.
48. Галлий И.М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия / И.М. Галлий // Российский судья. - 2007. - № 1. - С. 42 - 45.
49. Горелов М.В. Административный процесс и судебный административный процесс / М.В. Горелов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2017. - № 6. - С. 53 - 57.
50. Грешнова Н.А. Формы закрепления принципа состязательности в административном процессе / Н.А. Грешнова // Юридический мир. - 2014. - № 11. - С. 36 - 39.
51. Дивин И.М. Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития / И.М. Дивин. - М.: Статут, 2017. – 208 с.

52. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права / А.Ф. Евтихийев. - Харьков: Юридическое издательство НКЮ УССР, 1925. – 356 с.
53. Женетль С.З. Заинтересованные лица в административном судопроизводстве: цель и проблемы / С.З. Женетль // Администратор суда. - 2018. - № 2. - С. 22 - 26.
54. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. - 2-е изд., перераб. и доп. / М.Д. Загряцков. - М.: Право и Жизнь, 1925. – 244 с.
55. Зеленцов А.Б. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов. - М.: Статут, 2017. – 768 с.
56. Зинков Е.Г. Проблемы понимания принципов административного судопроизводства в правовом пространстве России / Е.Г. Зинков // Общество и право. - 2016. - № 1 (55). - С. 226 - 229.
57. Золотухин А.Д. Некоторые рассуждения о проблемах административного судопроизводства / А.Д. Золотухин // Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право. - 2015. - № 2. - С. 50 - 55.
58. Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права / В.Л. Кобалевский. - Л., 1924. – 258 с.
59. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, С.Л. Дегтярев и др.; под ред. В.В. Яркова. - М.: Статут, 2016. – 1295 с.
60. Кононов П.И. Административный процесс и административное судопроизводство: дискуссионные вопросы понимания и соотношения / П.И. Кононов // Административное право и процесс. - 2014. - № 3. - С. 45 - 49.

61. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. - 12-е изд., изм. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 768 с.
62. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. - 2-е изд., стер. / Н.М. Коркунов. - М.: Издательство Юрайт, 2018. – 420 с.
63. Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая. Очерк действующего законодательства. СПб., 1910 // Административная юстиция. Конец XIX - начало XX века / Сост. Ю.Н. Старилов. - Воронеж, 2004. Ч. I. – 720 с.
64. Лусегенова З.С. Современная модель административного правосудия / З.С. Лусененова // Судья. 2015. № 6. С. 17 - 20.
65. Малько А.В. Интерпретационная политика как фактор стратегического развития правосудия в современной России / А.В. Малько, Е.М. Терехов // Российская юстиция. - 2014. - № 8. - С. 47 - 49.
66. Махина С.Н. Комментарий к главам 21 и 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (постатейный) / С.Н. Маханина, Ю.В. Помогалова, М.Ю. Зенков, Н.В. Богатырева, А.А. Томтосов // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
67. Махина С.Н. О некоторых концептах и направлениях дальнейшего развития административного судопроизводства и административного процессуального права / С.Н. Махина // Административное право и процесс. - 2018. - № 3. - С. 35 - 40.
68. Машукова Т.А. К вопросу о проблеме единства административного судопроизводства Российской Федерации: сб. ст. / ред. Л.А. Терехова. - Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского. 2018. - С. 108 - 115.

69. Мельник Р.С. Новый взгляд на старую статью (к анализу научного наследия выдающегося ученого-административиста Н.П. Карадже-Искрова) / Р.С. Мельник // Административное право и процесс. - 2016. - № 2. - С. 43 - 49.

70. Никитин С.В. Проблемы судебного оспаривания дефектных правовых актов, содержащих интерпретационные нормы / С.В. Никитин // Российское правосудие. - 2016. - № 3. - С. 37-46.

71. Носов К. По вопросу о теории советской административной юстиции / К. Носов // Советское право. - 1925. - № 4. - С. 71 - 75.

72. Пешкова Т.В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Пешкова. - Воронеж, 2014. – 249 с.

73. Проблемы развития процессуального права России: монография / А.В. Белякова, Л.А. Воскобитова, А.В. Габов и др.; под ред. В.М. Жуйкова. - М.: Норма, Инфра-М, 2016. – 224 с.

Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. - 5 -е изд., пересмотр. - М.: Норма, 2018. - 576 с.

74. Стариков Ю.Н. Принятие кодекса административного судопроизводства Российской Федерации - важнейший этап судебной реформы модернизации административно-процессуального законодательства / Ю.Н. Стариков // Вестник Воронежского государственного ун-та. Серия: Право. - 2015. - № 2. - С. 8 - 15.

75. Стопченко А.А. Создание Административных судов в Российской Федерации / А.А. Стопченко // NOVAUM.RU. - 2019. - № 17. - С. 175 - 177.

76. Студеникина М.С. Административная юстиция: организационный и процессуальный аспекты / М.С. Студеникина, И.А. Соколов // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. - Воронеж, 2013. - Вып.7. - С. 592 - 598.

77. Танченко Н.А. Принцип оперативности административно-деликтного процесса и разумный срок осуществления административного судопроизводства / Н.А. Танченко, Ю.И. Чернов // Современные научные исследования и разработки. – 2017. – № 9 (17). – С. 473 – 475.

78. Торопов А.В. Исковая форма в административном судопроизводстве: новое в законодательстве / А.В. Торопов // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 4. - С. 360 - 366.

79. Торопов А.В. Административный иск как процессуальное средство защиты субъективных публичных прав / А.В. Торопов // Адвокатская практика. - 2013. - № 6. - С. 14 - 17.

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

81. Чебанова Н.С. Челобитный приказ в Московском государстве в XVI – XVII вв. (функции, полномочия, правовая основа деятельности) / Н.С. Чебанова // Вестник Адыгейского государственного университета. - 2014. - № 1. - С. 176 - 179.

82. Чернов Ю.И. Взаимосвязь принципов административно-деликтного и административного процессов / Ю.И. Чернов // Актуальные вопросы публичного права. – 2014. – № 8. – С. 119 –129.

83. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д.М. Чечот. - Л., 1973. – 134 с.

84. Шестак В.А. О некоторых положениях современной практики применения судами законодательства в сфере административного судопроизводства / В.А. Шестак // Мировой судья. - 2018. - № 7. - С. 36 - 40.

85. Щепалов С.В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства / С.В. Щепалов // Российская юстиция. - 2014. - № 8. - С. 29 – 32.

86. Щербаков С.В. Губернское по городским делам присутствие как орган государственного контроля / С.В. Щербаков // Вестник Саратовской государственной академии права. - 2010. - № 1. - С. 204 - 209.

87. Яковлева А.П. Состязательность административного судопроизводства и активная роль суда. / А.П. Яковлева // Вестник поволжского института управления. - 2015. - № 6. - С. 108 - 112.

88. Ярков В.В. Принципы административного судопроизводства: общее и особенное / В.В. Ярков // Закон. - 2016. - № 7. - С. 52 - 60.