

ПРЕДИСЛОВИЕ

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

В подготовленном кафедрой гражданского процесса Уральского государственного юридического университета вторым издании учебника по административному судопроизводству представлена современная система судебного административного процессуального права как подотрасли гражданского процессуального права.

Авторский коллектив стремился показать специфику административного судопроизводства, которая отражает его главную задачу — защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Учебник был существенно переработан по сравнению с первым изданием 2016 года в связи с изменениями КАС РФ и судебной практикой его применения.

В учебнике отражено общее и особенное в судебном административном процессуальном праве, что, как мы надеемся, позволит читателю лучше понять основные сущностные характеристики судебного процесса по осуществлению административного судопроизводства.

*От имени авторского коллектива —
ответственный редактор, профессор В.В. Ярков,
Екатеринбург — Москва, сентябрь 2021 г.*

РАЗДЕЛ I

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА I

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

§ 1. Задачи судов в сфере административного судопроизводства

1. Вводные положения. В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ¹ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Поэтому выделение административного судопроизводства среди форм осуществления полномочий судебной власти обусловило его отдельное правовое регулирование — в КАС² с сохранением специального правового регулирования в АПК³ применительно к специфике административного судопроизводства по экономическим спорам.

В числе *признаков административного судопроизводства* можно выделить следующие:

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

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

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // РГ. 27 июля 2002 г. № 137.

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

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

Поэтому административное судопроизводство осуществляется в Российской Федерации различными судами: во-первых, ВС РФ в соответствии с Законом о Верховном Суде РФ¹ и КАС, во-вторых, судами общей юрисдикции в соответствии с КАС и, в-третьих, арбитражными судами в соответствии с АПК.

2. Задачи административного судопроизводства. Согласно ст. 3 КАС выделяются следующие задачи административного судопроизводства:

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

¹ Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550 (далее – Закон о Верховном Суде РФ).

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

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

Анализ отдельных задач административного судопроизводства показывает, что они не имеют специфики, отличающей их от задач правосудия в сфере гражданского и арбитражного судопроизводства, поскольку задачи правосудия всегда едины. В частности, содержание задач в ст. 3 КАС совпадает с теми задачами гражданского судопроизводства, которые определены в ст. 2 ГПК¹, и задачами судопроизводства в арбитражных судах, указанными в ст. 2 АПК. Такой подход является правильным, поскольку задачи любого правосудия, которое осуществляется посредством как конституционного, гражданского, уголовного, так и административного судопроизводства, едины. Задачи административного судопроизводства решаются судами с помощью только им присущих полномочий и с учетом места того или иного суда в общей судебной системе. Так, суды первой инстанции разрешают дела из административных и иных публичных правоотношений, а вышестоящие суды для решения задач судопроизводства рассматривают дела в порядке производств по пересмотру судебных актов.

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

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

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

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

и беспрепятственный доступ к правосудию. При этом современное понимание доступа к правосудию заключается не только в беспрепятственной возможности обращения к суду. Доступ к правосудию понимается как начало, которое должно быть обеспечено на всех стадиях процесса — от прохождения досудебных этапов правовой защиты, на стадиях возбуждения дела, судебного разбирательства до возможностей реализовать право на обращение в суды, наделенные полномочием по пересмотру судебных актов, и право на исполнение судебного акта. Кроме того, доступ к правосудию должен быть гарантирован как всей системой правового регулирования административного судопроизводства, так и созданием экономических и организационных условий для возможностей обращения к суду.

Другие задачи являются одновременно и целью правосудия, в частности защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, которая и достигается путем рассмотрения и разрешения дел судами, в том числе и в рамках административного судопроизводства. То же самое относится и к правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел, к укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений, а также развитию примирительных процедур в рамках публичных правоотношений. Все указанные задачи решаются также путем осуществления судебных полномочий посредством совершения процессуальных действий.

§ 2. Понятие и стадии судебного административного процесса

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

Судебная деятельность подчиняется определенным устоявшимся правилам, которые не зависят от вида судопроизводства и отражают ее сущность как формы осуществления судебной власти. Поэтому поскольку судебный административный, как и гражданский, процесс опосредует судебную деятельность, понятие и система стадий судебного

го административного процесса совпадают с аналогичными стадиями гражданского и арбитражного процессов.

Для судебного административного процесса характерны следующие признаки:

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

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

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

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

2. Стадии судебного административного процесса. Судебный административный процесс представляет собой определенную систему стадий, направленных на достижение конечной цели административного судопроизводства — разрешение дел из публичных правоотношений и защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов. Каждая из стадий процесса является совокупностью процессуальных действий (отношений), объединенных ближайшей процессуальной целью¹. На каждой из стадий судебного административного процесса решаются те или иные задачи административного судопроизводства в зависимости от характера стадии, полномочий суда и других критериев.

В судебном административном процессе выделяются следующие шесть стадий:

- 1) производство в суде первой инстанции;
- 2) производство в суде апелляционной инстанции;
- 3) производство в суде кассационной инстанции (в двух кассационных инстанциях — вначале в Кассационном суде общей юрисдикции и затем — в Судебной коллегии Верховного Суда РФ);

¹ См.: Юдельсон К.С. Советский гражданский процесс. М.: Госюриздат, 1956. С. 13; Осипов Ю.К. Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права // Проблемы применения норм гражданского процессуального права / отв. ред. К.И. Комиссаров. Свердловск, 1976. С. 42.

- 4) производство в суде надзорной инстанции;
- 5) производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;
- 6) исполнительное производство.

Производство в суде первой инстанции является основной и обязательной стадией судебного административного процесса, поскольку она направлена на разрешение дела по существу. На этой стадии административный истец предъявляет иск к административному ответчику, осуществляются возбуждение дела, его подготовка и рассмотрение по существу с вынесением судебного решения либо окончанием его без вынесения судебного решения. Для учебных целей в связи с важностью возбуждения дела, его подготовки к судебному разбирательству и самого разбирательства дела в доктрине выделяют вместо производства в суде первой инстанции три отдельных стадии: возбуждение дела в суде первой инстанции, подготовку дела к судебному разбирательству и разбирательство дела по существу в суде первой инстанции¹.

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

Производство в суде кассационной инстанции представляет собой проверку вступивших в законную силу судебных актов. Кассационное производство в кассационном суде общей юрисдикции может быть возбуждено лицами, участвующими в деле, и другими лицами, чьи права и интересы были затронуты судебными актами, состоявшимися по делу. Здесь не действует правило о приемлемости кассационной жалобы.

При принятии кассационной жалобы в Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ действует принцип приемлемости, согласно которому принимается к рассмотрению только

¹ См.: Гражданский процесс: учебник / под ред. В.В. Яркова. 11-е изд. М.: Статут, 2021. С. 23 (автор главы — И.В. Решетникова).

та жалоба, из которой следуют существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (ст. 328 КАС).

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

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

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

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

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

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

Возбуждение дела, подготовка к рассмотрению и само судебное разбирательство имеют место не только в суде первой инстанции, но и в судах апелляционной, кассационной, надзорной инстанций, суде, рассматривающем дело по вновь открывшимся обстоятельствам¹. Однако содержание деятельности по возбуждению дела, его подготовке и разбирательству различно и имеет специфику в каждой из стадий судебного административного процесса.

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

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

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

¹ Все это дало основания профессору Ю.К. Осипову подразделить гражданский процесс на правоприменительные циклы: от производства в суде первой инстанции до исполнительного производства, выделив в каждом из таких циклов три стадии: возбуждение дела, его подготовку и разбирательство дела с вынесением правоприменительного акта. См.: *Осипов Ю.К.* Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права. С. 42–45.

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

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

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

Соотношение с другими отраслями права

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

При этом важно отметить, что судебное административное процессуальное право является подотраслью гражданского процессуального права. Дело в том, что «гражданское процессуальное право как фундаментальная (профилирующая) отрасль права способствует формированию, становлению вторичных правовых образований...»¹ Как уже отмечалось, судебный административный процесс является

¹ См.: Юков М.К. Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 15–16.

во многом «слепком» классического гражданского процесса в силу совпадения ключевых принципов, стадий и правил. В этом плане судебное административное процессуальное право является вторичным правовым образованием в нормативной ткани гражданского процессуального права, вбирая в себя ключевые элементы фундаментальной отрасли права¹. Формируясь как комплексная отрасль правовой семьи гражданского процессуального права, судебное административное процессуальное право вбирает в себя его основные черты, имея и некоторые свои специфические характеристики в предмете данной отрасли, ее принципах, правилах доказывания, субъектном составе и некоторых других признаках. Само зарождение судебного административного процессуального права произошло, как известно, путем выделения из ГПК целого ряда глав, посвященных делам из публичных правоотношений, в КАС. Общая часть КАС также построена на основе общих положений ГПК и АПК, что очевидно из их сравнительного анализа.

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

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

Метод судебного административного процессуального права сочетает элементы императивного (властных предписаний) характера с диспозитивным (дозволительным) началом. Одновременное сочетание в методе правового регулирования императивных и диспозитивных начал объясняется характером процессуального права. Судебный административный процесс, как и гражданский и арбитражный процессы, с одной стороны, есть властная деятельность суда по применению норм

¹ Подробное обоснование понятия и соотношения фундаментальных отраслей права и вторичных правовых образований было дано С.С. Алексеевым и М.К. Юковым (см.: Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 184–207; Он же. Общая теория права. Т. I. М.: Юрид. лит., 1981. С. 252–254; Юков М.К. Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права. М.: Статут, 2019. С. 168–181.