

ПРЕДИСЛОВИЕ

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

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

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

Вместе с тем по целому ряду положений административное судопроизводство имеет специфику, которая отражает его главную задачу – защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных

интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

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

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

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

*От имени авторского коллектива
ответственный редактор, профессор В.В. Янков,
Екатеринбург — Москва, февраль 2016 г.*

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

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

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

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

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

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

ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека

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

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

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

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

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

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

Закон о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок – Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О ком-

пенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Закон об основных гарантиях избирательных прав – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253)

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

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

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

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

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

Основы законодательства РФ о нотариате – Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 10. Ст. 357)

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

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

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

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА СУДЕБНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

§ 1. Задачи судов в сфере административного судопроизводства

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

В числе признаков административного судопроизводства можно выделить следующие:

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

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

При характеристике административного судопроизводства следует обратить внимание на особенность судебной организации в России. По общему правилу в странах системы континентального (гражданско-

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

го) права деление права на частное и публичное является фундаментальным и определяющим, в том числе организацию судебной системы. В России суды общей юрисдикции и арбитражные суды являются одновременно судами и частного, и публичного права. Хотя в ст. 118 Конституции РФ говорится о выделении гражданского и административного судопроизводства, это не проецируется непосредственно на судебную организацию, поскольку отдельной системы административных судов в России не образовано.

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

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

1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;

2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;

3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;

4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

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

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

Анализ отдельных задач административного судопроизводства показывает, что они не имеют специфики, отличающей их от задач пра-

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

Важнейшей задачей административного судопроизводства является обеспечение доступа к правосудию, поскольку согласно ст. 46 Конституции РФ, ст. 8 Всеобщей декларации прав человека¹, ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод² гарантируется свободный и беспрепятственный доступ к правосудию. При этом современное понимание доступа к правосудию заключается не только в беспрепятственной возможности обращения к суду. Доступ к правосудию понимается как начало, которое должно быть обеспечено на всех стадиях процесса — от прохождения досудебных этапов правовой защиты, на стадиях возбуждения дела, судебного разбирательства до возможностей реализовать право на обращение в суды, наделенные полномочием по пересмотру судебных актов, и право на исполнение судебного акта. Кроме того, доступ к правосудию должен быть гарантирован как всей системой правового регулирования административного судопроизводства, так и созданием экономических и организационных условий для возможностей обращения к суду.

Другие задачи являются одновременно и целью правосудия, в частности защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, которая и достигается путем рассмотрения и разрешения дел судами, в том числе и в рамках административного судопроизводства. То же самое

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. 5 апреля. № 67.

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

относится и к правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел, а также к укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Все указанные задачи решаются также путем осуществления судебных полномочий посредством совершения процессуальных действий.

§ 2. Понятие и стадии судебного административного процесса

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

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

Для судебного административного процесса характерны следующие признаки:

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

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

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

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

2. Стадии судебного административного процесса. Судебный административный процесс представляет собой определенную систему стадий, направленных на достижение конечной цели административного судопроизводства — разрешение дел из публичных правоотношений.