

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В связи с этим в условиях становления в Российской Федерации сильной и независимой судебной власти принятие Кодекса административного судопроизводства РФ является важным этапом в развитии данного конституционного положения. На сегодняшний день нормативное обособление административного судопроизводства среди иных форм осуществления полномочий судебной власти позволяет говорить о формировании среди цивилистических процессуальных отраслей судебного административного процессуального права, что обуславливает актуальность исследования этой проблематики. Достижение целей и решение задач административного судопроизводства невозможно вне рамок института доказывания и доказательств, где для правоприменителя часто встает проблема использования правовых презумпций. Специфика процессуальной формы осуществления административного судопроизводства по сравнению с процессуальной формой рассмотрения и разрешения судами гражданских дел влияет и на содержание правовых презумпций в судебном административном процессуальном праве. Законодатель и правоприменители, в том числе судебные органы, неоднозначно подходят к решению вопроса о применении правовых презумпций в административном судопроизводстве, зачастую игнорируя их использование в законодательстве или создавая негативную и не единообразную практику установления правовых презумпций по инициативе суда. Данное положение дел нельзя оценить положительно, в связи с чем требуется теоретическая разработка конструкций правовых презумпций в судебном административном процессуальном праве. Изложенное предопределяет актуальность и значимость предлагаемого читателям исследования Светланы Павловны Грубцовой.

В настоящей работе автором подробно рассматривается вопрос места норм, регулирующих административное судопроизводство, в системе российского права, приводятся новые аргументы в пользу выделения судебного административного процессуального права в качестве подотрасли гражданского процессуального права. Прогрессивным видится взгляд автора на исследование в рамках такого понимания современного судебного административного процессуального права правовых презумпций, действующих при осуществлении судами административного судопроизводства. При этом научную и практическую ценность

представляет глубокое изучение в монографии теоретической основы правовых презумпций, включая их сущность, правовую природу, существенные признаки и функции, с проекцией на сферу административного судопроизводства в условиях действия КАС РФ.

С.П. Грубцовой приводятся интересные суждения, касающиеся видов правовых презумпций в судебном административном процессуальном праве, рассматриваются их классификации по таким основаниям, как факт правового закрепления, отраслевая принадлежность, возможность опровержения, характер закрепления в норме права и сфера действия.

В целом стоит отметить, что в работе отражен свежий творческий взгляд автора на правовую природу административного судопроизводства, правовых презумпций и особенности института доказывания в данной сфере, содержатся выводы, обладающие научной новизной. Вместе с тем настоящая монография подготовлена на основе большого числа доктринальных и нормативных правовых источников, исследован зарубежный опыт, чем обеспечивается достоверность результатов проведенного исследования, которое, в связи с этим, служит развитию теории отечественной процессуальной юридической науки.

Несколько слов об авторе. Светлана Павловна Грубцова после обучения в аспирантуре на кафедре гражданского процесса Уральского государственного юридического университета успешно защитила кандидатскую диссертацию по теме представленной монографии. В настоящее время Светлана активно занимается преподавательской и научной деятельностью, а также принимает участие в подготовке исследовательских проектов по заказу государственных органов.

Можно заключить, что автором было проведено комплексное исследование теоретических и прикладных проблем правовых презумпций в судебном административном процессуальном праве, в связи с чем данная работа может быть интересна студентам, аспирантам, преподавателям юридических вузов, научным сотрудникам и практикующим юристам. Выводы Светланы Павловны Грубцовой могут быть полезны для научной работы, нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также использованы для дальнейшего развития российской правовой системы.

*С.К. Загайнова,  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры гражданского процесса  
Уральского государственного юридического университета,  
директор Центра медиации  
Уральского государственного юридического университета*

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Положение ч. 2 ст. 118 Конституции РФ об осуществлении в Российской Федерации судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства продолжает ставить в повестку дня юридической науки необходимость теоретического исследования и осмысления сущности каждого из названных видов судопроизводства. В связи с изменением законодателем правового регулирования порядка отправления судами общей юрисдикции правосудия по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, выразившимся в принятии КАС РФ, наиболее остро на сегодняшний день встает проблема понимания такой формы осуществления судебной власти, как административное судопроизводство. Без ответов остаются вопросы, касающиеся определения правовой природы административного судопроизводства, места норм, регулирующих административное судопроизводство, в системе российского права, его специфика и процессуальная форма, что предопределяет необходимость поиска новых концептуальных подходов в этой сфере.

Данные статистики, размещенные на официальном сайте Департамента Верховного Суда РФ, свидетельствуют, что в суды общей юрисдикции по первой инстанции в 2014 г. поступило 268,2 тыс. дел, возникающих из публично-правовых отношений, в 2015 г. — 279,1 тыс. дел, в 2016 г. — 4,035 млн, в 2017 г. — 4,567 млн, в 2018 г. — 4,443 млн, в первом полугодии 2019 г. — 1,817 млн административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений<sup>1</sup>. Резкая положительная динамика роста количества административных дел в 2016 г. обусловлена, как представляется, двумя ключевыми факторами: во-первых, с введением в действие в сентябре 2015 г. КАС РФ за отдельными категориями гражданских дел был признан характер административных и на них распространена процессуальная форма рассмотрения дел административного судопроизводства; во-вторых, действительное увеличение количества обращений граждан и организаций в суды общей юрисдикции о защите их нарушенных или оспариваемых публичных прав. Изменение в связи с принятием КАС РФ подведомственности отдельных категорий правовых споров,

---

<sup>1</sup> Статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, полученные из сводных статистических отчетов судов за 2014 – I полугодие 2019 г. (URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 16.02.2020)).

связанных с административными и иными публичными правоотношениями, послужило основой для расширения компетенции судов общей юрисдикции по сравнению с арбитражными судами.

Проводимая сегодня реформа судебной системы и системы административного судопроизводства Российской Федерации ставит перед процессуальной наукой новые вопросы практического осуществления судами правосудия по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в частности в сфере доказывания. Свою специфическую роль на процесс доказывания в суде оказывают юридические конструкции, основанные на предположениях, — правовые презумпции. Вопросы, касающиеся правовых презумпций, достаточно разработаны в общей теории права и материально-правовых отраслях<sup>1</sup>, а также в цивилистической процессуальной науке<sup>2</sup>. Однако на сегодня отсутствуют специальные исследования, посвященные ана-

---

<sup>1</sup> См., например: *Бабаев В.К.* Презумпции в советском праве. Горький, 1974; *Самсонов А.П.* Презумпции права в современной правовой политике России: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009; *Астемирова Л.А.* Презумпции в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Жажина О.В.* Презумпции как субсидиарные правовые нормы: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. СПб., 2011; *Ойгензихт В.А.* Презумпции в советском гражданском праве. Душанбе, 1976; *Качур Н.Ф.* Презумпции в советском семейном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1982; *Зувев Ю.Г.* Презумпции в уголовном праве: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Казань, 2000; *Шекин Д.М.* Юридические презумпции в налоговом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Кузнецова О.А.* Презумпции в российском гражданском праве: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002; *Сухина И.В.* Презумпции в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Тамазян Т.Г.* Презумпции в страховом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Бронникова М.Н.* Гражданско-правовая презумпция по российскому законодательству: содержание, правовые формы и применение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006; *Мосин С.А.* Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2007; *Старовойтова Е.И.* Правовые презумпции в избирательном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2012; *Булаевский Б.А.* Презумпции как средства правовой охраны участников гражданских правоотношений: монография. М., 2013.

<sup>2</sup> См.: *Воложанин В.П.* Юридические предположения в советском гражданском праве и процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1953; *Штутин Я.Л.* Предмет доказывания в гражданском процессе. М., 1963. С. 82–151; *Тарбагаева Е.Б.* Юридические предположения в гражданском процессе (исковое производство): дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1983; *Баулин О.В.* Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 2004. С. 213–235; *Нахова Е.А.* Роль презумпций и фикций в распределении обязанностей по доказыванию: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Сериков Ю.А.* Процессуальные функции правовых презумпций в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005; *Ренц И.Г.* Факт и доказательства в международных спорах: между истиной и справедливостью. М., 2018. С. 133–181; и др.

лизу правовых презумпций в судебном административном процессуальном праве, имеющем качественные отличия по сравнению с правовым регулированием гражданского процесса. Специфика административного судопроизводства, заключающаяся в участии в административном (материальном) правоотношении субъекта, наделенного властными полномочиями, проецируется на модель судебного доказывания при разрешении судом дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Правовые презумпции, как представляется, способны обеспечить действие принципа равенства сторон судебного административного процесса и в итоге достичь защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан и организаций.

В контексте научной разработанности данной проблематики стоит отметить, что на сегодняшний день отсутствуют комплексные теоретические исследования по вопросам действия правовых презумпций в судебном административном процессуальном праве.

Вместе с тем было бы неверным утверждать, что вопросы правовых презумпций не затрагивались учеными-правоведами в своих исследованиях ранее. Более того, именно данное научное наследие составило теоретическую основу предлагаемой монографии. Так, проблематика правовых презумпций исследовалась в работах правоведов дореволюционного периода, таких как Е.В. Васьковский, Г.Ф. Дормидонтов, Д.И. Мейер, И.Г. Оршанский, Е.А. Нефедьев и др. В указанный период были заложены теоретические основы презумпций в праве, определены основы их отличий от сходных правовых категорий.

В научных исследованиях отечественной юридической науки советского периода достаточно подробно исследуются сущность, логическая и правовая природа, признаки, отдельные классификации и роль презумпций в праве. Изучению данных вопросов посвящены работы В.К. Бабаева, В.И. Каминской, В.А. Ойгензихт, Н.Ф. Качур и др.

В современной российской юридической науке правовые презумпции продолжают выступать предметом исследования ученых общей теории права. Это кандидатские диссертации А.П. Самсонова «Презумпции права в современной правовой политике России: теоретико-правовой аспект», Л.А. Астемировой «Презумпции в российском праве», О.В. Жажинной «Презумпции как субсидиарные правовые нормы», Е.А. Угреневой «Презумпции в российской государственно-правовой традиции», Н.С. Караниной «Правовые презумпции в теории права и российском законодательстве», Н.А. Никиташинной «Юридические предположения в механизме правового регулирования (правовые презумпции и фикции)», М.П. Прониной «Презумпции в современном российском праве».

Вопросы, связанные с изучением правовых презумпций, также исследовались учеными в области материального и процессуального права. В частности, были проведены специальные исследования в рамках конституционного, избирательного, налогового, гражданского, страхового, уголовного, уголовного процессуального права.

Отдельные вопросы правовых презумпций рассматривались представителями науки гражданского процессуального права при разработке института доказательств и доказывания (К.С. Юдельсон, А.Ф. Клейнман, Я.Л. Шутин, М.К. Треушников, И.В. Решетникова, М.А. Фокина, О.В. Баулин, Е.А. Нахова, И.Г. Ренц).

В науке гражданского процессуального права специальными исследованиями, посвященными правовым презумпциям, являются работы В.П. Воложанина «Юридические предположения в советском гражданском праве и процессе» (1953), Е.Б. Тарбагаевой «Юридические предположения в гражданском процессе (исковое производство)» (1983), Ю.А. Серикова «Процессуальные функции правовых презумпций в гражданском судопроизводстве» (2005). Однако данные исследования касались изучения правовых презумпций в рамках гражданского судопроизводства.

Правовые презумпции в судебном административном процессуальном праве в цивилистической процессуальной науке комплексно не исследовались.

Отдельные слова благодарности и признательности за помощь при подготовке настоящей монографии и защите кандидатской диссертации хотелось бы выразить доктору юридических наук, профессору С.К. Загайновой, заведующему кафедрой гражданского процесса Уральского государственного юридического университета, доктору юридических наук, профессору В.В. Яркому и всем коллегам с кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета. За ценные советы и конструктивную критику признательна своим рецензентам — доктору юридических наук, профессору А.В. Юдину, кандидату юридических наук, доценту Е.А. Наховой, а также кафедре гражданского права и процесса Воронежского государственного университета, выступившего в качестве ведущей организации при защите диссертации. Спасибо за любовь и поддержку моим родителям, без которых бы эта работа не состоялась.

## ГЛАВА I. МЕСТО НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО, В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

На правовые презумпции той или иной отрасли права, их формирование значительное влияние оказывает характер конкретной отрасли. С помощью использования в законодательстве конструкций правовых презумпций в определенной степени возможно достижение целей правового регулирования соответствующей группы общественных отношений. Так, например, одной из причин использования юридических конструкций правовых презумпций в налоговом праве выступает стремление законодателя максимально точно определить платежеспособность налогоплательщика, а также законодательно компенсировать трудности познания и доказывания, возникающие в ходе налогового контроля<sup>1</sup>.

Применительно к административному судопроизводству возникает множество вопросов. Обладает ли административное судопроизводство собственной процессуальной спецификой и чем она обусловлена? Можно ли говорить о влиянии специфики административного судопроизводства на правовые презумпции в данной сфере? Каков механизм и результаты такого воздействия? Способно ли место норм, регулирующих административное судопроизводство, в системе права повлиять на правовые презумпции?

Поскольку правовые презумпции включаются в единую систему правовых норм, то их исследование невозможно без рассмотрения правовой природы административного судопроизводства, характера судебного административного процессуального права и его места в системе российского права. Определение места норм, регулирующих административное судопроизводство, в системе российского права позволит говорить, приобретают ли действующие в этой сфере правовые презумпции особое содержание, а также каким образом это может повлиять на соответствующие существенные признаки и классификацию правовых презумпций. Кроме того, рассмотрение отдельных общетеоретических вопросов административного судопроизводства поможет выявить, способствуют ли правовые презумпции как юридические конструкции достижению целей осуществления административного судопроизводства.

---

<sup>1</sup> См.: *Шекин Д.М.* Юридические презумпции в налоговом праве: учебное пособие / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2002. С. 4.

В связи с этим необходимым представляется оценить имеющиеся в правовой доктрине подходы к пониманию правовой природы норм, регламентирующих деятельность суда и заинтересованных лиц, возникающую при осуществлении административного судопроизводства, их место в системе российского права.

В юридической науке нет единого мнения по вопросу о понимании правовой природы норм, регламентирующих деятельность суда и заинтересованных лиц, возникающую при осуществлении административного судопроизводства, их место в системе российского права. Условно здесь можно выделить три подхода: а) *самостоятельная отрасль права*; б) *институт административного и административного процессуального права*; в) *подотрасль гражданского процессуального права*. Проанализируем данные подходы.

### **1.1. Судебное административное право как самостоятельная отрасль права**

Идея о том, что нормы и институты, регулирующие современное административное судопроизводство, достигли такой степени организации, когда о них можно судить как о *самостоятельной отрасли права*, поддерживается не многими исследователями. Кроме того, открытым в правовой науке остается вопрос терминологического обозначения системы данных норм, который представляется необходимым разрешить ввиду значимости понятийного аппарата права как для правоприменительной, так и для научной сферы.

Наиболее обоснованно мысль об автономности отрасли судебного административного права как элемента системы российского права была раскрыта А.Б. Зеленцовым<sup>1</sup> и О.Я. Ястребовым<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Зеленцов А.Б.* Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы: монография. М., 2014; *Он же.* Административная юстиция (судебное административное право): в схемах и с комментариями: учеб. пособие. М., 2014. С. 41–55; *Он же.* Административное судебное право: концептуальные вопросы формирования // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 39–46; *Он же.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигм в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.

<sup>2</sup> См.: *Ястребов О.А.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и необходимость изменений в системе юридического образования в России // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 72–74; *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Судебное административное право: учебник для студентов вузов. М., 2017. С. 68–88.



Относительно использования понятия «судебное административное право» А.Б. Зеленцов указывает, что синонимичным также является термин «судебное административно-процессуальное право». Последнего обозначения, правда, не подразумевая под ним самостоятельной отрасли права и в более развернутой трактовке — «судебное административное процессуальное право», придерживаются и отдельные процессуалисты (В.В. Ярков)<sup>1</sup>.

В зарубежных правовых порядках встречаются также категории: «право административного судопроизводства», «право административного правосудия (юстиции)», «административно-процессуальное право», «судопроизводственное административное право», «административно-исковое право»<sup>2</sup>. Во избежание терминологической путаницы и с целью использования понятий, соответствующих действительному содержанию данного элемента системы права, А.Б. Зеленцов указывает, что «в нашей стране использование категории «административно-процессуальное право» для обозначения права административного судопроизводства неизбежно порождает разногласия»<sup>3</sup>. Это связано прежде всего с тем, что в российской доктрине под термином «административно-процессуальное право» понимается право, регулирующее отправление административной (а не судебной) функции государства, а именно «общественные отношения, возникающие в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации, а также иными компетентными субъектами»<sup>4</sup>.

Категория «судебное административное право», с позиции А.Б. Зеленцова, является наиболее подходящей, так как использование аналогичной терминологии исторически обоснованно в зарубежных правовых порядках, прослеживается в других отраслях российского права (конституционное судебное право) и, кроме того, в ней отражены как

---

<sup>1</sup> См.: Административное судопроизводство: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В.В. Яркова. М., 2016. С. 28–32 (автор главы — В.В. Ярков).

<sup>2</sup> См. подробнее: *Зеленцов А.Б.* Административное судебное право: концептуальные вопросы формирования. С. 39–46.

<sup>3</sup> *Зеленцов А.Б.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигм в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11.

<sup>4</sup> *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: учебник. СПб., 2008. С. 101–102 (цит. по: *Зеленцов А.Б.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигм в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11).

судоустройственные, так и судопроизводственные начала административного права. Однако здесь же автор указывает, что понятия судебное административное право и судебное административно-процессуальное право в определенной мере могут рассматриваться как синонимы, поскольку основной массив норм составляют именно административно-процессуальные нормы, регулирующие административное судопроизводство. Материальные нормы, определяющие организацию органов судебно-административной юрисдикции, их компетенцию (подведомственность и подсудность административных дел), занимают в судебном административном праве менее значительное, «скромное» место, а потому оно вполне может обозначаться термином «судебное административно-процессуальное право»<sup>1</sup>.

Выбирая из наиболее подходящих синонимичных вариантов, более точным видится использование термина «судебное административное процессуальное право» как отражающее всю совокупность существенных признаков и предмет регулирования данного нормативного образования. Не умаляя значимости материальных норм, представляется более верным, что в приоритет должны ставиться нормы процессуального права, которые устанавливают порядок рассмотрения и разрешения дел в рамках административного судопроизводства и направлены на принудительную реализацию норм материального права. Именно этот фактор должен стать решающим при выборе соответствующей терминологии и позволит говорить о судебном административном процессуальном праве наряду с гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным, уголовным процессуальным и конституционным правом.

Определившись с вопросами терминологии, представляется необходимым вернуться к концептуальным проблемам судебного административного процессуального права, касающимся понимания его как самостоятельной отрасли российского права.

А.Б. Зеленцов, на основе анализа ряда критериев, таких как наличие собственного предмета, метода правового регулирования, правового режима, законодательной обособленности отрасли, социальной значимости цели и задач комплекса норм, общественной потребности, государственного интереса в формировании норм, критерия системной организации и развитой внутренней структуры комплекса правовых

---

<sup>1</sup> См.: *Зеленцов А.Б.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигм в теории административного права // *Административное право и процесс.* 2015. № 11.

норм и т.д., приходит к выводу о самостоятельности отрасли судебного административного права в системе российского права и возможности ее приравнивания по своему правовому статусу к уголовному процессуальному, гражданскому процессуальному и конституционному судебному праву<sup>1</sup>.

К числу наиболее характерных черт судебного административного права как самостоятельной отрасли права автор причисляет такие черты, как то, что оно: а) является составной частью публичного права; его цель — обеспечить судебную защиту субъективных публичных прав и контроль за законностью в публичном управлении; б) содержит нормы материального права, которые регулируют судоустройство по отношению к специализации по административным спорам и нормы процессуального права, регулирующего административное судопроизводство; в) обеспечивает реализацию права на судебную защиту в публично-правовой сфере и отправление административного правосудия; г) выступает как система норм, призванная обеспечить применение в судебном порядке норм административного права и реализацию правосоставительной ответственности<sup>2</sup>.

С точки зрения системы предлагаемой исследователем отрасли судебного административного права, то последнее, по мнению А.Б. Зеленцова, включает в себя судоустройственное (материальное) административное право — нормы, регулирующие устройство и организацию органов, осуществляющих юрисдикцию по административным спорам, и судопроизводственное (процессуальное) административное право как нормы, определяющие принципы и правила, а также стадии и виды производств административного судопроизводства. Последнюю часть автор обозначает через категорию «судебное административно-процессуальное право»<sup>3</sup>.

Относительно высказанных автором положений стоит отметить следующее. Во-первых, А.Б. Зеленцов, как представляется, использует критерии выделения в праве отраслей, которые не являются традиционными и общепризнанными с отечественной в юридической науке, что ставит под сомнение обоснованность точки зрения автора на судеб-

---

<sup>1</sup> См.: *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Судебное административное право: учебник для студентов вузов. С. 73–81; *Зеленцов А.Б.* Административное судебное право: концептуальные вопросы формирования. С. 39–46.

<sup>2</sup> См.: *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Судебное административное право: учебник для студентов вузов. С. 81.

<sup>3</sup> См. там же. С. 82.