

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

С. Л. БАСОВ

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ  
КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО  
СУДОПРОИЗВОДСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Конспект лекции для ДПО*



Санкт-Петербург  
2016

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

С. Л. БАСОВ

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ  
КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО  
СУДОПРОИЗВОДСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Конспект лекции для ДПО*

Санкт-Петербург  
2016

УДК 342.9(078)  
ББК 67.401я73  
Б27

### ***Рецензенты***

*А. И. КАПЛУНОВ, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор.*

*А. Б. САПЕЛЬНИКОВ, декан юридического факультета Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей, экономики и права, кандидат юридических наук, доцент.*

### **Басов, С. Л.**

Б27 Основные положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : конспект лекции для ДПО / С. Л. Басов. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. — 64 с.

В конспекте лекции рассматриваются необходимость принятия, структура, предмет регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также источники правового регулирования административных процессуальных отношений, задачи и принципы административного судопроизводства, подведомственность и подсудность административных дел судам, характеристика правового положения лиц, участвующих в административном деле, особенности производства по отдельным категориям административных дел, упрощенное (письменное) производство по административным делам.

Конспект лекции предназначен для использования в учебном процессе профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских кадров, а также подготовки прокурорских кадров.

УДК 342.9(078)  
ББК 67.401я73

© Санкт-Петербургский  
юридический институт  
(филиал) Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2016

## П Л А Н

*Введение.*

- 1. Понятие и задачи административного судопроизводства.*
- 2. Предмет правового регулирования кодекса административного судопроизводства российской федерации.*
- 3. Стадии и сроки административного судопроизводства.*
- 4. Субъекты административного судопроизводства.*

*Заключение.*

## ВВЕДЕНИЕ

Проблема охраны прав и свобод граждан от незаконных действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления всегда была и будет актуальной. Отношения, в которых одна сторона обладает властными полномочиями, а другая являет собой гражданина или организацию, в своей основе всегда имеют определенные противоречия, причиной которых является «перевес» в пользу более «сильной» стороны, обладающей властными полномочиями. Чтобы уравновесить положение сторон в данном случае, необходимо разработать особые механизмы защиты интересов более слабой стороны правоотношений. Одним из таких механизмов является административное судопроизводство.

Проведение судебной реформы в стране в 2015 году было ознаменовано принятием важнейшего фундаментального и основополагающего правового акта, устанавливающего основы защиты прав, свобод и интересов граждан от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти, — Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ).

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации был подготовлен и внесен на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации еще весной 2013 года, в июне 2013 года проект был принят в первом чтении, и на этом работа над ним остановилась почти на два года. 20 февраля 2015 года КАС РФ был принят Государственной Думой, а 8 марта подписан Президентом Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 08.03.2015 № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» КАС РФ вступил в силу 15 сентября 2015 года. Одновременно с этим утратили силу:

Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», который длительное время считался рамочным законом, устанавливающим основы административного судопроизводства в России;

ряд норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), регламентирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений (глава 22.1).

КАС РФ состоит из 9 разделов, 39 глав, 365 статей. Логично различать в его структуре нормы, содержащие общие правила административного судопроизводства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, применяемые ко всем категориям административных дел, и нормы, содержащие особенности производства по отдельным категориям административных дел.

В пояснительной записке к законопроекту Кодекса административного судопроизводства отмечено, что принятие КАС РФ необходимо для реализации положений:

статьи 46 (чч. 1 и 2), ст. 118 (ч. 2), ст. 126 Конституции Российской Федерации. Согласно этим нормам права решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. При этом судебная власть в стране может осуществляться посредством не только конституционного, гражданского, уголовного судопроизводства, но и административного судопроизводства;

статьи 1 (ч. 3), ст. 19 (ч. 1) Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», в соответствии с которыми Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам;

статьи 4 (чч. 1 и 2), ст. 9 (ч. 1), ст. 17 (ч. 2) и ст. 34 (ч. 1) Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», определяющих, что суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством не только гражданского и уголовного судопроизводства, но и административного судопроизводства.

По мнению инициаторов законопроекта, включение в ГПК РФ норм, регулирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, как это было до принятия КАС РФ, не может признаваться надлежащей реализацией указанных нор-

мативных положений, так как ГПК РФ устанавливает судебную процедуру рассмотрения дел, возникающих из правоотношений, в которых субъекты приобретают права и обязанности по своей воле и в своих интересах и фактически равноправны, т. е. дел, возникающих из правоотношений, связанных с применением материальных правовых норм частного права (гражданского, семейного и т. п.). В то же время в административных и иных публичных правоотношениях отсутствует как таковое равенство их субъектов, в связи с чем требуются иные методология и процессуальный закон по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из данных правоотношений.

КАС РФ, разработанный с учетом современных достижений российской науки в области публичных отраслей права, отражает организационное разделение государственной власти и роль суда в системе правовых гарантий, сдержек и противовесов, в которой обеспечиваются независимость всех ветвей власти и в то же время их тесное взаимодействие. Осуществляемый в установленных формах судебный контроль за деятельностью других ветвей власти является одним из способов реализации механизма сдержек и противовесов в системе государственной власти.

Для обеспечения защиты субъективного публичного права (интереса) существенное значение имеет, в частности, установление эффективного порядка административного судопроизводства.

На практике решения, действия (бездействие) субъектов публичных правовых отношений порождают споры относительно их прав и обязанностей, компетенции или интересов.

Форма защиты субъективного публичного права (интереса) предопределяется порядком правового регулирования в этой сфере общественных отношений.

Наличие административного иска 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.

При регламентации административного судопроизводства в КАС РФ были учтены те нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, которые касаются производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и которые оправдали себя на практике. При разработке КАС РФ приняты во внимание не потребовавшие существенной переработки такие устоявшиеся институты гражданского судопроизводства, как возбуждение производства по делу, возвращение искового заявления, оставление его без движения, отказ в принятии искового за-

явления, прекращение производства по делу, оставление заявления без рассмотрения.

Приведенная в КАС РФ подробная регламентация всего судебного процесса по административным делам включает и фактическое повторение некоторых общих положений других процессуальных законов вместо использования отсылочных норм. Это сделано в целях повышения уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций и уменьшения риска судебной ошибки.

Новый процессуальный кодекс, хотя структурно в ряде аспектов и схож с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, содержит новеллы и новые подходы к рассмотрению дел, что может повлечь определенные трудности при его применении.

Конспект лекции призван акцентировать внимание слушателей на основных особенностях административного судопроизводства в условиях действия нового процессуального кодекса, нормах, обладающих признаками новизны, которые подлежат учету и применению при отправлении правосудия по административным делам.

## 1. ПОНЯТИЕ И ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

*Понятие административного судопроизводства.* Законодатель, соблюдая определенные традиции в регулировании видов судопроизводства — гражданского, уголовного, конституционного, — где нет определения этих понятий, не раскрывает термин «административное судопроизводство» и в КАС РФ, хотя ученые еще в период подготовки проекта этого Кодекса отмечали, что «предстоит на законодательном уровне раскрыть понятие административного судопроизводства»<sup>1</sup>.

В современной юридической науке неоднократно предпринимались попытки дать определение данному правовому явлению, но единого понимания административного судопроизводства нет.

Одни авторы отождествляют административное судопроизводство и производство по делам об административных правона-

---

<sup>1</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. Серия «Юбилей, конференции, форумы».

рушениях. Так, И. М. Галий под административным судопроизводством понимают рассмотрение судами административных дел в порядке, установленном нормами административно-процессуального законодательства<sup>2</sup>.

А. Б. Зеленцов и М. С. Студеникина считают, что предметом административного судопроизводства выступают, с одной стороны, административное правонарушение, а с другой — административные споры о законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц<sup>3</sup>. Такой же точки зрения придерживаются и иные авторы<sup>4</sup>.

Согласно другому подходу административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях рассматриваются как отдельные правовые институты.

По мнению О. В. Панковой, дела об административных правонарушениях, равно как и дела о пересмотре судебных постановлений по этой категории дел, все же не следует относить к предмету административного судопроизводства, имея в виду, что их рассмотрение представляет собой особый механизм осуществления правосудия, имеет особую административно-процессуальную форму, регулируемую КоАП РФ, которая с административным судопроизводством не совпадает<sup>5</sup>.

Л. А. Николаева, А. К. Соловьева исходят из того, что «административное судопроизводство — это форма судебного (принудительного) восстановления субъективных публичных прав граждан и организаций, гарантия судебной защиты прав и свобод

---

<sup>2</sup> Галий И. М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия // Российский судья. 2007. № 1. С. 42.

<sup>3</sup> Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 69 ; Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства. По материалам научно-практической конференции, Москва, 28 мая 2001 г. М., 2001. С. 177.

<sup>4</sup> Андреева Т. К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Российский судья. 2012. № 12. С. 9 ; Петрухин А. А. Судебно-административная юрисдикция : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10 ; Васильева Е. С., Нехайчик В. К. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // Административное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 38—43 и др.

<sup>5</sup> Панкова О. В. К вопросу о роли судебной реформы в механизме административно-правового регулирования // Проблемы административного и административно-процессуального права : сб. науч. тр. М., 2005. С. 346.



человека и гражданина»<sup>6</sup>. Они же полагают, что «включение в административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях является необоснованным»<sup>7</sup>.

Анализ действующего законодательства (до принятия КАС РФ) показывает: оба приведенных варианта научных идей отражены в законотворчестве. Так, нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), непосредственно регулирующие процедуру производства по делам об административных правонарушениях, не говорят о том, что данное производство является административным судопроизводством. Однако представления о том, что производство по делам об административных правонарушениях является частью административного судопроизводства, использованы в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (АПК РФ). Его нормы устанавливают, что арбитражные суды в порядке административного судопроизводства рассматривают дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, включая дела об оспаривании нормативных правовых актов и дела об административных правонарушениях.

П. П. Серков, рассуждая по поводу аутентичного использования дефиниций, отмечает: «Если согласиться с тем, что производство по делам об административных правонарушениях есть административное судопроизводство, то возникает парадоксальная ситуация. Процессуальная форма для применения материальных норм об административной ответственности одновременно будет служить для проверки содержания этих же норм на предмет соответствия правовым нормам федерального законодательства»<sup>8</sup>. Он считает, что «производство по делам об административных правонарушениях в своей основе аналогично уголовному судопроизводству, а судопроизводство в арбитражных судах — гражданскому судопроизводству. Такое соотношение предстает одной из закономерностей процессуального оформления деятельности органов судебной власти»<sup>9</sup>.

Представленные определения были даны еще до принятия КАС РФ, поэтому в них упоминаются и административные суды, и административные правонарушения, которые не являются

---

<sup>6</sup> Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство. СПб., 2004. С. 36, 97.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9—21.

<sup>9</sup> Там же.

предметом рассмотрения в рамках административного судопроизводства<sup>10</sup>.

Общим для всех этих определений является то, что каждое из них отражает какую-то определенную сторону административного судопроизводства: цели, задачи, особый порядок рассмотрения административных дел, но не дает целостного представления об этом виде судопроизводства.

Учитывая положения КАС РФ, а также некоторые теоретические исследования, предпримем попытку дать определение административному судопроизводству.

Для этого нужно выделить признаки административного судопроизводства, которые следуют из его особенностей, отличающих данный вид судопроизводства от гражданского, уголовного, конституционного.

К критериям отграничения административного судопроизводства можно отнести:

- категории рассматриваемых дел;
- применяемые меры воздействия;
- правовые последствия вынесенных решений;
- субъектный состав;
- сроки рассмотрения дел<sup>11</sup>.

Руководствуясь теоретическими исследованиями и нормами ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства, Т. В. Пешкова предлагает выделять следующие признаки административного судопроизводства<sup>12</sup>:

*1. В рамках административного судопроизводства рассматриваются и разрешаются споры граждан, организаций с органами власти.* Наименование таких споров — административные дела.

Согласно КАС РФ термин «административное дело» используется исключительно в отношении дел, рассматриваемых в рамках административного судопроизводства. Предметом рассмотрения является административно-правовой спор, который возникает между субъектами спорных отношений по поводу решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц, нормативных правовых актов, других публичных решений и действий, которые затрагивают сферу публично-правовых отноше-

---

<sup>10</sup> Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 21.

<sup>11</sup> Там же. С. 22.

<sup>12</sup> Там же. С. 22—26.

ний. Предметом судебного разбирательства в данном случае выступают отношения «власти—подчинения», которые составляют содержание административно-правового спора.

2. *Основной функцией административного судопроизводства является судебный контроль за органами власти.* При осуществлении административного судопроизводства суды проверяют на соответствие закону решения, акты, действия других органов власти, в отличие от гражданского и арбитражного процесса, где споры не связаны с деятельностью государственных органов или органов местного самоуправления и не затрагивают публичные интересы. Суды являются самостоятельными органами, которые относятся к судебной ветви власти; в порядке административного судопроизводства они осуществляют судебный контроль за органами, которые относятся к другим ветвям власти, тем самым на практике реализуя теорию разделения властей и ее основной принцип — «механизм сдержек и противовесов».

3. *Особый субъектный состав — частное лицо и субъект публичного права.* В административном судопроизводстве это, с одной стороны, гражданин, организация, права которых нарушены, а с другой — орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо. Это вертикальные правоотношения, для которых свойственна схема отношений «власти—подчинения». В таких правоотношениях слабой стороной является гражданин, поскольку нередко его интересы нарушаются именно органами государственной власти или их должностными лицами. Для «удержания баланса» между этими субъектами установлены особые процессуальные положения: возложение бремени доказывания на орган публичного управления, возможность суда истребовать доказательство по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Однако не стоит на основании этих положений делать вывод о том, что суд становится на сторону заявителя. Данные нормы следует рассматривать как определенные гарантии, предоставленные гражданину.

4. *Особый процессуальный порядок, позволяющий совместить частные и публичные интересы при соблюдении основных правил и принципов осуществления правосудия.* Нормы КАС РФ и ГПК РФ различаются по некоторым вопросам. Это касается прежде всего процесса доказывания, когда по отдельным категориям дел бремя доказывания возложено на органы власти; в КАС РФ установлен также принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Во взаимосвязи эти нормы позволяют сделать вывод, что при осуществлении административно-

го судопроизводства интересы физических и юридических лиц не нарушаются и не ограничиваются в пользу органов власти.

5. *Целью и основным назначением административного судопроизводства является защита прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц от незаконных действий, решений со стороны органов публичной администрации.* Цели и задачи каждого вида правосудия отличаются исходя из спорных правоотношений. В рамках административного судопроизводства рассматриваются и разрешаются дела о спорах между частными лицами (гражданами, организациями) и органами публичной власти. Вертикальные отношения предполагают подчинение одной стороны другой стороне, что часто порождает злоупотребление, выход за пределы предоставленных полномочий, принятие решений, не соответствующих действующему законодательству. Административное судопроизводство призвано восстановить нарушенные права путем признания актов, решений недействующими. По сути, целью любого вида правосудия является защита нарушенных прав и свобод, однако только при осуществлении административного судопроизводства у частных лиц есть возможность оспорить законность решений органов власти.

На основе изложенного можно определить следующее понятие административного судопроизводства: *административное судопроизводство — это самостоятельный вид правосудия по рассмотрению и разрешению в особом процессуальном порядке административно-правовых споров между гражданами, организациями и органами публичной власти в целях защиты прав, свобод и законных интересов частных лиц от нарушений со стороны органов публичной власти.*

Исходя из действующего законодательства можно выделить следующие виды административного судопроизводства:

административное судопроизводство в арбитражных судах (в соответствии с нормами АПК РФ);

административное судопроизводство в судах общей юрисдикции (в соответствии с нормами КАС РФ).

Административное судопроизводство призвано защищать права, свободы и законные интересы граждан и организаций от незаконных действий со стороны органов власти. При этом предусматривается особый процессуальный порядок, позволяющий совместить частные и публичные интересы при соблюдении основных правил и принципов осуществления правосудия. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стало важным этапом в развитии данного вида правосудия. Это позволяет сделать вывод о становлении администра-

тивно-процессуального законодательства, а также о формировании новой отрасли права и учебной дисциплины<sup>13</sup>.

**Задачи административного судопроизводства.** В статье 3 КАС РФ сформулированы общие для административного судопроизводства задачи. Комплексный анализ данной нормы позволяет сделать вывод о том, что у административного судопроизводства имеется два вида целей:

непосредственная цель — защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;

цели, совпадающие с целью всего государства и общества, т. е. более высокого уровня:

- а) укрепление законности;
- б) предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- в) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений<sup>14</sup>.

Задачами административного судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел.

Законное и обоснованное решение по административному делу является важнейшим средством реализации функции административного судопроизводства по защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций.

Деятельность судов по осуществлению правосудия по административным делам должна всемерно содействовать решению экономических и социальных задач, обеспечивать защиту трудовых, жилищных, имущественных и иных прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций. Несоблюдение процессуальных норм ведет к нарушению прав сторон и других лиц, участвующих в деле, к пересмотру принятых решений и волоките.

Неуклонное соблюдение судами законодательства об административном судопроизводстве обеспечивает правильное и своевременное рассмотрение и разрешение по существу администра-

---

<sup>13</sup> Там же. С. 34.

<sup>14</sup> Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] / подготовлен для системы «КонсультантПлюс». Дата публикации: 16.04.2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тивных дел, защиту прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций, способствует укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию у граждан уважительного отношения к праву и суду.

Суды не вправе оставлять без реагирования установленные при рассмотрении административных дел «факты бюрократизма, бесхозяйственности, разбазаривания имущества, а также другие правонарушения и недостатки в деятельности предприятий, учреждений, организаций и отдельных должностных лиц, оказывающие отрицательное влияние на состояние законности»<sup>15</sup>.

Судебная защита в административном порядке основана на общих конституционных принципах правосудия и принципах, отражающих особенности административного судопроизводства. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает присущие всем иным видам судопроизводства принципы правосудия, включая независимость судей, их подчинение только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (ст. 7); равенство всех перед законом и судом (ст. 8); состязательность и равноправие сторон при осуществлении судопроизводства (ст. 14); гласность и открытость судебного разбирательства (ст. 11); государственный язык, на котором ведется административное судопроизводство (ст. 12). В числе специальных принципов в КАС РФ названы: законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел, разумный срок административного судопроизводства и разумный срок исполнения судебных актов по административным делам (ст. 10), непосредственность судебного разбирательства (ст. 13), сочетание объективности и беспристрастности суда с его активной ролью в содействии и реализации сторонами процессуальных прав и выполнении процессуальных обязанностей, в том числе права истребовать доказательства по собственной инициативе (ст. 63).

Кодекс предусматривает также право суда ограничивать принцип состязательности при осуществлении административного правосудия по отдельным категориям дел, включая право на замену ненадлежащего административного ответчика без согласия административного истца (ч. 1 ст. 43), право суда выйти за пределы заявленных требований или приведенных администра-

---

<sup>15</sup> По аналогии с гражданскими процессуальными нормами. См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 01.09.1987 № 5 «О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений».

тивным истцом оснований и доводов по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме (ч. 3 ст. 62)<sup>16</sup>.

## **2. ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Теоретические споры о правовой природе административного судопроизводства (гражданско-процессуальная, административно-процессуальная либо смешанная) завершились принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, воплотившего схемы смешанного процесса, включающего правосудие и судебный контроль за законностью и обоснованностью осуществления государственных полномочий органами законодательной и исполнительной властей<sup>17</sup>.

На практике расширения российской системы судебных органов за счет создания специализированных административных судов не произошло. Но это и не предусмотрено Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», определившим специализированные федеральные суды как суды по рассмотрению гражданских и административных дел, подсудных судам общей юрисдикции, а также экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

Согласно ч. 1 ст. 1 КАС РФ Кодекс регламентирует отношения, возникающие при осуществлении административного судопроизводства в судах общей юрисдикции при рассмотрении и разрешении административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного

---

<sup>16</sup> См. об этом: Лусегенова З. С. Современная модель административного правосудия // Судья. 2015. № 6. С. 17—20.

<sup>17</sup> Там же.

контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Следует выделить две категории дел, рассмотрение которых является предметом регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации:

административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений;

административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям.

Такое деление административных дел условно, так как фактически поводом для судебного разбирательства и предметом рассмотрения выступает нарушение прав, свобод и законных интересов лица, обратившегося в суд, либо лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление.

К административным делам *о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающим из административных и иных публичных правоотношений*, относятся дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;

2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;

4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи;

6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым суда-



ми общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок (ч. 2 ст. 1 КАС РФ).

К делам, связанным с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, относятся административные дела:

1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

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

4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы);

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке (ч. 3 ст. 1 КАС РФ).

Из формулировок, приведенных в чч. 2 и 3 ст. 1 КАС РФ, можно сделать вывод о том, что перечень административных дел не является исчерпывающим.

В то же время в ч. 5 ст. 1 КАС РФ перечислены категории дел, которые не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства: это дела об административных правонарушениях, которые рассматриваются в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также дела об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Среди административных дел, которые рассматриваются в соответствии с нормами КАС РФ, можно выделить те, которые возникают из конституционных правоотношений: дела об оспаривании нормативных правовых актов высших органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; дела об оспаривании решений, действий (бездействий) этих органов; дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, и др.

Говоря о предмете регулирования КАС РФ, особое внимание следует уделить вопросу *оспаривания нормативных правовых актов* по правилам указанного кодифицированного документа.

В целях разграничения подведомственности дел, возникающих из публичных правоотношений, между судами общей юрисдикции и органами конституционного правосудия КАС РФ (чч. 2—4 ст. 1, ст. 17) не только исчерпывающим образом закрепляет перечень рассматриваемых Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции административных дел, но и специально предусматривает нормы, исключающие возможность рассмотрения в порядке административного судопроизводства судебных дел, отнесенных федеральными законами к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Норма о разграничении полномочий с Конституционным Судом Российской Федерации предусматривалась и в ч. 3 ст. 251 ГПК РФ (утратила силу с 15 сентября 2015 года), но только при-

менительно к делам об оспаривании нормативных правовых актов. Более того, ранее федеральное процессуальное законодательство не содержало норм, исключających рассмотрение судами общей юрисдикции дел, отнесенных к ведению конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Теперь КАС РФ четко ориентирует на то, что суды общей юрисдикции не должны вмешиваться в компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Регламентируя подведомственность дел, связанных с оспариванием нормативных правовых актов, КАС РФ предусматривает: «Административные иски о признании нормативных правовых актов недействующими в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, не подлежат рассмотрению в суде, если проверка конституционности этих правовых актов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами отнесена к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» (ч. 5 ст. 208 КАС РФ).

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» отмечается, что судам подведомственны дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации<sup>18</sup>, по основаниям их противоречия иному, кроме Конституции Российской Федерации, нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую си-

---

<sup>18</sup> В части 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации установлено, что Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

лу (например, дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации по основаниям их противоречия федеральным законам).

При этом, как сказано в данном Постановлении, следует иметь в виду, что судам неподведомственны дела:

об оспаривании по основаниям противоречия федеральным законам нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в случаях, когда проверка соответствия указанных нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их соответствия Конституции Российской Федерации;

об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации, поскольку проверка соответствия учредительного акта субъекта Российской Федерации федеральному закону сопряжена с установлением его соответствия нормам Конституции Российской Федерации.

Кроме того, суды общей юрисдикции не вправе рассматривать и разрешать дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, в случаях, когда федеральным законом их рассмотрение прямо отнесено к ведению арбитражных судов.

Так, согласно ст. 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают возникающие из административных и иных публичных правоотношений дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с АПК РФ отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (согласно ч. 4 ст. 34 АПК РФ Суд по интеллектуальным правам рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии);

другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (например, ст. 36 Федерального закона от 08.12.2003 № 165-ФЗ «О спе-

циальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» определено: «Экономические споры и иные дела, связанные с регулируемым настоящим Федеральным законом отношениями (в том числе дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц), рассматриваются арбитражными судами».

При наличии в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, поскольку рассмотрение этих дел отнесено согласно ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем если в субъекте Российской Федерации такой суд не создан (т. е. отсутствует возможность осуществления иного судебного порядка оспаривания нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта Российской Федерации), то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется судами общей юрисдикции.

Исключение составляют случаи, когда рассмотрение дел о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации передано Конституционному Суду Российской Федерации заключенным в соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 7 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

При этом суды общей юрисдикции должны использовать иные, нежели органы конституционного правосудия, критерии оценки этих актов: Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет проверку нормативных актов на соответствие Конституции России, конституционные (уставные) суды субъектов

Федерации — на соответствие конституциям (уставам) субъектов, суды общей юрисдикции — на соответствие всем иным нормативным правовым актам, включая федеральные законы. К сожалению, КАС РФ четко не разграничивает данные критерии, указывая, что оспариваемые акты оцениваются судами общей юрисдикции с точки зрения соответствия «нормативному правовому акту, который имеет большую юридическую силу» (чч. 3, 4 ст. 208, п. 6 ч. 2 ст. 209, п. 3 ч. 8 ст. 213, ч. 2 ст. 215 КАС РФ) и с точки зрения соответствия «законодательству Российской Федерации» (п. 8 ч. 2 ст. 209 КАС РФ)<sup>19</sup>.

Кроме того, в качестве своеобразного критерия разграничения компетенции судов общей и конституционной юрисдикции выступает и отличие их решений по юридической силе. Признание нормативного правового акта недействующим в соответствии с ч. 1 ст. 216 КАС РФ влечет невозможность его последующего применения и обязанность органа власти привести нормативный акт в соответствие с законом, в то время как решение органа конституционного правосудия о неконституционности (несоответствии уставу) нормативного акта влечет утрату им юридической силы.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, признание нормативного правового акта недействующим судом общей юрисдикции не исключает возможность его последующего оспаривания заинтересованным лицом, не согласным с решением суда общей юрисдикции, в федеральном органе конституционного правосудия, если проверка этого акта отнесена к его компетенции. При этом Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве «судебной инстанции, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2000 № 6-П и др.).

В КАС РФ (ч. 3 ст. 15) содержится норма, регламентирующая порядок обращения суда общей юрисдикции с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации. Она предусматривает, что «если при разрешении административного дела суд придет к выводу о несоответствии закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом административном деле, Конституции Российской Федерации, он обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке консти-

---

<sup>19</sup> Брежнев О. В. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации о разграничении подведомственности и особенностях взаимодействия между судами общей юрисдикции и органами конституционного правосудия // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 626—633.

туционности этого закона. В этом случае производство по административному делу приостанавливается».

Нужно подчеркнуть, что это правило носит императивный характер: оно фактически обязывает суды общей юрисдикции обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации в случае, если при рассмотрении административного дела суд приходит к убеждению, что подлежащий применению закон противоречит Конституции Российской Федерации.

Как считает О. В. Брежнев, суд общей юрисдикции, обладая правом непосредственного применения конституционных норм при разрешении административного дела (ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 15 КАС РФ), «не вправе отказать в применении законодательных норм без обращения в Конституционный Суд, если считает их противоречащими Конституции»<sup>20</sup>. Данный подход КАС РФ соответствует положениям ч. 1 ст. 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и правовым позициям, выраженным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.1998 № 19-П.

Важную роль в обеспечении законности деятельности органов публичной власти играет рассмотрение административных дел *об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих* по правилам, установленным КАС РФ. Процедура рассмотрения этой категории дел не является какой-либо новой, ранее неизвестной нашему законодательству. Возможность оспаривания действий и решений публичных субъектов была предусмотрена в главе 25 ГПК РФ (утратила силу с 15 сентября 2015 года с вступлением в силу КАС РФ, который «переносит» данную категорию дел из ГПК РФ) и предусматривается в настоящее время в главе 24 АПК РФ.

Попытаемся выяснить, какие новеллы появились в данной сфере с принятием КАС РФ. Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо разобраться, каким образом регулируется рассмотрение дел указанной категории в новом нормативном акте.

Следует обратить внимание на то, что КАС РФ по сравнению со ст. 254 ГПК РФ расширяет круг заявителей по данной категории дел. Условно заявителей можно разделить на две группы:

в первую группу входят лица и организации, защищающие собственный интерес;

---

<sup>20</sup> Там же.

во вторую — защищающие интересы других лиц.

Среди заявителей первой группы могут быть гражданин, организация и иные лица (ч. 1 ст. 218 КАС РФ). К иным лицам, в частности, относятся общественные объединения (ч. 2 ст. 218 КАС РФ).

Для заявителей первой группы предусмотрены следующие условия обращения в суд:

нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы (для общественных объединений — нарушены права всех членов объединения);

созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов;

на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Заявителями второй группы являются прокурор, органы государственной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, иные органы, организации и лица, каждый в меру своей компетенции, предусмотренной федеральным законом.

Данные заявители могут обращаться в суд при наличии следующих условий:

право обращения должно быть предусмотрено КАС РФ (например, в ст. 39 КАС РФ определены условия участия прокурора);

оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

К числу лиц, участвующих в административном деле, отнесены заинтересованные лица (ст. 47 КАС РФ).

Помимо административного истца и административного ответчика к участию в административном деле об оспаривании решения, действия (бездействия) должностного лица, государственного или муниципального служащего в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, в котором исполняют свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий. Необходимость его участия связана с особенностями исполнения решений по такой категории дел.

Заявители имеют возможность выбора процедуры оспаривания решения, действия (бездействия) публичного лица: они могут обратиться либо в вышестоящие в порядке подчиненности орган,



организацию, либо непосредственно в суд, либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования спора. Если федеральным законом установлено обязательное соблюдение досудебного порядка разрешения административных споров, обращение в суд возможно только после соблюдения этого порядка.

Не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, административные иски в случаях, если проверка законности решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, осуществляется в ином судебном порядке (ч. 6 ст. 218 КАС РФ). Например, заинтересованное лицо вправе обратиться в суд по поводу нарушения его прав в сфере применения норм уголовно-процессуального права, однако такие жалобы не могут рассматриваться по правилам административного судопроизводства<sup>21</sup>.

Поскольку дела об оспаривании решений, действий (бездействия) публичных субъектов рассматриваются судами общей юрисдикции, распределение дел между судами предполагается в соответствии с правилами родовой и территориальной подсудности, которые достаточно разнообразны и требуют учета многих факторов (таких, например, как место органа, организации в системе государственных органов; территория, на которой действует орган, организация), указанных в главе 2 КАС РФ. К рассмотрению дел данной категории привлечены все звенья судебной системы, за исключением мировых судей.

Следует знать о том, что законодатель предусмотрел такое действие, как отказ в принятии заявления (ст. 222 КАС РФ). Основания для отказа являются общими для всех административных исков, они установлены в ч. 1 ст. 128 КАС РФ:

а) административное исковое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского или уголовного судопроизводства либо арбитражным судом в порядке, предусмотренном арбитражным процессуальным законодательством;

б) административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом мест-

---

<sup>21</sup> См. об этом: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Гл. 16.

ного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым данным Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право;

в) из административного искового заявления не следует, что этими решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца;

г) имеется вступившее в законную силу решение суда по административному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, определение суда о прекращении производства по данному административному делу в связи с принятием отказа административного истца от административного иска, утверждением соглашения о примирении сторон или имеется определение суда об отказе в принятии административного искового заявления. Суд отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете;

д) имеются иные основания для отказа в принятии административного искового заявления, предусмотренные положениями данного Кодекса.

При этом определено, что отказ административному истцу в принятии административного искового заявления препятствует повторному обращению в суд с таким административным исковым заявлением (ч. 3 ст. 128 КАС РФ).

АПК РФ не предусматривает такого действия, как отказ в принятии заявления. Очевидно, КАС РФ сохраняет традиции именно ГПК РФ, где регламентированы и сам отказ в принятии заявления, и основания для такого отказа (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ).

В то же время новым и интересным законодательным решением следует признать возможность заключения сторонами — субъектами спорных публичных правоотношений мирового соглашения (ст. 137 КАС РФ). Раньше постановка такого вопроса сама по себе вызывала споры и сомнения<sup>22</sup>.

КАС РФ не только впервые позволяет это делать, но и оговаривает условия: примирение может касаться исключительно прав

---

<sup>22</sup> Терехова Л. А. Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) лиц, наделенных публичными полномочиями, в соответствии с КАС РФ // Судья. 2015. № 6. С. 21—25.

и обязанностей сторон как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон. Однако соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта не может быть утверждено (ч. 12 ст. 213 КАС РФ).

Необходимо обратить внимание и на возможность применения мер предварительной защиты по административному иску о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями. Суд вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия (ст. 223 КАС РФ).

В то же время согласно ч. 3 ст. 85 КАС РФ к мерам предварительной защиты не относится приостановление действий или решений должностного лица.

При рассмотрении административного дела суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. При этом суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия), и устанавливает в полном объеме обстоятельства, подлежащие выяснению при разрешении таких дел (ч. 8 ст. 226 КАС РФ).

Согласно ч. 9 ст. 226 КАС РФ суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Обязанность доказывания нарушения прав, свобод и законных интересов, соблюдения сроков обращения в суд возлагается на административного истца. Доказывать соблюдение требований нормативных актов, устанавливающих полномочия, порядок и основания принятия решения, касающихся содержания решения или действия, необходимо органу, организации, лицу, наделенным государственными или иными публичными полномочиями и принявшим оспариваемое решение либо совершившим оспариваемое действие (бездействие).

В случае непредставления публичным органом, организацией или лицом необходимых доказательств суд может истребовать их по своей инициативе. Если указанные орган, организация, лицо не представят истребуемые судом доказательства и не сообщат суду о невозможности их представления, на них может быть наложен судебный штраф (ст.ст. 122, 123 КАС РФ).

Правила доказательственной деятельности, установленные КАС РФ, свидетельствуют о том, что новый Кодекс сохраняет традицию, в соответствии с которой для защиты слабой стороны в рассматриваемых судом административных спорах по делам данной категории действуют доказательственные презумпции (презюмируется неправильность действий и решений публичного лица, пока им не доказано обратное), а суд имеет возможность самостоятельно собирать доказательства<sup>23</sup>.

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных публичными полномочиями, судом принимается одно из двух решений:

об удовлетворении полностью или в части заявленных требований и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление;

об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными (ч. 2 ст. 227 КАС РФ).

---

<sup>23</sup> Там же.

Характер исполнения решения по делу определяется необходимостью восстановить нарушенные права заявителя, причем непосредственно восстановление нарушенных прав и его сроки находятся под контролем суда. При этом согласно ст. 187 КАС РФ суд вправе указать предельные сроки исполнения решения суда с учетом характера дела.

В случае признания решения, действия (бездействия) незаконными обязанностью публичного лица является устранение допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца (или препятствий к их осуществлению и реализации) и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов указанным судом способом в установленный им срок. Кроме того, орган или должностное лицо обязаны сообщить суду об исполнении решения в течение одного месяца со дня вступления решения в законную силу.

В определенных случаях суд может признать необходимым опубликование решения суда по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, указав это в своем решении по конкретному делу (ч. 13 ст. 226 КАС РФ).

### **3. СТАДИИ И СРОКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

Анализ норм КАС РФ позволяет отнести судопроизводство по административным делам к разновидности юридического процесса с наличием характерных для последнего свойств, таких как стадийность и временная определенность.

В словарях русского языка «стадия» определяется как период, определенная ступень, фаза развития чего-либо<sup>24</sup>. Стадия юридического процесса — это его пространственно-временная, динамическая характеристика. Она выражается в совокупности процессуальных действий и процессуальных правоотношений, объединенных ближайшей целью — принятием закона<sup>25</sup>. Процессуальной стадии присуща совокупность следующих признаков:

1) стадия — относительно самостоятельная часть производства, выделяемая по признаку специальной процессуальной цели.

---

<sup>24</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1970. С. 751.

<sup>25</sup> Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 123—126.

Каждая стадия имеет относительно самостоятельную, но подчиненную общей цели процессуальную задачу, которая обуславливает, с одной стороны, принадлежность стадии к общей системе процесса, а с другой — качественные особенности стадии как в известной степени самостоятельного явления;

2) стадии органично связаны между собой, на новой стадии проверяется то, что было сделано раньше;

3) стадия имеет свой особый круг участвующих субъектов;

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

5) каждая стадия оформляется процессуальным документом, который подводит итог деятельности.

Структура стадии, в свою очередь, содержит менее крупные элементы, которые в теории административного права называются этапами<sup>26</sup>. Этап — это группа взаимосвязанных действий, существующих на каждой стадии.

Практически каждое процессуальное действие имеет определенные законом временные границы — сроки. Являясь одним из главных элементов процессуальной формы, сроки призваны обеспечивать динамизм процессуальной деятельности и упорядочивать ее. Строгое и неукоснительное соблюдение процессуальных сроков служит гарантией достижения юридического результата<sup>27</sup>.

На основе перечисленных теоретических положений, а также норм КАС РФ рассмотрим стадии производства по административному делу и их временную регламентацию.

К стадиям административного судопроизводства относятся:

первая стадия — возбуждение административного дела;

вторая стадия — подготовка дела к судебному разбирательству;

третья стадия — судебное разбирательство дела;

четвертая стадия — обжалование и опротестование решений и определений суда, не вступивших в законную силу (апелляция);

завершающая стадия — стадия исполнения судебных постановлений.

Законодатель предусматривает также возможность пересмотра решений, определений и постановлений суда в кассационном или

---

<sup>26</sup> Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 78.

<sup>27</sup> Зуева Л. Ю. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 45.

надзорном порядке, а также пересмотр по вновь открывшимся или новым обстоятельствам решений, определений и постановлений, вступивших в законную силу.

В соответствии с КАС РФ первая стадия — **возбуждение производства по административному делу**.

Поводом для возбуждения административного дела является предъявление административного искового заявления, содержащего требования:

о признании не действующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком;

о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия);

об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца;

об обязанности административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий;

об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом (ч. 1 ст. 124 КАС РФ).

Административное исковое заявление может содержать и иные требования, направленные на защиту прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений.

Согласно ст. 127 КАС РФ стадия возбуждения производства по административному делу состоит из двух процессуальных действий: вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству суда и направления копий определения лицам, участвующим в деле, их представителям.

Вопрос о принятии административного искового заявления к производству суда рассматривается судьей единолично *в течение трех дней со дня поступления административного искового заявления в суд*, если иной срок не предусмотрен КАС РФ (ч. 1 ст. 127 КАС РФ). Судья выносит одно из следующих определений:

о принятии административного искового заявления к производству суда (ст. 127 КАС РФ);

об отказе в принятии к рассмотрению административного искового заявления к производству суда (ст. 128 КАС РФ);

о возвращении судом административного искового заявления (ст. 129 КАС РФ);

об оставлении административного искового заявления без движения (ст. 130 КАС РФ).

В определении о принятии административного искового заявления к производству суда указываются номера телефонов и факсов суда, его почтовый адрес, адрес официального сайта суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», адрес электронной почты суда, по которым лица, участвующие в деле, могут направлять и получать информацию об административном деле, и иные сведения.

Копии определения о принятии административного искового заявления к производству суда направляются лицам, участвующим в деле, их представителям *не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.*

По мнению Л. Ю. Зуевой, столь короткий срок начальной стадии производства по административному делу обусловлен предшествующим ей принятием административного искового заявления, по сути, являющимся проверкой поступивших в суд документов на соответствие их требованиям, предусмотренным ст.ст. 128—130 КАС РФ<sup>28</sup>.

Второй стадией производства по административному делу является *подготовка административного дела к судебному разбирательству*, порядок осуществления которой определен нормами главы 13 КАС РФ.

Согласно ст. 132 КАС РФ подготовка к судебному разбирательству проводится в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения административного дела. В этой стадии участниками процесса являются судья, административный истец, административный ответчик, их представители и заинтересованные лица, чьи права и обязанности могут быть затронуты при разрешении административного дела.

Стадия подготовки административного дела к судебному разбирательству начинается с момента вынесения судьей определения с указанием действий, которые следует совершить сторонам и другим лицам, участвующим в деле, а также сроков совершения этих действий. Действия сторон и суда при подготовке административного дела к судебному разбирательству перечислены в ст. 135 КАС РФ. При этом, руководствуясь ст. 136 КАС РФ, суд может своим определением объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько находящихся

---

<sup>28</sup> Зуева Л. Ю. О стадиях и сроках производства по административному делу // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 45—50.



в производстве суда однородных административных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, либо несколько находящихся в производстве суда административных дел по искам одного административного истца к различным административным ответчикам, либо несколько административных дел по искам различных административных истцов к одному административному ответчику, если признает такое объединение способствующим правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований.

Согласно принципу диспозитивности стороны вправе уже в ходе подготовки административного дела к судебному разбирательству окончить дело соглашением о примирении. Если действия сторон не противоречат закону и не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц, цели административного судопроизводства достигаются наиболее экономичным способом. С учетом этого задача судьи состоит:

в разъяснении сторонам преимуществ окончания дела примирением;

в разъяснении того, что по своей юридической силе определение об утверждении соглашения о примирении не уступает решению суда и в случае необходимости также подлежит принудительному исполнению;

в соблюдении процедуры утверждения соглашения о примирении.

При этом важное значение имеет проверка условий соглашения о примирении, заключенного сторонами, и процессуальное закрепление соответствующих распорядительных действий сторон в предварительном судебном заседании (ст. 138 КАС РФ). Условия соглашения о примирении заносятся в протокол судебного заседания, и протокол подписывается обеими сторонами, а если соглашение о примирении выражено в письменном заявлении суду, то оно приобщается к административному делу, на что указывается в протоколе (ч. 1 ст. 157 КАС РФ).

Вторым этапом этой стадии судопроизводства является предварительное судебное заседание, который проводится в целях:

уточнения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела;

определения достаточности доказательств по административному делу;

выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным иском заявлением;

процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству;

выяснения возможности урегулирования административного спора до судебного разбирательства (ч. 1 ст. 138 КАС РФ).

Предварительное судебное заседание проводится единолично судьей, осуществлявшим подготовку по делу, с обязательным извещением лиц, участвующих в деле (ч. 2 ст. 138 КАС РФ).

После рассмотрения всех вопросов, вынесенных в предварительное судебное заседание, суд разрешает вопрос о готовности административного дела к судебному разбирательству, и это является моментом окончания рассматриваемой стадии. Судья выносит определение о назначении административного дела к судебному разбирательству, указывая на окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству.

Продолжительность данной стадии законодателем не определена. Согласно ст. 134 КАС РФ подготовка административного дела к судебному разбирательству проводится в срок, который определяется с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить.

Как считает Л. Ю. Зуева, «такой подход к определению срока подготовки административного дела к судебному разбирательству можно было бы признать верным лишь в случае, когда подготовка является не самостоятельной стадией, а этапом стадии, за временные границы которой правоприменитель выйти не может. В противном случае отсутствие временной регламентации стадии может привести к возникновению волокиты по административному делу и, как следствие, к нарушению законных прав и интересов участников производства»<sup>29</sup>.

Можно согласиться с тем, что общий срок подготовки административного дела к судебному разбирательству необходимо определить исходя из срока процессуального действия, требующего наибольших временных затрат. В случае если судья не укладывается в максимальный срок по объективным причинам, то его можно продлить<sup>30</sup>.

Итак, стадия подготовки административного дела к судебному разбирательству состоит из двух этапов: подготовительных действий, указанных в ст. 135 КАС РФ; предварительного судебного заседания, состоящего из процессуальных действий, предусмотренных ст. 138 КАС РФ.

---

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Там же.

Третьей стадией производства по административному делу является *стадия судебного разбирательства*. Она начинается с вынесения определения о назначении административного дела к судебному разбирательству и заканчивается объявлением решения суда.

Продолжительность указанной стадии зависит от разновидности производства по административному делу. Анализ норм КАС РФ позволяет сделать вывод о наличии трех видов производства по административному делу:

1) общее производство, осуществляющееся по общим правилам (раздел III КАС РФ);

2) особенное производство, реализуемое с определенными законом особенностями по отдельным категориям административных дел, указанным в разделе IV КАС РФ;

3) упрощенное (письменное) производство (раздел V КАС РФ).

Срок производства *по общим правилам* зависит также от того, каким судом осуществляется разбирательство. Так, Верховным Судом Российской Федерации административные дела рассматриваются и разрешаются *до истечения трех месяцев*, другими судами — *до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд*, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству. По сложным административным делам срок, установленный ч. 1 ст. 141 КАС РФ, *может быть продлен председателем суда, но не более чем на один месяц*.

В *особенном производстве* сроки зависят от того, к какой категории относится рассматриваемое дело. Например, административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке подлежит рассмотрению *в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда* (ч. 1 ст. 277 КАС РФ). Административное исковое заявление о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок рассматривается судом *в двухмесячный срок со дня поступления административного искового заявления* о присуждении компенсации вместе с делом в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству и на принятие судебного акта.

Рассмотрение административного дела в порядке *упрощенного производства* возможно в случае, если:

а) всеми лицами, участвующими в деле, заявлены ходатайства о рассмотрении административного дела в их отсутствие и их участие при рассмотрении данной категории административных дел не является обязательным;

б) ходатайство о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства заявлено административным истцом и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения административного дела;

в) указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не превышает двадцать тысяч рублей;

г) в иных случаях, предусмотренных КАС РФ.

В порядке упрощенного производства административные дела рассматриваются *без проведения устного разбирательства*. При этом судом исследуются только доказательства в письменной форме (включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме прокурора, если КАС РФ предусмотрено вступление прокурора в судебный процесс).

Упрощенное производство по административным делам имеет также такую особенность, как сокращенный срок. Согласно ч. 6 ст. 292 КАС РФ в порядке упрощенного производства административные дела рассматриваются *в срок, не превышающий десяти дней со дня вынесения определения о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства*.

Стадия судебного разбирательства состоит из четырех этапов: рассмотрение дела по существу; судебные прения;

возобновление рассмотрения дела по существу (факультативный этап); разрешение административного дела.

Решение суда вступает в законную силу по истечении срока, установленного для апелляционного обжалования, если оно не было обжаловано.

Четвертой стадией производства по административному делу является ***стадия апелляционного обжалования***.

В теории юридического процесса стадия обжалования в различных видах судебных и квазисудебных производств признается факультативной.

Право апелляционного обжалования решения суда принадлежит лицам, участвующим в деле, а также лицам, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом. Право при-

несения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в административном деле.

Общий срок подачи апелляционных жалобы, представления, как и согласно ГПК РФ, составляет *месяц со дня принятия судом решения*.

Однако для отдельных категорий административных дел установлены сокращенные сроки подачи апелляционной жалобы (представления). Например, *в течение десяти дней со дня принятия судом решения* могут быть поданы апелляционные жалоба, представление:

на решение суда по административному делу об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования (ч. 2 ст. 298 КАС РФ);

на решение суда по делу о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ч. 4 ст. 298 КАС РФ);

по административному делу об административном надзоре (ч. 5 ст. 298 КАС РФ);

по делу о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке, о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке или о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ч. 6 ст. 298 КАС РФ).

*В течение пяти дней со дня принятия судом решения* могут быть поданы апелляционные жалоба, представление на решение суда по делу об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 3 ст. 298 КАС РФ), которые ранее согласно нормам ГПК РФ обжаловались в течение одного месяца со дня вынесения решения.

Если апелляционные жалоба, представление поданы не на решение суда в целом, а только на его отдельную часть, то и в этом случае обжалуемое решение не вступает в законную силу<sup>31</sup>, поскольку суд апелляционной инстанции в соответствии с ч. 1 ст. 308 КАС РФ рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

В случае подачи апелляционных жалобы, представления решение суда вступает в законную силу после рассмотрения их судом, если обжалуемое решение суда не отменено. При отмене или изменении решения суда первой инстанции определением суда апелляционной инстанции и принятии нового решения оно вступает в законную силу немедленно.

На наш взгляд, стадия апелляционного обжалования состоит из таких этапов, как подготовка административного дела к рассмотрению и рассмотрение административного дела по существу.

В соответствии с КАС РФ апелляционные жалоба, представление подаются через суд, принявший решение. Однако подача апелляционных жалобы, представления допустима непосредственно в суд апелляционной инстанции, который направляет жалобу, представление в суд, принявший решение, для дальнейших действий.

После поступления административного дела с апелляционной жалобой или апелляционным представлением суд апелляционной инстанции в порядке подготовки административного дела к рассмотрению вправе :

истребовать необходимые доказательства;

применить меры предварительной защиты в случае, если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление, либо если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер. При этом они должны быть соотносимы с заявленным требованием и соразмерны ему;

---

<sup>31</sup> По аналогии с гражданскими процессуальными нормами. См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.06.2012 № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции».

приостановить исполнение судебного решения. Исполнение судебного решения приостанавливается, если заявитель обосновал невозможность или затруднительность поворота исполнения судебного акта.

Апелляционные жалобы, представления рассматриваются:

верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом — на решения районных судов, решения гарнизонных военных судов;

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации — на решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции;

Судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации — на решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции;

Апелляционной коллегией Верховного Суда Российской Федерации — на решения по административным делам Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации и Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, принятые ими по первой инстанции (ст. 296 КАС РФ).

По результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе:

оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционную жалобу, представление без удовлетворения;

отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по административному делу новое решение;

отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции;

отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по административному делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части;

оставить апелляционную жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований (ст. 309 КАС РФ).

Следует отметить, что наиболее существенным по сравнению с гражданским судопроизводством стало наделение суда апелляционной инстанции при рассмотрении административных дел правом отменить решение суда первой инстанции и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. В соответ-

ствии с ч. 3 ст. 309 КАС РФ такое полномочие предоставлено суду апелляционной инстанции в случаях, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если оно рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

Судебным актом апелляционной инстанции является апелляционное определение.

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

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает поступившее по апелляционным жалобе, представлению дело *в срок, не превышающий трех месяцев со дня его поступления.*

Указанные сроки распространяются на все административные дела, за исключением отдельных категорий, производство по которым осуществляется в соответствии с установленными ст. 305 КАС РФ особенностями.

Например, *не позднее дня, предшествующего дню проведения публичного мероприятия*, рассматриваются судом апелляционные жалоба, представление на решение суда по административному делу об оспаривании решений, действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования, другого публичного мероприятия), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого мероприятия и формы его проведения, поступившие до дня проведения публичного мероприятия (ч. 3 ст. 305 КАС РФ).

*В течение десяти дней со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции* рассматриваются судом апелляционные жалоба, представление на решение суда по административному делу об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о само-



ропуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования.

Следующая стадия производства по административным делам — **стадия исполнения судебных актов по административным делам.**

Исполнение судебных актов по административным делам регулируется нормами раздела VIII КАС РФ, Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» и иных федеральных законов, предусматривающих условия и порядок принудительного исполнения судебных актов.

Изучение указанных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о наличии трех основных этапов рассматриваемой стадии: обращение судебных актов к исполнению; реальное исполнение судебных актов; окончание исполнения судебных актов<sup>32</sup>.

Обращение судебного акта к исполнению заключается в передаче судебного акта судьей органу, должностному лицу, обязанным его исполнить.

Судебные акты по общему правилу приводятся в исполнение после вступления их в законную силу. Однако КАС РФ предусматривает случаи, когда возможно их немедленное исполнение. Так, немедленному исполнению подлежат:

решения, которыми признаны незаконными решения, действия (бездействие) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения (ч. 8 ст. 227 КАС РФ);

решение суда о включении гражданина в список избирателей (ч. 6 ст. 244 КАС РФ);

решение суда по административному делу о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (ч. 3 ст. 259 КАС РФ);

решение суда об удовлетворении административного иска о ликвидации общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, о запрете деятельности обще-

---

<sup>32</sup> Зуева Л. Ю. О стадиях и сроках... С. 45—50.

ственного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, о прекращении деятельности средств массовой информации по основаниям, предусмотренным федеральным законом, регулирующим отношения в сфере противодействия экстремистской деятельности, в части прекращения деятельности общественного объединения, некоммерческой организации или в части прекращения поиска, получения, производства и распространения массовой информации средством массовой информации (ч. 3 ст. 264 КАС РФ).

В случае необходимости исполнение судебного акта может производиться принудительно на основании выданного судом исполнительного листа. Исполнительный лист выдается судом, рассмотревшим административное дело в первой инстанции, после вступления судебного акта в законную силу, а в случае если судебный акт подлежит немедленному исполнению или обращен судом к немедленному исполнению, — после принятия такого судебного акта или обращения его к немедленному исполнению.

Сроки предъявления исполнительного листа к исполнению:

в течение трех лет со дня вступления судебного акта в законную силу, или со следующего рабочего дня после дня принятия судебного акта, подлежащего немедленному исполнению, или со дня окончания срока, установленного при предоставлении отсрочки исполнения судебного акта;

в течение трех месяцев со дня вынесения определения о восстановлении пропущенного срока предъявления исполнительного листа к исполнению.

Стадия исполнения завершается вынесением судебным приставом-исполнителем постановления об окончании исполнительного производства с указанием на исполнение требований, содержащихся в исполнительном документе, полностью или частично либо на их неисполнение; направлением копии постановления в суд. Копия постановления направляется не позднее дня, следующего за днем его вынесения.

Факультативной стадией, как и стадия апелляционного обжалования, является *пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений в порядке кассационного и надзорного производства.*

В соответствии с нормами главы 35 КАС РФ вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами, *в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу.* Кассационные жалобы, представление, поданные по истечении шестимесячного срока, если в них отсут-

ствуует ходатайство о восстановлении пропущенного срока, подлежат возвращению без рассмотрения по существу определением судьи подавшему их лицу (п. 3 ч. 1 ст. 321 КАС РФ).

Продолжительность указанной стадии зависит от того, каким судом рассматриваются кассационные жалоба, представление. Так, в суде кассационной инстанции, за исключением Верховного Суда Российской Федерации, кассационные жалоба, представление рассматриваются *в срок, не превышающий одного месяца, если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело было истребовано*, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в суд кассационной инстанции.

В Верховном Суде Российской Федерации кассационные жалоба, представление рассматриваются *в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий трех месяцев, если административное дело было истребовано*, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в Верховный Суд Российской Федерации. Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместитель в случае истребования административного дела с учетом его сложности *могут продлить срок рассмотрения кассационных жалобы, представления, но не более чем на два месяца*.

Следует знать, что в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования кассационные жалоба, представление по делам об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации *рассматриваются в течение пяти дней*.

Пересмотр судебных постановлений в порядке надзора регламентирован главой 36 КАС РФ. Вступившие в законную силу судебные акты могут быть пересмотрены в порядке надзора Президиумом Верховного Суда Российской Федерации по жалобам лиц, участвующих в деле, и других лиц, если их права, свободы и законные интересы нарушены этими судебными актами. Надзорные жалоба, представление подаются непосредственно в Верховный Суд Российской Федерации *в течение трех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу*. Указанный срок может быть восстановлен только в исключительных случаях, когда суд признает уважительными причины его пропуска по обстоятель-

ствам, объективно исключаящим возможность подачи надзорных жалобы, представления в установленный срок.

Перед возбуждением надзорного производства судья Верховного Суда Российской Федерации изучает надзорные жалобу, представление по материалам, приложенным к жалобе, представлению, либо по материалам истребованного административного дела.

По результатам изучения судья выносит определение:

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

о передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

С момента вынесения определения о передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения возбуждается надзорное производство. Далее определение вместе с надзорной жалобой, представлением и административным делом передается судьей в Президиум Верховного Суда Российской Федерации.

С принятия Президиумом Верховного Суда Российской Федерации административного дела к рассмотрению начинается второй этап стадии — рассмотрение надзорных жалобы, представления по существу в судебном заседании *в срок, не превышающий двух месяцев со дня вынесения судьей Верховного Суда Российской Федерации определения.*

Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации по административному делу вступает в законную силу со дня его принятия и обжалованию не подлежит.

Законодатель предусмотрел еще одну факультативную стадию — ***пересмотр вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам*** (ст. 345 КАС РФ).

Вступившие в законную силу решения судов первой инстанции, определения судов апелляционной инстанции, постановления и определения судов кассационной инстанции, постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации могут быть пересмотрены по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судом, принявшим решение. При этом заявление, представление о пересмотре вступившего в законную силу судебного акта подаются лицами, участвующими в деле, а также лицами, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом, *в срок, не превышающий трех месяцев со дня*

*появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра судебного акта.*

По результатам рассмотрения заявления, представления о пересмотре вступивших в законную силу решения, определения, постановления суда по новым или вновь открывшимся обстоятельствам суд может:

отказать в удовлетворении заявления, представления. В этом случае судом выносится определение, копии которого направляются лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения;

удовлетворить заявление, представление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и отменить ранее принятый им судебный акт по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. В этом случае судом выносится судебный акт в форме, предусмотренной КАС РФ для производства в суде соответствующей инстанции.

#### **4. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

Основой при определении понятия «субъекты административного судопроизводства» и тем более последующей их классификации служит такой важный элемент согласно теории правоотношений, как субъект права. Именно субъект права, обладая уникальными свойствами, которые в юриспруденции называются правосубъектностью, способен участвовать в отношениях в сфере административного судопроизводства.

Вопрос об общей правосубъектности и процессуальной правосубъектности в частности рассмотрен в научных трудах по теории права, гражданскому процессу, административному праву и процессу и др. Так, С. С. Алексеев отмечал, что правосубъектность является первичным звеном конкретизации юридических норм, ею определяется правовое положение лица: субъекты занимают определенное отношение друг к другу<sup>33</sup>. В научной литературе преимущественно предлагается обобщенное понимание правосубъектности как способности лица иметь и осуществлять предоставленные ему нормами права субъективные права и обязанности.

Административной процессуальной правосубъектности посвящены положения ст. 5 КАС РФ. Так, в соответствии с легальным толкованием законодателя через понятие административной

---

<sup>33</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 277.

процессуальной правоспособности административной процессуальной правосубъектностью признается способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве, а через понятие административной процессуальной дееспособности законодатель определяет, кто из лиц, наделенных административной процессуальной правоспособностью, может самостоятельно реализовать свои процессуальные права и обязанности в суде.

Говоря о субъекте административного судебного процесса, можно согласиться с мнением о том, что это «лицо, которое наделено хотя бы одним предусмотренным законодательством об административном судопроизводстве правом или (и) одной обязанностью и которое при стечении определенных обстоятельств могло бы осуществлять урегулированную законодательством об административном судопроизводстве деятельность, вступать в отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, с другими субъектами судебного процесса по своей инициативе или по требованию закона»<sup>34</sup>.

Субъектов административного судопроизводства, вступающих в административно-процессуальные отношения, можно классифицировать следующим образом:

государственные органы и должностные лица, осуществляющие судебный процесс;

лица, участвующие в административном деле;

иные субъекты.

Необходимость различать деятельность суда и деятельность лиц, участвующих в деле, существует объективно. Суд и лица, участвующие в деле, — субъекты процессуальных отношений, выполняющие различные функции в судопроизводстве<sup>35</sup>.

Функции лиц, участвующих в деле, вытекают из состязательной формы административного судопроизводства и обусловлены статусом предполагаемых участников материального правоотношения, характером заинтересованности в деле и процессуальными задачами состязательного административного процесса.

Функции иных участников процесса определяются возложенными на них процессуальными обязанностями и предоставленными им правами.

---

<sup>34</sup> Рыжаков А. Указ. соч.

<sup>35</sup> Фокина М. А. Механизм доказывания по гражданским делам: теоретико-прикладные проблемы. М., 2010. С. 474—477.

## ***Государственные органы и должностные лица, осуществляющие судебный процесс***

Функцией суда как органа правосудия является разрешение дела по существу как форма реализации полномочий в сфере материального права. Для повышения объективности и предоставления судьям возможности обсуждения вопросов, возникающих при разрешении наиболее сложных административных дел, в КАС РФ предусмотрен перечень дел, подлежащих коллегиальному рассмотрению судом первой инстанции. Так, в суде первой инстанции рассматриваются коллегиально:

1) административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

2) административные дела о расформировании избирательных комиссий;

3) административные дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента Российской Федерации, о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, о результатах референдума Российской Федерации;

4) административные дела, направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение;

5) административные дела, решения о коллегиальном рассмотрении которых приняты председателем суда в связи с их особой сложностью на основании мотивированного заявления судьи (ч. 2 ст. 31 КАС РФ).

Помимо этого суд выполняет процессуальные функции руководства процессом, а также оказания участникам процесса содействия в реализации их прав.

Без сомнения, можно утверждать, что субъектом, определяющим предмет доказывания, является суд. В российском судопроизводстве нет правила, по которому суд был бы обязан исследовать только те обстоятельства, на которые ссылаются стороны. Так, согласно ч. 3 ст. 62 КАС РФ «обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами

государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Более того, неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела, рассматривается как ошибка суда и в соответствии с ч. 2 ст. 310 КАС РФ служит основанием для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке.

Однако нужно знать, что хотя определение круга юридически значимых обстоятельств и является процессуальной обязанностью суда, стороны также участвуют в формировании предмета доказывания и кроме того оказывают определяющее влияние на его формирование.

Суд является активным участником исследования доказательств. С одной стороны, суд, осуществляя функцию руководства процессом, определяет порядок исследования доказательств, организует процессуальные действия лиц, участвующих в деле, и других участников процесса, выполняет распорядительные полномочия, рассматривая ходатайства и заявления сторон. С другой стороны, суд, реализуя функцию рассмотрения дела по существу, получает и анализирует доказательственную информацию, допрашивает свидетелей, экспертов, исследует письменные и вещественные доказательства.

Обязанностью суда согласно ст. 84 КАС РФ является оценка доказательств, при этом результаты оценки доказательств суд обязан отразить в своем решении, в котором приводятся мотивы, по которым одни доказательства приняты в качестве средств обоснования выводов суда, другие доказательства отвергнуты судом, а также основания, по которым одним доказательствам отдано предпочтение перед другими.

Доказывание в суде первой инстанции завершается формулированием на основе собранных доказательств выводов о наличии либо отсутствии исковых фактов и закреплением этих выводов в мотивировочной части судебного решения<sup>36</sup>. Согласно ч. 4 ст. 180 КАС РФ указание обстоятельств, установленных судом, — обязательный элемент мотивировочной части решения.

---

<sup>36</sup> См. об этом: Баулин О. В. Суд как субъект доказывания в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2014. № 5. С. 54—66.



Таким образом, суд как орган правосудия при разрешении административного дела, по сути, выполняет процессуальные функции руководства процессом, а также оказания участникам процесса содействия в реализации их прав, является субъектом доказывания, необходимым участником доказательственной деятельности.

Подсудность административных дел судам определяется главой 2 КАС РФ.

**Административные дела, подсудные военным судам.** В систему военных судов входят окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды. В силу ст. 7 Федерального конституционного закона от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» и ст. 18 КАС РФ административные дела, связанные с защитой нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений, подсудны военным судам. При этом *гарнизонный военный суд* рассматривает в качестве суда *первой инстанции* административные дела, не отнесенные к подсудности Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации (действует в составе Верховного Суда Российской Федерации и является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к окружным (флотским) военным судам) или окружного (флотского) военного суда.

*Окружным (флотским) военным судом* рассматриваются *апелляционные жалобы, представления* на решения гарнизонных военных судов.

В качестве суда *кассационной инстанции* выступает *президиум окружного (флотского) военного суда* — в отношении вступивших в законную силу решений и определений гарнизонных военных судов, а также апелляционных определений окружного (флотского) военного суда (ч. 2 ст. 319 КАС РФ).

**Административные дела, подсудные районному суду** (ст. 19 КАС РФ). Родовая подсудность административных дел районным судам определяется по «остаточному» принципу. Районные суды рассматривают все административные дела, за исключением дел, отнесенных к компетенции судов субъектов Российской Федерации, военных судов и Верховного Суда Российской Федерации.

**Административные дела, подсудные верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа**, перечислены в ст. 20 КАС РФ. Данные суды в качестве суда

*первой инстанции* имеют право рассматривать 15 категорий административных дел.

Кроме того, согласно ст. 296 КАС РФ эти суды могут рассматривать *апелляционные жалобы, представления* на решения районных судов.

*Президиум* верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа обладает правом рассмотрения *кассационных жалоб, представлений* на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, на апелляционные определения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа (ч. 2 ст. 319 КАС РФ).

**Верховный Суд Российской Федерации** рассматривает в качестве суда *первой инстанции* административные дела, перечисленные в ст. 21 КАС РФ, — всего 14 категорий.

В качестве суда *апелляционной инстанции* выступают :

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации — в отношении решений верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятых ими по первой инстанции;

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации — в отношении решений окружных (флотских) военных судов, принятых ими по первой инстанции;

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации — в отношении решений по административным делам Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации и Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, принятых ими по первой инстанции.

Согласно ч. 2 ст. 319 КАС РФ *кассационные полномочия* в Верховном Суде Российской Федерации выполняют:

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации;

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации.

Вступившие в законную силу судебные акты могут быть пересмотрены также в порядке надзора. *Надзорные полномочия* Верховного Суда Российской Федерации выполняет Президиум Верховного Суда Российской Федерации (ст. 332 КАС РФ).

### *Лица, участвующие в административном деле*

В КАС РФ по сравнению с ГПК РФ более детально регламентированы положения о лицах, участвующих в деле, к которым согласно ст. 37 КАС РФ отнесены:

стороны (административный истец и административный ответчик);

заинтересованные лица;

прокурор;

органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

Сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик (ст. 38 КАС РФ).

Под **административным истцом** понимается лицо, которое обратилось в суд в защиту своих прав, свобод, законных интересов, либо лицо, в интересах которого подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином, либо прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, обратившиеся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций.

Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в качестве административного истца принадлежит:

гражданам, достигшим возраста восемнадцати лет и не признанным недееспособными;

несовершеннолетним гражданам в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет и гражданам, ограниченным в дееспособности, — по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых указанные граждане согласно закону могут участвовать самостоятельно. В случае необходимости суд может привлечь к участию в рассмотрении административного дела законных представителей этих граждан;

российским, иностранным и международным организациям, общественным объединениям и религиозным организациям, в том числе некоммерческим, а в случаях, предусмотренных КАС РФ, — органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума, иным органам и организациям, наделенным отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицам;

общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, — по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать.

При этом права, свободы и законные интересы граждан, не достигших возраста восемнадцати лет, граждан, ограниченных в дееспособности, которые не могут согласно законодательству самостоятельно участвовать в административных делах, возникающих из спорных административных и иных публичных правоотношений, защищают в судебном процессе их законные представители — родители, усыновители, опекуны или попечители.

Права, свободы и законные интересы граждан, признанных недееспособными, защищают в судебном процессе их законные представители.

Законодатель устанавливает национальный правовой режим в области защиты прав, свобод и законных интересов иностранных граждан, иностранных организаций и лиц без гражданства в сфере административных и иных публичных отношений (ст. 5 КАС РФ). Национальный режим означает, что иностранным лицам предоставляется такой же режим, как и для граждан России, российских организаций, на них распространяются одинаковые процессуальные права и обязанности. В законе отсутствуют ограничения или дополнительные требования для иностранных лиц, от которых зависит их право обращения в суд. Согласно ст. 5 КАС РФ административная процессуальная дееспособность иностранных граждан, лиц без гражданства определяется их личным законом, международным договором этой страны с Российской Федерацией и законодательством, регулирующим вопросы участия этих лиц в спорных административных и иных публичных правоотношениях. Личным законом иностранного гражданина считается право страны, гражданство которой гражданин имеет. Если гражданин наряду с гражданством Российской Федерации имеет гражданство иностранного государства, его личным законом считается российское право. При наличии у иностранного гражданина гражданства нескольких иностранных государств его личным законом считается право страны, в которой гражданин имеет место жительства. Если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации, его личным законом считается российское право. Личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства.

Следует знать, что законодатель позволяет совместное участие в административном деле нескольких административных истцов и административных ответчиков, которое легально толкуется как

процессуальное соучастие (ст. 41 КАС РФ). Процессуальное соучастие допускается, если:

предметом спора, возникшего из административных или иных публичных правоотношений (административного спора), являются общие права и (или) обязанности нескольких административных истцов либо нескольких административных ответчиков;

права и (или) обязанности нескольких субъектов административных или иных публичных правоотношений (нескольких административных истцов либо нескольких административных ответчиков) имеют одно основание;

предметом административного спора являются однородные права или обязанности субъектов административных или иных публичных правоотношений.

Кроме того, согласно КАС РФ возможно обращение в суд группы лиц с коллективным административным иском заявлением при наличии следующих условий:

1) многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований потенциальных членов группы в индивидуальном порядке и в порядке совместной подачи административного искового заявления (соучастия);

2) однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований;

3) наличие общего административного ответчика (административных ответчиков);

4) использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав (ст. 42 КАС РФ).

Под **административным ответчиком** понимается лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникшему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд. Ими могут быть:

органы государственной власти, иные государственные органы; органы местного самоуправления;

избирательные комиссии, комиссии референдума;

иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями;

должностные лица;

государственные и муниципальные служащие.

В случаях, установленных законом, административными ответчиками могут быть граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях.

**Заинтересованные лица.** Участие в административном деле этих лиц предусмотрено ст. 47 КАС РФ. Основания их участия в деле напоминают основания участия третьих лиц в исковом производстве в рамках ст. 42 ГПК РФ. Юридическая заинтересованность в исходе дела третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора, обусловлена тем, что решение суда по делу может каким-либо образом повлиять на их права и (или) обязанности по отношению к одной из сторон.

Под заинтересованными лицами согласно КАС РФ понимаются лица, чьи права и обязанности могут быть затронуты при разрешении административного дела. В процесс такие лица вступают на стороне истца или ответчика как по собственной инициативе, так и по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда, если судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон (чч. 1, 2 ст. 47 КАС РФ). О вступлении в административное дело заинтересованного лица либо о привлечении заинтересованного лица к участию в административном деле или об отказе в этом судом выносится определение. Заинтересованные лица пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности одной из сторон, за исключением права на изменение основания или предмета административного иска, отказ от административного иска, признание административного иска или заключение соглашения о примирении, подачу встречного административного иска.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении к числу иных лиц, права и обязанности которых могут быть затронуты решением суда, относит собственника, сосособственника, бывшего собственника, соарендатора объекта недвижимости.

**Прокурор.** На сегодняшний день правовое положение прокуратуры имеет особое значение, именно она выступает гарантом в защите прав и интересов граждан, государства, общества в целом. В статье 39 КАС РФ закреплены общие положения об участии прокурора в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции. Полномочия прокурора в этом судебном процессе реализуются в трех формах:

путем обращения в суд с административными исковыми заявлениями;

путем вступления в процесс для дачи заключения по делам об оспаривании нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 213 КАС РФ);

путем подачи апелляционных представлений на решения судов первой инстанции, кассационных представлений на вступившие в законную силу решения суда и надзорных представлений

на вступившие в законную силу судебные акты, за исключением судебных актов Президиума Верховного Суда Российской Федерации, если в рассмотрении дела участвовал прокурор<sup>37</sup>.

Законодатель определил, что административное исковое заявление может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд (ч. 1 ст. 39 КАС РФ). Поэтому прокуроры должны сосредоточить внимание на защите прав, свобод и законных интересов социально незащищенных слоев населения (инвалидов, пенсионеров, малообеспеченных, многодетных, несовершеннолетних и т. д.), имея в виду, что указанные лица по объективным причинам не могут самостоятельно обратиться в суд за защитой нарушенных прав. На практике основанием для предъявления административного искового заявления в суд является обращение гражданина к прокурору о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов.

В соответствии со ст. 125 КАС РФ административное исковое заявление подается в суд в письменной форме и подписывается с указанием даты внесения подписей административным истцом. В нем прокурор приводит доказательства, которые ему известны и которые могут быть использованы судом при установлении обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. В соответствии со ст. 62 КАС РФ каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований или возражений, обеспечить полноту и аргументированность заявлений с представлением исчерпывающих доказательств<sup>38</sup>. При несоблюдении прокурором этих требований в соответствии со ст. 130 КАС РФ возможно оставление административного искового заявления прокурора без движения.

В исковом заявлении прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина также должны быть указаны при-

---

<sup>37</sup> По аналогии с ранее действовавшими гражданскими процессуальными нормами. См. информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27.01.2003 № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

<sup>38</sup> По аналогии с ранее действовавшими гражданскими процессуальными нормами. См. приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе».

чины, исключаящие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином.

Генеральный прокурор Российской Федерации указывает в приказе от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе», что «прокурору, предъявившему иск (заявление) в интересах гражданина, который по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд, следует принимать меры к обеспечению эффективной защиты нарушенного права указанного гражданина на судопроизводство в разумный срок посредством обращения при наличии к тому оснований к председателю соответствующего суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела, а также в суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок»<sup>39</sup>.

Согласно ч. 4 ст. 39 КАС РФ прокурор, обратившийся в суд с административным исковым заявлением, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска.

В суде второй инстанции прокурор принимает участие в апелляционном производстве. На основании ст. 295 КАС РФ на решение суда первой инстанции прокурор, участвующий в деле, может принести апелляционное представление.

Статья 313 КАС РФ также предусматривает, что на определение суда первой инстанции прокурором может быть принесено представление в вышестоящий суд в случаях, предусмотренных КАС РФ, либо если это определение исключает возможность дальнейшего движения административного дела. В соответствии со ст. 314 КАС представление прокурора может быть подано:

по общему правилу, *в течение пятнадцати дней со дня вынесения определения судом первой инстанции;*

в порядке исключения, *в течение десяти дней со дня принятия судом определения суда по административному делу:*

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

---

<sup>39</sup> По аналогии с ранее действовавшими гражданскими процессуальными нормами.



б) об административном надзоре;

в) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

г) о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке или об отказе в психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке.

Представления прокурора рассматриваются:

на определения районного суда, гарнизонного военного суда — верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом;

на определения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда — апелляционной инстанцией верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда;

на определения Верховного Суда Российской Федерации по административным делам, рассмотренным им в качестве суда первой инстанции, — Апелляционной коллегией Верховного Суда Российской Федерации.

Если прокурор по каким-либо причинам реально не участвовал в суде первой инстанции, хотя и должен был участвовать, он в соответствии со ст.ст. 37 и 45 КАС РФ является лицом, участвующим в деле, и вправе обжаловать судебные акты по этому делу путем внесения апелляционного и кассационного представления, условия и порядок подачи которых определены в главах 34 и 35 КАС РФ<sup>40</sup>.

Как считает А. С. Федина, «в отношении прокурора, вступающего в процесс для дачи заключения, в КАС содержится правило, в основе которого лежит подход, содержащийся в ГПК, суть которого состоит в ограничении права прокурора вступать в уже начатый процесс для дачи заключения по делу только случаями, предусмотренными самим Кодексом (ч. 7 ст. 39). Также прокурор не дает заключение по административному делу, если админи-

---

<sup>40</sup> Рыжаков А. П. Указ. соч.

стративное дело возбуждено на основании его административного искового заявления»<sup>41</sup>.

Часть 6 ст. 318 КАС РФ предоставляет прокурору право на обращение в суд кассационной инстанции с представлением о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов, если в рассмотрении дела участвовал прокурор. Такое право имеют:

Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители — в любой суд кассационной инстанции;

прокурор республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, военного округа (флота) — соответственно в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда.

Требования, предъявляемые к кассационному представлению прокурора и к кассационной жалобе, раскрыты в ст. 320 КАС РФ и они идентичны. Кассационное представление прокурора должно быть подписано прокурором, к нему прилагаются заверенные соответствующим судом копии судебных актов, принятые по административному делу.

В статье 321 КАС РФ перечислены основания возвращения представления прокурора без рассмотрения по существу. Это возможно, если кассационное представление:

не отвечает требованиям, предусмотренным ст. 320 КАС РФ;

подано лицом, не имеющим права на обращение в суд кассационной инстанции;

подано с нарушением правил подсудности, установленных ст. 319 КАС РФ.

Кассационное представление также возвращается без рассмотрения по существу в случае, если поступила просьба о возвращении или об отзыве кассационного представления; пропущен срок обжалования судебного акта в кассационном порядке и в представлении отсутствует просьба о восстановлении этого срока или в его восстановлении отказано.

В стадии надзорного производства с представлением о пересмотре судебных актов в Президиум Верховного Суда Российской Федерации могут обращаться Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, если в рассмотрении административного дела участвовал прокурор (ч. 3 ст. 332 КАС РФ).

---

<sup>41</sup> Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (поглавный) / под ред. А. А. Муравьева. М., 2015. 408 с.

***Органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц.*** Право на обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц определено ст. 40 КАС РФ. Так, в соответствии с указанной нормой права в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов могут обратиться:

государственные органы;

должностные лица;

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;  
уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Законодатель дает возможность обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами, также негосударственным органам, организациям, гражданам, общественным объединениям.

***Правовое положение лиц, участвующих в деле.*** КАС РФ определяет права и обязанности лиц, участвующих в деле. В статье 45 КАС РФ перечислены общие для всех участников административного судопроизводства права. Это право:

знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии;

заявлять отводы;

представлять доказательства, до начала судебного разбирательства знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств;

задавать вопросы другим участникам судебного процесса;

заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания, результатами аудио- и (или) видеопотоколирования хода судебного заседания, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопотоколирования;

давать объяснения суду в устной и письменной форме;

приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам;

возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле;

знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, о принятых по данному административному делу судебных

актах и получать копии судебных актов, принимаемых в виде отдельного документа;

знакомиться с особым мнением судьи по административному делу;

обжаловать судебные акты в части, касающейся их прав, свобод и законных интересов;

пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными КАС РФ. Так, сторонам, помимо перечисленных, предоставляются права:

выступать по административному делу самостоятельно или поручить ведение административного дела одному или нескольким из соучастников (ч. 3 ст. 41 КАС РФ);

окончить дело соглашением о примирении сторон (ст. 46 КАС РФ);

признавать обстоятельства, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения, освободить последнюю от необходимости дальнейшего доказывания этих фактов (ч. 1 ст. 65 КАС РФ).

КАС РФ устанавливает и новые дополнительные возможности для участвующих в деле лиц, обусловленные включением электронных технологий в административное судопроизводство. Так, лица, участвующие в деле, вправе представлять в суд сведения в виде электронных документов, изготовленных ими либо иными лицами, органами, организациями.

Кроме того, с 15 сентября 2016 года лица, участвующие в деле, будут иметь возможность:

направлять в суд заявления, ходатайства, иные документы, связанные с рассмотрением административного дела, в электронном виде, заполнять формы документов, размещенных на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

получать с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет», копии судебных актов, извещений, вызовов в суд и иных документов (за исключением документов, содержащих информацию, доступ к которой в соответствии с законодательством ограничен) в виде электронных документов, подписанных судьей усиленной квалифицированной электронной подписью.

Лица, участвующие в деле, несут процессуальные обязанности, предусмотренные КАС РФ, а также обязанности, возложенные на них судом в ходе административного судопроизводства. За неисполнение процессуальных обязанностей лица, участвующие в деле, подвергаются мерам процессуального принуждения. К ним относятся:

ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова;  
предупреждение;  
удаление из зала судебного заседания;  
привод;  
обязательство о явке;  
судебный штраф (ст. 116 КАС РФ).

### ***Иные участники судебного процесса***

В административном судопроизводстве наряду с лицами, участвующими в деле, могут участвовать их представители, лица, содействующие осуществлению правосудия, в том числе эксперт, специалист, свидетель, переводчик, секретарь судебного заседания (ст. 48 КАС РФ).

***Представительство в суде.*** Законодатель предоставляет гражданам, организациям, общественным объединениям, органам государственной власти, иным государственным органам и органам местного самоуправления право свободного выбора своих представителей для участия от их имени в административном судопроизводстве, не связывая возможность реализации этими субъектами данного права необходимостью заключать соответствующие договоры на оказание юридической помощи лишь с лицами, осуществляющими такую деятельность только на профессиональной основе (адвокатами).

К лицам, которые могут быть представителями в суде, предъявляются определенные требования: ими могут быть только полностью дееспособные физические лица, не состоящие под опекой или попечительством, имеющие высшее юридическое образование (ч. 1 ст. 55 КАС РФ).

К таким лицам, в частности, относятся адвокаты, которые в силу ст. 9 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» не могут приобрести этот статус без высшего юридического образования.

Для участия в рассмотрении судом административного дела представители обязаны представлять не только документы, удостоверяющие их статус и полномочия, но и документ об образовании.

В российском административном судопроизводстве существует два вида представительства: по соглашению заинтересованных лиц (договорное) и в силу закона (законное). В первом случае в качестве представителей могут выступать адвокаты; во втором — близкие родственники, а также должностные лица предприятий, учреждений и организаций, представляющие интересы послед-

них в силу своего должностного положения (руководители, юрисконсульты и т. п.)<sup>42</sup>. Так, ч. 4 ст. 54 КАС РФ определяет случаи, когда адвокат выступает представителем по назначению суда. К ним относятся, например, случаи, если у административного ответчика, место жительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке, нет представителя.

Для большей объективности и обеспечения равных процессуальных возможностей гражданина и государства, направления судебного процесса в правовое русло предусмотрено обязательное ведение ряда административных дел с участием представителя.

Обязательное представительство вводится для граждан, не имеющих высшего юридического образования, и только по административным делам, представляющим наибольшую сложность с точки зрения реализации гражданами своих процессуальных прав и обязанностей. Например, дела об оспаривании нормативных правовых актов, рассматриваемые в Верховном Суде Российской Федерации, верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области и суде автономного округа, граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут через представителя.

От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов (ст. 54 КАС РФ).

Полномочия представителя по своему содержанию могут быть общими и специальными.

К *общим полномочиям* относятся процессуальные действия, которые вправе совершать любой представитель, выступая от имени представляемого, независимо от того, оговорены ли они в доверенности. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 56 КАС РФ представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, а при обязательном ведении административного дела в суде с участием представителя — совершать вместо представляемого лица все процессуальные действия, за исключением действий, связанных с получением объяснений и пояснений у самого представляемого лица и привлечением его к

---

<sup>42</sup> См. об этом: Рыжаков А. П. Указ. соч.

участию в осуществлении иных процессуальных прав, если суд признает это необходимым. К их числу относятся полномочия по знакомству с материалами административного дела, снятию копий с материалов дела, заявлению отводов, представлению доказательств, участию в исследовании доказательств и иные, связанные с возможностью участия в судебном процессе.

*Специальные полномочия* — это те полномочия, которые представитель вправе совершать только при указании на них в доверенности. К ним относятся полномочия, перечисленные в ч. 2 ст. 56 КАС РФ, т. е. право представителя:

на подписание административного искового заявления и возражений на административное исковое заявление, подачу их в суд;

на заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску;

на подачу встречного административного искового заявления;

на заключение соглашения о примирении сторон или соглашения сторон по фактическим обстоятельствам административного дела;

на полный либо частичный отказ от административного иска или на признание административного иска;

на изменение предмета или основания административного иска;

на передачу полномочий представителя другому лицу (пере доверие);

на подписание заявления о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам;

на обжалование судебного акта;

на предъявление исполнительного документа к взысканию;

на получение присужденных денежных средств или иного имущества.

Указанные полномочия должны быть специально оговорены в доверенности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование основных положений Кодекса административно-судопроизводства дает возможность для следующих выводов.

1. Кодекс принят в целях реализации положений Конституции Российской Федерации, Федеральных конституционных законов «О судебной системе Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» об административном судопроизводстве. Установление эффективного порядка административного судопроизводства имеет важное значение для обеспечения защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных

правоотношений, а также для судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

2. При регламентации административного судопроизводства в КАС РФ были учтены те нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, которые касаются производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и которые оправдали себя на практике. При разработке КАС РФ приняты во внимание не потребовавшие существенной переработки такие устоявшиеся институты гражданского судопроизводства, как возбуждение производства по делу, возвращение искового заявления, оставление его без движения, отказ в принятии искового заявления, прекращение производства по делу, оставление заявления без рассмотрения.

3. В целях обеспечения в административном судопроизводстве надлежащей состязательности и равноправия сторон, занимающих неравное положение в публичных правоотношениях и располагающих в связи с этим не вполне равнозначными возможностями в доказывании обстоятельств по административному делу, в КАС РФ делается акцент на активную роль суда при разрешении дела.

4. Для повышения объективности и предоставления судьям возможности обсуждения вопросов, возникающих при разрешении наиболее сложных административных дел, в Кодексе предусмотрен перечень дел, подлежащих коллегиальному рассмотрению судом первой инстанции.

5. Для большей объективности и обеспечения равных процессуальных возможностей гражданина и государства, направления судебного процесса в правовое русло предусмотрено обязательное ведение гражданами ряда административных дел с участием представителя.

6. В КАС РФ закрепляются некоторые термины из понятийного аппарата в области административного судопроизводства: административное дело, административное исковое заявление, административный истец, административный ответчик.

7. Кодексом не предусмотрено участие мировых судей в рассмотрении административных дел в рамках административного судопроизводства, исходя из значимости указанных дел.

8. По ряду административных дел введено упрощенное (письменное) производство. Особенностью данного производства является рассмотрение и разрешение административного дела на основании письменных материалов, без проведения устного разбирательства и без составления протокола судебного заседания.



## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. Понятие и задачи административного судопроизводства.....	6
2. Предмет правового регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.....	14
3. Стадии и сроки административного судопроизводства.....	28
4. Субъекты административного судопроизводства.....	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	62

Учебное издание

*Семен Леонидович БАСОВ,  
кандидат юридических наук, доцент*

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Конспект лекции для ДПО*

Редактор *Н. Я. Ёлкина*  
Компьютерная верстка *Т. И. Павловой, О. А. Хропиной*

Подписано в печать 24.02.2016. Формат 60х90/16.  
Печ. л. 4,0. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—130).  
Заказ 2240.

Редакционно-издательская лаборатория  
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)  
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)  
Академии Генеральной прокуратуры РФ  
191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44