

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // РГ. – 25.12.1993.

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 29.12.2022 с изм. от 10.01.2023) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 29.12.2022 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.12.2022 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2022 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023); часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 27.12.2022 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; 2000. – № 32. – Ст. 3340.

ФКЗ – Федеральный конституционный закон

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

РГ – Российская газета

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемая вниманию читателя книга «Суд первой инстанции как субъект административного судопроизводства» подготовлена Евгением Николаевичем Кулюшиным на кафедре гражданского процесса УрГЮУ имени В. Ф. Яковлева по результатам успешной защиты кандидатской диссертации.

Книга представляет собой исследование процессуального статуса суда первой инстанции в административном судопроизводстве после проведенной законодателем в 2015 г. реформы административного судопроизводства на основе доктрины и сложившейся судебной практики по публично-правовым спорам.

Основное внимание уделено вопросам компетенции и подведомственности суду первой инстанции административных и иных публично-правовых споров, классификации и содержанию полномочий суда первой инстанций при рассмотрении и разрешении публично-правовых споров по правилам КАС РФ, сравнения классических моделей административного судопроизводства в странах системы континентального (Франция, Германия) и общего права (Англия, США) с целью совершенствования модели административного судопроизводства в Российской Федерации и укрепления роли суда первой инстанции в административном судопроизводстве. Для сбора материала по административному судопроизводству в странах континентального и общего права автор прошел научную стажировку в Университете им. Мартина Лютера в г. Галле-Виттенберг (Германия).

Книга предназначена для широкого круга читателей: судей, адвокатов, юристов на публичной службе и работающих в частноправовой сфере, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и всех, кто интересуется вопросами административного судопроизводства.

В. В. Ярков,
д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
зав. кафедрой гражданского процесса УрГЮУ имени В. Ф. Яковлева

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ¹. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием.

Публичная власть в отношениях с гражданами или организациями обладает значительными материальными, организационными и управленческими ресурсами, что не исключает возможности возникновения между ними правовых споров, требующих разрешения со стороны независимой судебной власти.

Особую роль при разрешении споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, играет суд первой инстанции, на котором и лежит ответственность за справедливое разрешение правового спора. В рамках административного судопроизводства функционирует юридический механизм, использование которого не должно допустить произвола публичной власти. Реформа административного судопроизводства, связанная с принятием КАС РФ², выявила много дискуссионных и проблемных вопросов, которые не получили разрешения в доктринальном, нормотворческом и правоприменительном аспектах.

В результате вступления в силу в 2015 г. КАС РФ, внесения изменений в иные законодательные акты рассмотрение и разрешение дел из административных и иных публичных правоотношений, а также осуществление судом контроля за законностью государственного управления изъято из регулирования ГПК РФ³. В связи с этим возникает необходимость унификации понятийного аппарата, исполь-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, вступила в силу 25.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // РГ. 25.12.1993.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 139.

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

зуемого в различных нормативных правовых актах, опосредующих вопросы компетенции и полномочий суда первой инстанции при рассмотрении и разрешении дел из административных и иных публичных правоотношений.

В монографии основное внимание уделено процессуально-правовым аспектам деятельности суда первой инстанции в административном судопроизводстве, регулируемым КАС РФ. Порядок осуществления в административном судопроизводстве деятельности Верховного Суда РФ и арбитражных судов подробно не рассматривается, равно как и вопросы процессуальной деятельности судов в производстве по делам об административных правонарушениях.

В правоприменительной практике возникают вопросы комплексного применения норм различных отраслей материального права (конституционного, административного, гражданского, финансового) и процессуального права, что обуславливается особенностями осуществления судом первой инстанции полномочий при рассмотрении и разрешении юридических дел в административном судопроизводстве в сравнении с традиционными видами юридического процесса (гражданским, арбитражным, конституционным, уголовным)¹.

Судебная защита прав граждан — участников административных правоотношений рассматривались в работах представителей науки административного и административно-процессуального права Д. Н. Бахраха, А. Б. Зеленцова, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, Н. Ю. Хаманевой, М. А. Шатиной, О. А. Ястребова и др. Они обосновали необходимость формирования административного судопроизводства, его концептуальные основы, элементы и содержание².

Следует отметить, что в науке гражданского процессуального права имеется немало работ, посвященных правовой природе административного судопроизводства, правовому статусу сторон и других лиц, участвующих в деле. Так, значимой является докторская диссертация А. Ф. Козлова «Суд первой инстанции как субъект советского

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 50. (Юбилей. Конференции. Форумы / Воронежский гос. ун-т, Юридический фак.; Вып. 7.)

² См. подробнее: *Бахрах Д. Н.* Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2.

гражданского процессуального права»¹. В ней исследованы процессуально-правовая природа суда первой инстанции, место суда среди других субъектов советского гражданского процессуального права, гражданские процессуальные права и обязанности суда первой инстанции, его доказательственные полномочия, а также полномочия по вынесению судебного решения. Правовое положение суда второй инстанции в советском гражданском процессе исследовалось в трудах К. И. Комиссарова², В. С. Калмацкого³ и других ученых. В частности, доктринально значимые положения о суде как субъекте процессуального права сформулированы в работах М. Г. Авдюкова, М. А. Гурвича, А. А. Добровольского, Н. Б. Зейдера, А. Ф. Клейнмана, С. В. Курылева, Д. И. Полумордвина, В. М. Семенова, Н. А. Чечиной, К. С. Юдельсона и др.

Правовой природе судебной власти в гражданском судопроизводстве посвящена докторская диссертация С. Л. Дегтярева⁴, сущность судебных актов в гражданском и арбитражном процессе изучена в докторской диссертации С. К. Загайновой⁵, теоретико-методологические проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе освещены в докторской диссертации А. В. Абсаямова⁶, особенности судебных производств по отдельным категориям дел в судах общей юрисдикции в соответствии с КАС РФ — в работах Ю. Н. Старилова, С. Н. Махиной, О. С. Рогачевой⁷.

Однако в пореформенный период комплексные теоретические исследования, посвященные деятельности суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства, не проводились, хотя после принятия КАС РФ и реформы административного

¹ См.: Козлов А. Ф. Суд первой инстанции как субъект советского гражданского процессуального права: дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1970.

² См.: Комиссаров К. И. Полномочия суда второй инстанции в гражданском процессе. М., 1961.

³ См.: Калмацкий В. С. Суд второй инстанции как субъект советского гражданского процессуального права: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1978.

⁴ См.: Дегтярев С. Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

⁵ См.: Загайнова С. К. Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе: теоретические и прикладные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

⁶ См.: Абсаямов А. В. Административное судопроизводство в арбитражном суде. Теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

⁷ См.: Стариков Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С. Административное судопроизводство: учеб. пособие. М., 2019.

судопроизводства в целом в этой сфере произошли существенные изменения.

В настоящем исследовании анализируется весь комплекс вопросов правового положения суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства, а именно: содержание его компетенции, предмет процессуальной деятельности, особенности объема и характера полномочий. Результаты данного исследования могут быть восприняты в ходе нормотворческой деятельности, рекомендованы для обобщения судебной практики при подготовке рекомендаций по применению законодательства об административном судопроизводстве, использованы судами общей юрисдикции при разрешении конкретных дел, в преподавании процессуальных учебных дисциплин.

ГЛАВА 1

ПРАВОВОЙ СТАТУС СУДА ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Понятие и характеристики суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства

1.1. Правовая природа суда, осуществляющего правосудие в административном судопроизводстве: соотношение с иными формами отправления правосудия

Роль и место суда в жизни общества и государства привлекали внимание исследователей различных отраслей знания: философии, социологии, юридических наук — теории государства и права, конституционного права, административного права, уголовно-процессуального права, гражданского процессуального права, арбитражного процессуального права, судебного административного процессуального права¹.

Изучение правовой природы суда невозможно в отрыве от смежного с судом понятия власти, без уяснения сущности и назначения власти, а также форм ее реализации. Одной из основных в этой сфере является теория разделения властей, в рамках которой были оформлены положения о судебной власти, независимом суде, осуществляющем функции судебной власти².

Основные подходы классифицируются следующим образом:

1. Организационный подход, имеющий своим предметом вопросы устройства обособленной системы судов, уполномоченных на осуществление судебной власти³.

¹ См.: *Сиротюк А. З.* О подходах к пониманию судебной власти и судебной системы // Рос. юстиция. 2017. № 11. С. 40; *Дегтярев С. Л.* Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы. М., 2007; *Жилин Г. А.* Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000; *Жуйков В. М.* Проблемы развития процессуального права России: моногр. М., 2016.

² См.: *Монтескье Ш.* Избранные произведения: в 2 т. / отв. ред. М. П. Баскин. М., 1955.

³ Впервые организационный подход был представлен в работах дореволюционных юристов. См.: *Фойницкий И. Я.* Курс уголовного судопроизводства. Т. 1 / общ. ред.

2. Деятельностный (функциональный) подход, с позиций которого судебная власть определяется в качестве процессуальной формы осуществления судами деятельности по отправлению правосудия в гражданском, административном, уголовном, конституционном судопроизводствах¹.

3. Институциональный подход, согласно которому судебная власть есть процессуальная форма отправления правосудия, определяемая как видом судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ), так и порядком формирования системы судов². Институциональный подход позволяет выделить существенные признаки судебной власти, свидетельствующие о ее самостоятельности: 1) принцип формирования судебной власти; 2) предмет ее деятельности; 3) момент реализации; 4) разнородности функций, ею осуществляемых.

Так, судебная власть формируется по профессиональному принципу, что отличает ее от законодательной и исполнительной власти, которые формируются по политическому принципу.

Предмет деятельности судебной власти составляют правоотношения, действия, события (юридические факты)³. Особенностью его

А. В. Смирнова. СПб., 1996; *Гольмстен А. Х.* Учебник русского гражданского судопроизводства / отв. ред. Ю. А. Попова, М. К. Треушников. Краснодар, 2004. Среди современных исследователей см.: *Савельева Т. А.* Судебная власть в гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1996; *Дмитриев Ю. А., Черемных Г. Г.* Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. № 8; *Безруков А. В.* Единство государственной власти и законодательная власть в системе разделения властей // Проблемы права. 2012. № 6.

¹ См.: *Воскобитова Л. А.* Сущностные характеристики судебной власти. Ставрополь, 2003. С. 67; *Бурдина Е. В.* Судебная власть в Российской Федерации. Саранск, 2006. С. 49.

² См.: *Десярев С. Л.* Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 11.

³ О понятии, назначении и соотношении правоотношений, действий, событий (юридических фактов) см.: *Гураич М. А.* К вопросу о предмете науки советского гражданского процесса // Учен. зап. ВИЮН. М., 1955. Вып. 4; *Юдельсон К. С.* Основные задачи и формы деятельности суда первой инстанции в советском гражданском процессе // Вопросы советского гражданского права и процесса: Учен. зап. / Свердловский юрид. ин-т. М., 1955. Т. 3; *Елисейкин П. Ф.* Предмет судебной деятельности в советском гражданском процессе: его понятие, место и значение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1974. С. 7; *Чечина Н. А.* Предмет гражданского судопроизводства // Предмет процессуальной деятельности в суде и арбитраже: сб. науч. тр. / отв. ред. В. А. Носов. Ярославль, 1985. С. 17; *Ярков В. В.* Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1992; *Ярков В. В.* Юридические факты в цивилистическом процессе. М., 2012; *Власенко И. В.* Предмет судебной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 3, и др.

является обращение судебной власти к «прошлым» правоотношениям, действиям, событиям в связи с возникновением и существованием последних до их рассмотрения соответствующими органами судебной власти¹.

Реализуется судебная власть с момента возникновения конфликта, что отличает ее от законодательной и исполнительной властей.

К числу функций судебной власти относятся²:

1) отправление правосудия — основная функция, которая охватывает полномочия судов по рассмотрению и разрешению правовых споров³;

2) контроль деятельности исполнительных органов, направленный на признание действий исполнительных органов законными или незаконными;

3) контроль деятельности законодательных органов, направленный на признание нормативного правового акта недействующим⁴.

Следовательно, институциональный подход обеспечивает всестороннее изучение судебной власти, в отличие от организационного и деятельностного подходов, с позиций которых анализируются лишь отдельные составляющие ее содержания.

Таким образом, судебная власть является комплексным правовым институтом, объединяющим нормы права, регулирующие правоотношения по организации системы органов судебной власти, а также деятельности судов при отправлении правосудия в форме гражданского, административного, арбитражного, уголовного, конституционного судопроизводства⁵.

¹ Предмет деятельности законодательной власти — формирование будущих правоотношений после введения в действие соответствующего нормативного правового акта. Органы исполнительной власти обеспечивают реализацию принятых правовых норм путем управления различными сферами жизнедеятельности общества. См.: *Ильин И. А.* Теория права и государства. М., 2003. С. 118.

² Под функциями понимаются основные направления деятельности органа государственной власти, которые различаются по содержанию в зависимости от вида органа государственной власти, его компетенции и т. д.

³ Функциональный подход к отправлению правосудия см.: *Загайнова С. К.* Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе: моногр. М., 2007.

⁴ Данный подход предложен С. Л. Дегтяревым для объяснения судебной власти в гражданском судопроизводстве, который включал в себя производство по гражданским делам и делам из административных и иных публичных правоотношений.

⁵ См.: *Дегтярев С. Л.* Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 128.

Осуществляют судебную власть суды (суды первой, апелляционной, кассационной, надзорной инстанций, судьи, рассматривающие дела единолично, и «совокупности судей», замещающих государственную должность и имеющих особый статус¹) посредством:

- 1) установленных законом их компетенции и полномочий;
- 2) соблюдения процессуальной формы отправления правосудия (ч. 1 ст. 118 Конституции РФ);
- 3) применения норм материального и процессуального права с целью защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан и организаций².

Для уяснения процессуально-правового статуса суда первой инстанции при отправлении правосудия в административном судопроизводстве определим особенности процессуальной формы отправления правосудия в административном судопроизводстве и ее соотношение с конституционным, уголовным, гражданским и арбитражным судопроизводством. Для этого обратимся к теории юридического процесса, рассматриваемого в широком (В. М. Горшенев, Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокин, А. М. Козлов, А. Е. Лунев и др.) и узком смысле (Н. П. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий, А. А. Мельников, С. С. Алексеев, Н. А. Чечина)³ применительно к деятельности различных органов государственной власти и форм ее осуществления.

Первые под юридическим процессом понимают совокупность процессуально-процедурных норм, регулирующих деятельность органов государственной власти и общественных организаций в правотворческом, административном, нотариальном, судебном, общественном производстве с целью закрепления результатов этой деятельности в различных правовых актах.

Вторые понимают юридический процесс как: а) правоохранительную деятельность органов государственного управления и судов

¹ См.: *Колоколов Н. А.* Судебная власть как правовой феномен // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Сиротюк А. З.* О подходах к пониманию судебной власти и судебной системы. С. 41.

³ См.: *Горшенев В. М.* Теория юридического процесса. Харьков, 1985; *Бахрах Д. Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журн. рос. права. 2000. № 9. С. 7; *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968; *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 90; *Лунев А. Е.* Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43; *Полянский Н. Н., Строгович М. С., Савицкий В. М., Мельников А. А.* Проблемы судебного права. М., 1983; *Алексеев С. С.* Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971; *Чечина Н. А.* Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987.

по применению мер принуждения и привлечения к ответственности (наказательная юстиция); б) процессуальную форму отправления правосудия по рассмотрению и разрешению компетентным судом правовых споров¹ (спорная юстиция).

Здесь следует обратить внимание на то, что в качестве элементов юридического процесса и те, и другие выделяют процессуальную форму и процедуру.

Так, сторонники широкого подхода определяют процессуальную форму как совокупность однородных требований, предъявляемых к действиям участников процесса и направляемых на достижение определенного правового результата, поскольку «любая отрасль материального права вызывает к жизни соответствующие процессуальные нормы». Следовательно, любая отрасль материального права имеет собственную процессуальную отрасль права, а, соответственно, процессуальные нормы имеются в финансовом, трудовом, земельном и других отраслях права².

В свою очередь, С. С. Алексеев и А. М. Васильев считали неверным относить любую процедуру юридически значимых действий к процессуальной форме³, поскольку «объединение всех видов юридических процедур под рубрикой „процесс“ приводит к обескровливанию, выхолащиванию этого богатого и содержательного понятия»⁴. «Процессуальная форма» применяется не в любой правоприменительной деятельности⁵, а лишь в судебной, при разрешении уголовных и гражданских дел, где требуются дополнительные гарантии и средства защиты прав, свобод, интересов личности и государства⁶.

¹ См.: *Солдатова О. Е.* Юридический процесс как категория общей теории права // Изв. АлТГУ. 2014. № 2. С. 155.

² Приведенное положение базируется на марксистском учении о «содержании и форме». См.: *Горшенев В. М., Недбайло П. Е.* Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. М., 1976. С. 12.

³ Данный подход нашел признание у исследователей науки гражданского процесса. См.: *Ярков В. В.* Идеи профессора Алексеева С. С. и наука гражданского процесса // Закон. 2009. № 2.

⁴ *Алексеев С. С.* Социальная ценность права в советском обществе. С. 122.

⁵ Правоприменительной деятельностью — государственно-властная деятельность по принятию компетентными органами индивидуальных решений, подразделяемая на оперативно-исполнительную и правоохранительную деятельности (спору о праве, применение мер принуждения и привлечения к ответственности. См.: *Осинов Ю. К.* Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 20.

⁶ В советской юридической литературе предметом исследования были два вида процесса — уголовный и гражданский. Административный процесс оставался малоизучен-