

№ 5 [2016]

⇒ Арбитражный  
и гражданский процесс



## Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: достоинства и недостатки правового регулирования дел об оспаривании решений, действий, бездействия органов власти

**Павлова Маргарита Сергеевна,**

доцент кафедры судебной власти факультета права Высшей школы экономики,  
кандидат юридических наук

[mspavlova@hse.ru](mailto:mspavlova@hse.ru)

*Данная статья посвящена анализу правового регулирования порядка рассмотрения и разрешения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, получившего закрепление в новом Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации. В частности, в ней с критической точки зрения дана характеристика введенным законодателем новеллам. Так, рассмотрены вопросы об эффективности применения внесудебных процедур урегулирования споров по данной категории дел, мерах предварительной защиты, основаниях прекращения производства по делу и др.*

**Ключевые слова:** публичные правоотношения, Кодекс административного судопроизводства, публичные полномочия, бремя доказывания.

### Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation: Advantages and Disadvantages of the Legal Regulation of Cases on Contestation of Decisions, Actions, Omission of the Authorities

**Pavlova Margarita S.,**

Assistant Professor of the Judicial Power Department of the Law Faculty  
of the National Research University "Higher School of Economics",

Candidate of Legal Sciences

*The article is devoted to analysis of legal regulation the order of settlement cases of challenging decisions, action (inaction) authorities' in accordance to the new Code of administrative proceeding RF. In particular, there're critically observed changes made by legislator in the new Code. For example, there're considered the following problems: efficiency of extrajudicial dispute resolution procedure, provisional measures of protection, ground of termination the case and others.*

**Key words:** public relations, the Code of administrative proceeding RF, public authorities, burden of proof.

Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (далее — производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти) не ново для российского процессуального законодательства. Аналогичный порядок защиты прав и законных интересов граждан, организаций от посягательств представителей публич-

ной власти был закреплен в действующем Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации<sup>1</sup>. С 15 сентября 2015 г. Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ подраздел III раздела II ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» признан утратившим силу<sup>2</sup> вследствие вступления в силу нового процессуального кодекса — Кодекса административного

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

<sup>2</sup> URL: [http://base.garant.ru/12128809/25/#block\\_1203#ixzz3lhjmP9VX](http://base.garant.ru/12128809/25/#block_1203#ixzz3lhjmP9VX)

судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ)<sup>3</sup>.

Прокомментируем некоторые изменения, внесенные в производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти.

1. Прежде всего, обратим внимание на название соответствующей главы в новом Кодексе.

По аналогии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации<sup>4</sup> по данной категории дел дополнен предмет судебного разбирательства и заинтересованным лицам законодатель предоставил право оспаривания, в том числе решений, действий (бездействия) не только органов государственной власти, но и *иных органов и организаций, наделенных государственными или иными публичными полномочиями* (курсив — авт.).

Иные публичные полномочия есть полномочия, делегированные государством соответствующим субъектам общественных отношений в целях реализации возложенных на них государством задач, характеризующиеся принудительно-властным характером.

Под органами, наделенными государственными и иными публичными полномочиями, следует понимать органы, которые не являются органами государственной власти и органами местного самоуправления, но наделены властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления, принимают решения, носящие обязательный характер для лиц, в отношении которых они вынесены (например, призывные комиссии).

К организациям, наделенным государственными или иными публичными полномочиями, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, третейские суды, саморегулируемые организации, государственные корпорации (Агентство по страхованию вкладов, Внешэкономбанк, Росатом и др.). Полага-

ем, страховые компании (при исполнении возложенных на них государством обязанностей в области ОСАГО и обязательно-го медицинского страхования), банки (при реализации финансово-контрольных полномочий, фискальных обязанностей, противодействию легализации добытых преступным путем доходов) также следует включить в данный перечень. Подобные действия и решения в своей основе имеют публично-правовую природу<sup>5</sup>.

2. Согласно ч. 1 ст. 218 КАС РФ гражданине, организации, иные лица могут использовать *иные внесудебные процедуры урегулирования споров* (курсив — авт.), т.е. посредством обращения к выбранному ими или назначенному посреднику<sup>6</sup>.

К таким процедурам можно отнести медиацию, посредничество, переговоры и др.

Безусловно, предоставление возможности разрешить публично-правовой спор с использованием внесудебных процедур урегулирования споров является преимуществом КАС РФ и шагом вперед на фоне действовавшей ранее соответствующей главы ГПК РФ. В судебной практике и науке неоднократно вставал вопрос о возможности примирения сторон публичных правоотношений во внесудебном порядке. Так, одна группа ученых придерживается мнения о невозможности заключения какого бы то ни было соглашения по спорам, возникающим из публичных правоотношений (П.Ф. Елисейкин, Е.В. Пилехина, М.А. Рожкова и др.)<sup>7</sup>; другая — допускает

<sup>3</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2013 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1391.

<sup>4</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>5</sup> Например, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 11 Закона «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» указал, что в рамках конституционного обязательства по уплате налогов на налогоплательщика возложена публично-правовая обязанность уплатить законно установленные налоги и сборы, а на кредитные учреждения — публично-правовая обязанность обеспечить перечисление соответствующих платежей в бюджет.

<sup>6</sup> В некоторых судах уже приняты соответствующие положения. См., например: Положение «О внесудебном урегулировании спора», принятое координационным советом Арбитражного суда Челябинской области. URL: <http://www.chelarbtr.ru>

<sup>7</sup> Елисейкин П.Ф. Судебные мировые соглашения // Советская юстиция. 1968. № 7. С. 18; Рожкова М.А. Сходство мирового соглашения с соглашением, заключаемым по делам, возникающим из публич-

его применение по данной категории дел (В.С. Анохин, Е.Р. Русинова, Е.М. Цыганова, В.В. Ярков и др.)<sup>8</sup>. На практике при использовании внесудебных процедур урегулирования споров большинство проблем возникает при исполнении, а правильное сказать, при неисполнении решений, принятых в результате примирения сторон. В законодательстве РФ установлен принцип добровольности исполнения подобных решений, при нарушении достигнутого соглашения другая сторона вправе обратиться в суд за защитой своих прав. По нашему мнению, в целях повышения эффективности примирительных процедур и их дальнейшей популяризации сторонам в самих соглашениях следует предусматривать в том числе последствия неисполнения принятого решения, которые могут предусматривать, например, введение ответственности (штрафов за просрочку исполнения и т.п.) за неисполнение. В целом в настоящее время российское законодательство в данной сфере правового регулирования характеризуется пробелами и отсутствием четкой правовой регламентации порядка организации и проведения внесудебных процедур.

3. Согласно ч. 8 ст. 219 КАС РФ невозможность восстановления пропущенного, в том числе *по уважительной причине* (курсив — авт.), срока обращения в суд является основанием для отказа в удовлетворении административного иска.

С нашей точки зрения, в данной норме следовало предусмотреть последствия не отказ в удовлетворении административного иска (что, в свою очередь, повлечет невозможность обращения в суд с тождественным требованием), а принятие искового заявления к производству суда с

ных правоотношений // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / отв. ред. Лесницкая Л.Ф., Рожкова М.А. М.: Статут. 2008; Пилехина Е.В. Мировое соглашение в арбитражном суде. Проблемы практики // Арбитражные споры. 2001. № 1.

<sup>8</sup> Анохин В.С. Мировое соглашение в арбитражном процессе // Хозяйство и право. № 6. 2000. С. 62; Русинова Е.Р., Цыганова Е.М. Проблемы заключения мирового соглашения при рассмотрении публично-правового спора в арбитражных судах // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 1; Ярков В.В. Мировое соглашение в конкурсном производстве // Юрист. 2002. № 11.

автоматическим восстановлением пропущенного срока, но при условии предоставления допустимых и относимых доказательств уважительности причины пропуска срока. Такая норма более отвечает целям и задачам административного судопроизводства, в частности, обеспечению доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; защите прав, свобод и законных интересов граждан, организаций от посягательств представителей публичной власти; укреплению законности и предупреждению нарушений. В противном случае получается, что законодатель отдал предпочтение формальному требованию о соблюдении порядка обращения в суд, при этом уже изначально заложив в действующей редакции нормы ч. 8 ст. 219 КАС РФ непреодолимые предпосылки к невозможности восстановления прав и законных интересов граждан, организаций, а, следовательно, их нарушению.

4. Обращает на себя внимание положение ч. 2 ст. 221 КАС РФ: 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.

По нашему мнению, формулировка данной нормы носит неоднозначный характер и может вызвать ряд вопросов в правоприменительной практике. Прежде всего, речь идет о процессуальном статусе второго ответчика: является ли он соучастником, либо суд его привлекает в порядке замены ненадлежащего ответчика надлежащим, либо он вступает в дело в качестве самостоятельного второго ответчика? В ст. 43 КАС РФ («Замена ненадлежащего административного ответчика») закреплено общее положение о праве суда без согласия административного истца привлечь второго административного ответчика. Если в ч. 2 ст. 221 кодекса законодатель имел в виду замену ненадлежащего ответчика надлежащим, то административный иск следует предъявлять к самому органу, сотрудником которого является соответ-

ствующее должностное лицо. В этом случае ответственность за совершенное правонарушение будет возложена на сам орган. На практике такие процессуальные действия потребуют дополнительные временные затраты и усложнят процесс. Мы не видим в этом рационального звена и полагаем, что вряд ли в данной норме заложена конструкция замены ненадлежащего ответчика надлежащим. Цель привлечения органа, в котором исполняет свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, с нашей точки зрения, заключается, во-первых, в дополнительных доказательствах (в суде от имени органа участвует официальный представитель, логично, если им будет являться непосредственный руководитель первого административного ответчика, который может оказать содействие суду в предоставлении необходимой информации по делу); во-вторых, оказание воспитательного воздействия на должностное лицо, государственного или муниципального служащего. На основании изложенного, полагаем, что второй административный ответчик не является ни соответчиком, ни надлежащим ответчиком в понимании ст. 43 КАС РФ. Это есть самостоятельный участник административного судопроизводства, цель привлечения которого состоит в оказании суду помощи при собирании и исследовании доказательств по делу и, возможно, при последующей реализации решения на стадии его исполнения, что соответствует сущности и назначению административного судопроизводства (которые мы видим в предоставлении и законодательном закреплении гарантий защиты прав, свобод и законных интересов граждан, организаций как более слабой стороны в отношениях с органами власти). Вследствие изложенного считаем, что в норме ч. 2 ст. 221 КАС РФ, дабы не порождать разночтений и излишних споров на практике, следовало избежать упоминания о втором ответчике, закрепив положение об обязанности суда привлечь орган, в котором исполняет свои обязанности должностное лицо, муниципальный или государственный служащий, в лице непосредственного руководителя такого должностного лица, муниципально-го или государственного служащего, либо

иного официального представителя органа, который, по мнению суда, может оказать содействие в более быстром и правильном разрешении дела.

5. В гл. 7 КАС РФ закреплен институт мер предварительной защиты по административному иску, однако новым данный институт можно назвать лишь условно, поскольку его суть и назначение аналогичны мерам по обеспечению иска в гражданском и арбитражном процессах.

В главах кодекса, посвященных производству по рассмотрению и разрешению отдельных категорий административных дел, меры предварительной защиты находят свое более подробное выражение, при этом правовое регулирование их закрепления и применения характеризуется некоторой степенью неточности и нормами противоречивого характера.

Так, в соответствии со ст. 223 КАС РФ по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти суд вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия. Из формулировки данной нормы не следует обязанность истца направить в суд заявление о применении таких мер. Однако ч. 1 ст. 85 КАС РФ закрепляет общее правило о применении мер предварительной защиты по инициативе заинтересованного лица. Руководствуясь правилом толкования о приоритете специальных норм над общими, полагаем, что административному истцу или лицу, обратившемуся в суд в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц, обязательно обращаться к суду с заявлением о применении мер предварительной защиты — суд вправе их применить по собственной инициативе. Более того, нельзя не отметить, что это соответствует смыслу и назначению административного судопроизводства в целом (закрепление активной роли суда с целью предоставления гарантий защиты прав и законных интересов граждан, организаций как более слабой стороны в публичных правоотношениях).

Далее, согласно ч. 3 ст. 85 КАС РФ к мерам предварительной защиты по адми-

нистративному иску не относится *приостановление* органом или должностным лицом, обладающим властными полномочиями, *действия принятых ими решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий* (курсив — авт.). Это противоречит ст. 223 КАС РФ, по смыслу которой такие меры прямо отнесены законодателем к мерам предварительной защиты, применяемым в порядке, предусмотренном гл. 7 кодекса. Объяснение мы видим в следующем: либо разработчики КАС РФ имели в виду приостановление органом власти или должностным лицом действия принятых ими решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий по собственной инициативе (без определения суда), либо речь идет о неточностях юридической техники и несогласованности норм.

6. В ч. 2 ст. 225 КАС РФ введено новое — на фоне ранее действовавшей редакции ГПК РФ — дополнительное основание прекращения производства по делу: отмена или пересмотр оспариваемого решения при условии, что оно перестало затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца. Отметим, что речь идет о праве (а не обязанности) суда прекратить дело по данному основанию. Отмена или пересмотр решений, действий, оспариваемых в порядке гл. 22 КАС РФ, на практике не всегда имеют своим последствием автоматическое восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов. Следовательно, закрепив лишь право суда прекратить производство дела по данному основанию, законодатель имел в виду, что суду в любом случае после отмены или пересмотра решений и действий следует исследовать изменившиеся материалы дела с целью выявления возможных случаев нарушения прав, свобод, законных интересов (или отсутствия нарушений). Безусловно, такая норма характеризует КАС РФ с положительной стороны.

7. В ч. 1 ст. 226 КАС РФ установлен новый срок рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти — один месяц. Ранее данный срок составлял 10 дней, что на практике приводило к затягиванию процесса и судебной волоките. Таким образом, несмотря на вы-

сокую степень загруженности судов общей юрисдикции, полагаем, что увеличение срока судебного разбирательства дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти до одного месяца будет способствовать более быстрому и эффективному рассмотрению дел.

8. Обратим внимание, что в новом кодексе более подробно изложены нормы о распределении бремени доказывания. Так, согласно ч. 11 ст. 226 КАС РФ обязанность доказывания факта нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление, факта соблюдения сроков обращения в суд возложена на лицо, обратившееся в суд, а факта законности принятых решений, совершенного действия (бездействия) — на представителей публичной власти (пп. 3–4 ч. 9, ч. 10 ст. 226 КАС РФ). Безусловно, процессуальный кодекс не есть учебник по судебному праву, в котором можно было бы давать определение каждому понятию. Однако с учетом того, что КАС РФ предназначен для защиты прав и законных интересов граждан, в большинстве случаев не обладающих необходимыми специальными юридическими познаниями, более подробное изложение норм о правилах доказывания и конкретизация предмета доказывания является правильным шагом законодателя на пути достижения целей, заложенных в данном Кодексе.

9. В соответствии с ч. 12 ст. 226 КАС РФ суду предоставлено право истребования необходимых доказательств по собственной инициативе; в случае непредоставления таких доказательств органом, организацией, лицом, наделенными государственными или иными публичными полномочиями, и не сообщения суду о невозможности их предоставления на указанные орган, организацию, на лицо *может быть* (курсив — авт.) наложен судебный штраф. С нашей точки зрения, данная норма является неэффективной и не способствует цели более быстрого собирания доказательств (в частности, доказательств, которые лицу, чье право нарушено, самому получить затруднительно), а также не стимулирует должным образом представителей власти оказывать

содействие суду. С одной стороны, в законе предусмотрена лишь возможность наложения штрафа (следовательно, речь идет о дискреционных полномочиях суда), с другой — меру ответственности в форме штрафа, при повторном неисполнении требования суда, по нашему мнению, следовало дополнить положением о признании факта, для подтверждения которого суд запрашивал доказательство, установленным.

10. Среди еще одного преимущества КАС РФ отметим более подробное изложение норм о решении суда по административному делу об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти (ст. 227 КАС РФ). Например, законодатель конкретизировал сведения, которые должны быть указаны в резолютивной части решения суда, появились новые положения о направлении копий решений суда лицам, участвующим в деле и др.

На основании изложенного мы приходим к выводу, что с принятием и вступлением в силу КАС РФ правовое регулирование порядка рассмотрения и разрешения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти стало более подробным, появились новые положения о возможности использования внесудеб-

ных примирительных процедур, однако ряд норм по-прежнему отличает коллизионный характер и несогласованность. Выражаем надежду, что со временем с учетом правоприменительной практики и предложений/замечаний специалистов кодекс будет доработан в направлении закрепления более эффективных гарантий защиты прав и законных интересов граждан, организаций как менее защищенной стороны в публичных правоотношениях.

### Литература:

1. Анохин В.С. Мировое соглашение в арбитражном процессе / В.С. Анохин // Хозяйство и право. 2000. № 6.
2. Елисейкин П.Ф. Судебные мировые соглашения / П.Ф. Елисейкин // Советская юстиция. 1968. № 7.
3. Пилехина Е.В. Мировое соглашение в арбитражном суде. Проблемы практики / Е.В. Пилехина // Арбитражные споры. 2001. № 1.
4. Рожкова М.А. Сходство мирового соглашения с соглашением, заключаемым по делам, возникающим из публичных правоотношений / М.А. Рожкова // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов; отв. ред. Л.Ф. Лесницкая, М.А. Рожкова. М.: Статут, 2008.
5. Русинова Е.Р., Цыганова Е.М. Проблемы заключения мирового соглашения при рассмотрении публично-правового спора в арбитражных судах / Е.Р. Русинова, Е.М. Цыганова // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 1. С. 34–38.
6. Ярков В.В. Мировое соглашение в конкурсном производстве / В.В. Ярков // Юрист. 2002. № 11.