

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

доктор юрид. наук, профессор

 О.Ю. Винниченко  
24 июля 2023 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
магистерская диссертация

ОСПАРИВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И БЕЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ОРГАНОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

40.04.01 Юриспруденция  
Магистерская программа «Магистр права»

Выполнил работу  
студент 2 курса  
очной формы обучения



Яковлев  
Константин  
Игоревич

Научный руководитель  
доцент, канд. юр. наук



Кириллов  
Дмитрий  
Александрович

Рецензент  
Генеральный директор  
ООО «Сибирский инновационный  
центр»



Морнев  
Алексей  
Николаевич

Тюмень  
2023

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. ГЕНЕЗИС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	6
1.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА.....	6
1.2. ПЕРВЫЕ ПОПЫТКИ ПРАВОВОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ .....	10
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСПАРИВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ И БЕЗДЕЙСТВИЙ ГОСОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ .....	17
2.1. ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ И ОСПАРИВАНИЕ В СООТВЕТСТВИИ С КАС РФ .....	17
2.2. ПРАВОВОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ В АПК РФ .....	23
ГЛАВА 3. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ ..	36
3.1. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ .....	36
3.2. ОПЫТ ОАЭ.....	44
3.3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В КИТАЕ .....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	61
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	64

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность** избранной темы заключается в следующем. Административный процесс в современной России как самостоятельно оформленная отрасль права – сравнительно новое явление, несмотря на то, что сама отрасль права уже существует давно, а идеи по ее урегулированию в России высказывались уже в начале 2000-х годов, и с момента принятия его главных источников – Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Российской Федерации (далее – КАС РФ) и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) успело пройти несколько лет.

Административная юстиция в РФ является одной из основных форм правосудия, обеспечивающей защиту прав и свобод граждан от незаконных действий государственных органов и должностных лиц. Она также способствует соблюдению законности и борьбе с коррупцией в государственном аппарате. В целом, административная юстиция является неотъемлемой частью правовой системы РФ и играет важную роль в обеспечении прав и свобод граждан.

Актуальность проявляется в том, что речь не идет об оторванных от практики юридических конструкциях. В своей деятельности и физические, и юридические лица, занимающиеся экономической деятельностью, рано или поздно столкнутся с государством: посредством проверок, вынесения соответствующих нормативных или индивидуальных правовых актов, действий органов государственного управления или их должностных лиц и именно от знания норм административного процесса, содержащихся в том числе в АПК РФ, зависит эффективность судебной защиты прав и законных интересов.

**Научная новизна.** Научная новизна состоит в проведенной автором работе по проведению компаративистского исследования порядков правового регулирования между представителями российского и

зарубежного права в виде актуальных на сегодняшний день представителей (ОАЭ, Китай). На основе их сравнения предложены возможные элементы для имплементации в отечественный административный процесс.

**Научную проработанность** составляют труды следующих ученых: С.А. Корф, Ю.Н. Стариков, И.В. Решетникова, Д.М. Чечот, Н.М. Коркунов, М.Д. Загряцков

**Цель** данной магистерской работы заключается в исследовании российского административного процессуального законодательства, изучение истории его становления, его характеристика в целом, анализ выбранных иностранных систем права применительно к административному процессу и выявление свойственных им особенностей, а также изучение возможных перспектив организации законодательства об административном процессе.

Исходя из цели, ставятся следующие **задачи**:

1. исследовать историю становления административного процесса в современной России;
2. охарактеризовать предмет административного процесса в рамках КАС РФ, охарактеризовать административный процесс в рамках АПК РФ с подробным анализом отдельных глав кодекса, посвященных данному вопросу;
3. рассмотреть особенности зарубежного административного процесса.

**Объектом** исследования данной магистерской работы являются административный процесс. **Предметом** является производство по делам, вытекающих из публичных и иных правоотношений в арбитражном судопроизводстве.

В процессе исследования применялись следующие общетеоретические и практические **методы**: анализ, синтез, сравнение.

**Нормативная основа** исследования представлена Конституцией РФ, АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, КоАП РФ, НК РФ, Федеральным законом «О

государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 года № 248-ФЗ, утративший силу Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993 года № 4866, а также международные нормативные правовые акты и иностранные источники права.

**Эмпирическая основа исследования** отражена в анализе актов толкования права в виде постановлений Пленумов ВС РФ и ВАС РФ.

**Практическая значимость** настоящей магистерской работы заключается в том, что выводы и результаты работы могут быть использованы в юридической практике в процессе разработки оптимального регулирования в рамках арбитражного и административного процессуального права.

**Апробация результатов исследования.** Материалы исследовательской работы использовались в практической деятельности по защите интересов представляемых лиц в рамках административного судопроизводства.

**Структура** магистерской работы состоит из введения, основной части, состоящей из трех глав, объединенных в параграфы, заключения и списка используемой литературы.

# ГЛАВА 1. ГЕНЕЗИС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

## 1.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

В российской современной правовой действительности главным источником административного судопроизводства (или иначе называемой юстицией, процессом) является КАС РФ, принятый в 2015 году. Помимо него, отдельные положения предусмотрены также в АПК РФ, которые будут рассмотрены далее в настоящей работе.

В научной среде не утихают споры по поводу того, можно ли считать административную юстицию самостоятельным видом судопроизводства. Некоторые ученые излагают мнение, что это всего лишь прикладная по отношению к гражданскому процессу отрасль права, «выросшая» и построенная на ее достижениях: принципах, способах доказывания, субъектах судопроизводства и т.д. Другие же, наоборот, придерживаются позиции, особенного предмета административного процессуального права, отстаивая тезис о его «уникальности».

Так, дореволюционный юрист Николай Михайлович Коркунов, анализируя особенности административного процесса в французской и немецкой правовой системе, приходит к выводу, что административная юстиция – это самостоятельный вид судопроизводства, отличающийся как от гражданской, так и от уголовной в силу множества факторов.

Как он отмечает, «разграничение административной юстиции от уголовной и гражданской может быть основано не на особенности нарушаемых прав, а на особенностях последствий правонарушения, осуществляемых административным иском». [Коркунов, с. 638-648]. Таким особым последствием является признание недействительным оспариваемого акта, «отмена незаконного распоряжения».

Аналогичного мнения об обособленности института административного процесса придерживается другой дореволюционный исследователь, профессор Матвей Дмитриевич Загряцков. Согласно его взглядам, отличительными чертами административной юстиции являются «особая природа правонарушения», а также возможность отмены либо исправления оспариваемых актов [Загряцков, с. 68].

Эту же идею, но преимущественно в разрезе необходимости существования специальных административных судов, «административной ветвью правосудия» высказывают В.В. Бойцова и В.Я. Бойцов [Бойцова, Бойцов, с. 43].

Довольно четко эту дискуссию и ее суть отметил еще практически столетие назад дореволюционный юрист Сергей Александрович Корф: с одной стороны, не могло быть иначе, чтобы административный процесс не заимствовал наработки довольно развитого и проработанного на тот момент гражданского судопроизводства (этим и обосновывается их сходство); с другой стороны, у первого есть и свои особенности, поскольку он вырос из жалобного производства в государственных органах, поскольку постепенно сама эта процедура совершенствовалась, эволюционировала и приобрела свои окончательные очертания в виде административной юстиции в судах [Корф, с. 685-692].

Между тем, помимо степени самостоятельности административного процесса как совокупности однородных институтов права, регулирующих определенную область общественных отношений, существует и другая дискуссия относительно самой терминологии и предмета.

Во-первых, необходимо разграничить понятия «административная юрисдикция» и «административная юстиция». Первое означает производство государственных органов по жалобам граждан, например, обжалование решения или действия государственного служащего его вышестоящему руководству, в подобном виде это сформулировано в статье 30.1 КоАП РФ.

В таком ключе административная юрисдикция выступает разрешением спорного вопроса в административном порядке. Органом, рассматривающим спорный вопрос, по которому возникла жалоба гражданина, будет сам орган власти. Например, при несогласии лица с оценкой кадастровой стоимости земельного участка оно должно обратиться за разрешением спорной ситуации прежде всего в специальную комиссию при территориальном управлении Росреестра по субъекту РФ.

Другой пример – обжалование действий налогового органа в вышестоящем налоговом органе. Существует несколько способов обжалования: апелляционная жалоба либо просто жалоба. Апелляционная жалоба характерна только для обжалования решения по налоговой проверке, проведенной нижестоящим налоговым органом (чаще всего в их роли выступают инспекции).

Далее возможно обжалование решения по апелляционной жалобе уже в центральном аппарате Федеральной налоговой службы в России в течение 3 месяцев со дня принятия оспариваемого решения (абз. 3 п. 2 ст. 139 НК РФ). Обжалование актов налогового органа, деяний их должностных лиц в целом закреплено в ст. 137 НК РФ, а согласно ст. 139 НК РФ они могут быть предметом обжалования в течение года с момента, когда заявитель узнал либо должен был узнать о нарушении. Подобные примеры показывают, что споры о нарушенном праве могут рассматривать не только суды в рамках административного производства.

Административная юстиция же означает контроль со стороны суда за деятельностью элементов государственного аппарата в лице его элементов: должностных лиц и органов власти. Таким образом, данные понятия отражают собой административную и судебную процедуру как две разные формы защиты лицами своих субъективных прав и интересов.

Во-вторых, в научной среде неоднозначен вопрос о том, что входит в предмет административного процесса. Признавая то, что к нему относится производство по обжалованию действий и актов правотворчества

государственных органов, должностных лиц, основные споры возникают вокруг производства по делам об административных правонарушениях.

В обоих понятиях одним из субъектов выступает государство посредством своего аппарата и, в частности, чиновников. Как следствие, сами отношения имеют публичный характер с преобладающим императивным методом правового регулирования, связаны с деятельностью государства по управлению.

Одни авторы предпочитают объединять эти два понятия в силу вышесказанного. Другие утверждают, что было бы опрометчиво отождествлять понятия.

Например, как отмечает Н.П. Заряева, в Уголовном кодексе Российской Федерации есть отдельная глава, посвященная охране общественных отношений в сфере порядка управления, но никто из ученых не торопится отождествлять ее с административным судопроизводством или производством по делам об административных правонарушениях [Заряева, с. 73-79].

Из анализа норм права в различных процессуальных законах можно прийти к выводу, что позиция законодателя по вопросу о том, что понимать под административной юстицией, непоследовательна и противоречива.

С одной стороны, в АПК РФ раздел III («островок» административного процесса в арбитражном судопроизводстве) посвящен как оспариванию решений и действий элементов государственного аппарата (глава 24), так и производству по делам об административных правонарушениях (глава 25).

С другой стороны, в части 5 статьи 1 КАС РФ четко сказано, что его положения не относятся к производству по делам об административных правонарушениях.

Получается странная ситуация, когда для судов общей юрисдикции заложена одна идея о предмете административного судопроизводства, а для арбитражных судов – другая, что отражает непоследовательность

законодателя в его юридической технике, усложняя и без того перегруженную систему.

## 1.2. ПЕРВЫЕ ПОПЫТКИ ПРАВОВОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ

Стоит отметить, что административная юстиция не появилась в российском праве только с принятием КАС РФ. Аналогичные в этом процессуальном законе положения до 2015 года существовали в подразделе III раздела II ГПК РФ.

Более того, в статье 72 Конституции РФ сказано, что к совместному ведению федеральной и региональной власти относится в том числе административное и **административно-процессуальное законодательство** [Старилов, 1998, с. 53]. Некоторые исследователи полагают, что именно отдельное выделение этих отраслей права послужило одной из причин принятия отдельного кодифицированного закона [Степанян, с. 1].

В данном случае, несомненно, тесно переплетаются смежные и созвучные категории: законодательство об органах власти как публичная отрасль права (законодательство об административных органах), законы об административных правонарушениях. Административно-процессуальное законодательство может быть истолковано неоднозначно: как положения, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях (например, нормы КоАП РФ, собственные КоАП субъектов РФ), так и административная юстиция – т.е. производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов органов публичной власти. Иными словами, можно сказать, что в современной российской правовой действительности основы для производства по делам об оспаривании по делам были заложены еще при принятии основного закона страны.

**Дореволюционный этап.** И вместе с тем, нормы права об административной юстиции встречаются и намного раньше в отечественной истории развития права. Например, это Городовое положение 1870 года и Городовое положение 1892 года.

Принятие первого Городового положения было одной из «Великих реформ» Александра II – реформой местного самоуправления (наряду с отменой крепостного права, судебной и образовательной реформами).

В нем закреплялась возможность оспаривать как принятые законы, так и действия местных органов власти:

«В случае наложения на город неустановленных законом податей, тягостей или служб, а равно других относящихся до города неправильных распоряжений правительственных, земских и сословных установлений, городское общественное управление может обращаться к Губернатору для принятия зависящих от него мер к восстановлению законного порядка; если же ходатайство его сим путем не может быть удовлетворено, а равно в случае неправильных действий со стороны Губернатора или высших административных властей, ему предоставляется приносить жалобы непосредственно в Правительствующий Сенат (по 1-му Департаменту). Срок для принесения таких жалоб полагается трехмесячный, со дня получения общественным управлением извещения об означенных действиях или об отказе ему по ходатайству, представленному Губернатору» [32].

Логично заключить, что один Губернатор с потоком обращений именно об обжаловании действий его подчиненных либо неправомерно принятых нормативных правовых актов справиться вряд ли бы смог. Роль Губернатора, как и его аппарата, вовсе не заключалась в том, чтобы быть квазисудебным органом. Чтобы избежать ситуации, при которой Губернатор мог оказаться судьей в собственном деле, была предусмотрена норма о передаче таких жалоб в Сенат. Этот порядок не лишен недостатков – в Правительствующий Сенат могли поступать жалобы со всей Российской империи, что значительно сказывалось на сроках их рассмотрения. Более того, это

сказывалось и на праве на судебную защиту – в эпоху до существования электронных технологий (вроде «Моего арбитра» для арбитражных судов) не каждый житель губернии мог позволить себе такое обращение: оно было достаточно дорогим, а само рассмотрение могло затянуться на годы – к моменту рассмотрения интерес заявителя уже утрачивался.

В связи с этим органами, осуществлявшими административную юстицию на местах, стали губернские присутствия по городским делам. С принятием Городового положения 1890 года орган был преобразован в губернские присутствия по земским и городским делам.

Орган состоял из представителей органов власти: заместителя губернатора, руководителя управления финансового ведомства губернии, прокурора, председателя Мирowego Съезда (коллегиальный орган мировых судей). Фактически для членов губернского присутствия это не было основным родом деятельности, поскольку участие в них было по совместительству с другим – основным – местом работы. Как это, так и председательство Губернатора, негативно сказывалось. Как отмечается в научных исследованиях, это было серьезным препятствием к реальной независимости губернских присутствий [Оганесян, с. 153].

Помимо губернских смешанных присутствий роль квазисудебных органов по жалобам на постановления городских управ и городских голов выполняли городские думы (ст. 150 Городового положения 1870 года).

Решения губернских присутствий могли быть предметом апелляционного обжалования в Первый департамент Правительствующего Сената. Субъектами обжалования могли быть как простые граждане, так и общественные объединения и даже Губернатор. Срок на обжалование составлял шесть недель, но для указанных лиц исчислялся с разных моментов: со дня провозглашения решения, со дня получения копии решения и со дня подписания решения для частных лиц, общественных объединений и Губернатора соответственно.

**Советский период.** Административную юстицию в советском праве ждала непростая судьба. Ведь, в сущности, она означает возможность оспаривать, не соглашаться с актами и действиями органов власти в установленном законе порядке посредством обращения в суд. Это шло вразрез с идеей о превосходстве советской формы государственного устройства по сравнению с «буржуазными странами». Если она идеальна, то как можно с ней не соглашаться?

Этим объясняется, почему положения об административном процессе были закреплены в Гражданском процессуальном кодексе РСФСР, а не в отдельном кодексе.

Один из основоположников современного гражданского процессуального права, Д.М. Чечот, выделяет следующие этапы развития административной юстиции в СССР [Чечот, с. 62-63]:

1. 1918-1924 годы;
2. 1937-1961 годы;
3. С 1961 года.

Первый период характеризуется наличием административного органа для разрешения споров – Центральное бюро жалоб. Правовой основой стало Постановление Народного Комиссариата Государственного Контроля «О Центральном Бюро жалоб и заявлений при Народном Комиссариате Государственного Контроля» от 04.05.1919. Вот что говорилось о возможности обжалования действий органов власти:

«Рассмотрению подлежат все жалобы и сообщения, в которых содержатся указания на незакономерность, нецелесообразность и несогласованность обжалованных действий с декретами, распоряжениями и общим направлением политики Центральной Власти, а также жалобы на злоупотребления, канцелярскую волокиту, грубое обращение и т. п. При этом заявления могут подаваться не только потерпевшими, но также лицами и учреждениями, не понесшими ущерба от обжалованных действий» [33].

Впоследствии на местах создаются местные отделения Бюро жалоб, которые разрешают по существу поступающие к ним жалобы. Однако в конце концов эти органы власти перестают существовать, а их роль постепенно начнет переходить к общим судам.

На ранних этапах выдвигались идеи специальных административных судов. Но поскольку указанные концепции базировались на французском и немецком опыте, а занимались их проекты применительно к советской действительности, разрабатывались представителями политического меньшинства – «кадетами» – данные идеи не получили дальнейшего развития. Специализированные административные суды в советское время отсутствовали, их роль стали играть общие суды.

Период с конца 1920-х до конца 1930-х годов характеризуется снизившимся интересом к дальнейшему развитию обжалования действий органов власти и должностных лиц. Оставались лишь отдельные, несистемные предметы обжалования – например, действия нотариуса.

Второй период ознаменовался дальнейшим развитием предмета оспаривания. На этом этапе административная юстиция была инструментом санкции для государственных органов - как это было со взысканием недоимок. Государственный орган перед применением меры принуждения согласовал ее использование с судом, чем обеспечивался судебный контроль за действиями органов власти.

На третьем этапе произошло важное изменение – право выступать заявителями в административном процессе предоставлено не только государственным органам, но и частным лицам. Расширен как предмет рассмотрения в судах по подобным категориям споров, так и усилены гарантии лиц при разрешении жалоб в административном порядке через органы государственной власти.

Главный вопрос административного процесса в советском праве – его самостоятельность. Исторически сложилось, что вопросы административной юстиции были включены в ГПК РСФСР. Не исключено, что нежелание

создавать отдельный процессуальный кодекс диктовалось тем, что иное бы создавало правовую основу для споров с государством, а, значит, признавалось бы, что само советское государство может быть неидеальным. Включение положений об оспаривании действий органов власти, их должностных, и принимаемых им актов как отдельного раздела гражданского процессуального кодекса позволяло «скрыть» административную юстицию от людей, не посвящавших себя глубокому исследованию данной сферы. – причем происходившее постепенное – косвенно подтверждает эту мысль. Не исключено, что необходимость существования подобных норм была обусловлена объективной реальностью, но с идеологической точки зрения выделение административного процесса как способа несогласия с действиями публично-правовых образований было бы недопустимым. На это обращалось внимание в некоторых научных исследованиях того времени [Абрамов, с. 8].

Существование в гражданском процессуальном кодексе положений об административной юстиции досталось современному российскому праву «в наследство», что было исправлено принятием КАС РФ в 2015 году.

**Современный период.** В части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации сказано, что административное судопроизводство рассматривается как один из способов осуществления судебной власти в России. Но проблема заключалась в том, что до 2015 года не было единого кодекса, посвященного ему. До принятия КАС РФ в 1990-х и 2000-х годах были приняты отдельные законы, направленные на урегулирование данного направления общественных отношений:

1. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866 I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>1</sup>, состоявший из девяти статей и закреплявший самые основополагающие начала вроде предмета данного нормативного акта и регламентация отдельных моментов подачи жалобы: сроки, порядок ее рассмотрения и т.п. В статье 6

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685.

закреплялось, что, по сути, применяется тот же порядок судопроизводства, что и в гражданском процессе. О применении правил арбитражного процесса ничего не говорилось.

2. Специальные нормы в ГПК РФ<sup>1</sup> (подраздел III) и АПК РФ (раздел III), посвященные производству по делам, вытекающим из публичных правоотношений, принятие КоАП РФ. С принятием КАС РФ в 2015 году утратили силу положения ГПК об административном судопроизводстве, однако это не затронуло АПК РФ, специальные нормы которого действуют и в настоящее время. До этого активно обсуждалась идея принятия специального закона об административном судопроизводстве, однако дело так и не дошло до его практической реализации. В 2004 году проект КАС РФ был опубликован Советом при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия, но не был предметом рассмотрения в Государственной Думе в качестве законопроекта в тот момент.

3. Позиции Верховного суда РФ до принятия КАС РФ, выраженные в следующих постановлениях Пленума:

- от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»;
- от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

## ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСПАРИВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ И БЕЗДЕЙСТВИЙ ГОСОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

### 2.1. ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ И ОСПАРИВАНИЕ В СООТВЕТСТВИИ С КАС РФ

Досудебное обжалование больше ассоциируется не с административным судопроизводством, а с административной юрисдикцией. Ведь речь идет не о судебной защите права, а о его «квазисудебном» аналоге, когда жалоба рассматривается в самом административном органе, действия которого оспариваются.

Как указано в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.06.2021 № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства» Под досудебным урегулированием следует понимать деятельность сторон спора до обращения в суд, осуществляемую ими самостоятельно (переговоры, претензионный порядок) либо с привлечением третьих лиц (например, медиаторов, финансового уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг), а также посредством обращения к уполномоченному органу публичной власти для разрешения спора в административном порядке.

Положениями ч. 5 ст. 4 АПК РФ прямо закреплено, что возникающих из публичных правоотношений спор подлежит обязательному досудебному урегулированию.

В таких обстоятельствах можно сказать, что перед обращением в суд происходит его пробная версия, где стороны – как заявитель, так и госорган – могут изложить свое видение проблемной ситуации и предложить пути ее решения. И в этом ключе досудебное обжалование в административном органе если не становится ближе к административному судопроизводству, то строится по аналогии с ним.

В современном российском праве отсутствует кодифицированное урегулирование досудебного урегулирования споров, что негативно сказывается на правовой определенности в данной сфере.

Так, оспаривание действий налогового органа регулируется положениями Налогового кодекса РФ. Но его положения не распространяются, скажем, на органы Росприроднадзора или Федеральной антимонопольной службы. Решением в подобной ситуации могло бы стать создание единого кодекса досудебного обжалования в спорах, возникающих из публичных отношений. Подобное уже было сделано при реформе административного контроля с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ. В приведенном законе для многих видов государственного и муниципального контроля были созданы унифицированные правила регулирования. Безусловно, нашлись государственные органы, которые оказались ровнее, что отражено в ч. 5 ст. 2 Закона № 248-ФЗ (в т.ч. налоговый контроль, госконтроль за деятельностью иностранных агентов, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и т.д.).

Единый кодекс досудебного обжалования мог бы стать эффективным подспорьем для развития административного судопроизводства, повысив эффективность внутриведомственного рассмотрения жалоб.

Основания и порядок обращения, вопросы к содержанию жалоб, порядку их рассмотрения, течение процессуальных сроков, вопросы возмещения расходов на административное урегулирование спора – урегулирование, унификация этих положений значительно бы повысили прозрачность процедуры обжалования, а также и их привлекательность.

Безусловно, не исключена ситуация, что в итоге будет просто создана отлаженная система по оставлению жалоб без изменения, как это, допустим, существует при обжаловании решения по выездной налоговой проверке в вышестоящий налоговый орган.

Однако это уже вопросы следующего этапа, которые приобретут большую актуальность при росте популярности административной юрисдикции и единых правил досудебного обжалования.

Как уже было отмечено в начале, долгое время административное судопроизводство считалось «придатком» гражданского процесса, поскольку главным образом нормы о нем закреплялись в ГПК РФ. Стоит отметить, однако, что в отличие от Конституции или АПК РФ, не говорилось прямо, что это нормы административного процесса, а называлось производством по делам, вытекающим из публичных правоотношений. Однако с принятием КАС РФ в 2015 году, идеи о создании которого высказывались с начала 2000-х годов, законодатель пошел по пути обособления данной отрасли, закладывая основы ее самостоятельности от гражданского судопроизводства.

Некоторые ученые, безусловно, высказывают, мнения о том, что это был катастрофичный шаг для российского процессуального законодательства и по сути были произведены косметические улучшения, поскольку новый кодекс всего лишь воспроизвел все те положения, которые ранее существовали в ГПК РФ и АПК РФ. Подобную позицию разделяет, в частности, А.Т. Боннер [Боннер, с. 26-33].

Другие – резко выступают против такого взгляда на данную законодательную новеллу. Ю.Н. Старилов утверждает, что принятие КАС РФ непосредственно развивает положение статьи 118 Конституции РФ о том, что судебная власть, помимо гражданского и арбитражного судопроизводства, осуществляется и посредством административного. Выделение последнего в качестве отдельного элемента дает основания полагать, что у него есть особые, свойственные только ему признаки как административному правосудию [Старилов, 2020, с 62-63].

Споры, рассматриваемые судами по КАС РФ, объединяются под понятием административное дело. Сам законодатель в части 1 статьи 1 Кодекса выделил две большие категории таких дел:

1. о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;
2. об осуществлении судебного контроля за соблюдением прав и законных интересов лиц государственными органами (т.е. административной юстиции в широком смысле как инструменте надзора за государственным аппаратом). Ю.Н. Старилов замечает, что контролирующая функция судебной ветви власти проявляется и в первой категории дел, поскольку «доктрина административного права традиционно рассматривает судебный контроль как способ обеспечения законности публичного управления» [Старилов, 2020, с 62-63].

В свою очередь, они имеют сложную структуру. Первая категория дел включает в себя административные дела:

1. об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, действий или бездействия государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, других специальных субъектов (саморегулируемые организации, квалификационные коллегии судей, экзаменационные комиссии по судебским экзаменам);
2. о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении;
3. об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;
4. о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
5. о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

Вторая категория, отвечающая за такое направление административного судопроизводства, как судебный контроль государственных органов, состоит на данный момент из административных дел:

1. связанных с приостановлением или прекращением деятельности общественных объединений, в частности религиозных организаций и СМИ;
2. об ограничении доступа лиц к информации, содержащихся в интернет-сайтах в связи с признанием их содержания экстремистским или запрещенным к распространению в Российской Федерации, и к самим сайтам, содержащим такую информацию;
3. о взыскании обязательных платежей и санкций;
4. о порядке пребывания лиц, подлежащих административному выдворению или, наоборот, возвращению в Россию вследствие депортации из другого государства в специальных центрах содержания;
5. об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
6. связанные со случаями принудительной госпитализации в медицинские учреждения специального назначения (противотуберкулезный диспансер, психиатрическая больница для обследования).

Несмотря на общие начала рассмотрения административных дел по существу, существуют определенные особенности, обусловленные особыми признаками, свойственными тому или иному вышеназванному виду однородных общественных отношений, урегулированных нормами права, чему посвящен раздел IV КАС РФ. В зависимости от главы закрепляются:

- специальные требования к административному исковому заявлению (ст. 209 - информация о правоприменительной практике того или

иного оспариваемого нормативного правового акта, его реквизиты, а также название государственного органа, принявшего его);

- специальный срок исковой давности (ст. 219 - трехмесячный срок с того момента, когда физическому или юридическому лицу стало известно о нарушении его субъективных прав, законных интересов и свобод органами государственного или местного управления);
- круг лиц, имеющих право обращаться за судебной защитой в рамках производства по определенному виду административных дел (ст. 230 – право подать жалобу в Дисциплинарную коллегия Верховного суда РФ имеет лицо, подвергшееся дисциплинарному взысканию решением уполномоченного органа судейского сообщества федерального или регионального уровня, в том числе досрочное прекращение полномочий судьи);
- предмет рассмотрения административного дела (ст. 278 – в случае принудительного помещения в медицинское учреждение специального назначения суду надлежит выяснить, в частности, есть ли указанное у гражданина психическое расстройство или нет, факт отказа от помещения в специальный стационар);
- специальные основания для возвращения, оставления искового заявления без движения судом (ст.ст. 254, 255);
- особенности самой процедуры рассмотрения дела по существу (ст. 265.3 – при подготовке к судебному разбирательству по административному делу о «блокировке» Интернет-сайтов в качестве заинтересованного лица привлекается уполномоченный орган исполнительной власти в информационной сфере – Роскомнадзор);
- требования к решению суда (ст. 265.4 – в резолютивной части решения должна содержаться единый указатель ресурса веб-страницы, содержащую запрещенную к распространению в РФ информацию);

- распределение судебных расходов (ст. 265.4, 265.9 – например, по делам об ограничении доступа граждан к информации на сайте в силу признания ее экстремистской или запрещенной к распространению в России, расходы, связанные с рассмотрением дела, относятся на лиц, понесших их, если не удалось установить ответчика и не распределяются судом).

## 2.2. ПРАВОВОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ В АПК РФ

Поскольку раздел об административном судопроизводстве в АПК РФ был разработан и принят раньше, чем КАС РФ, то имеется главное отличие: помимо административной юстиции, в раздел III также включены главы о производстве по делам об административных правонарушениях. Таким образом, структура административного судопроизводства в арбитражном процессе, следующая:

1. Глава 23, посвященная оспариванию нормативных актов Судом по интеллектуальным правам (далее – СИП);
2. Глава 24, охватывающая оспаривание действий или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, иных органов, наделенных определенными публичными полномочиями. К этому также относится оспаривание ненормативных актов;
3. Глава 25, посвященная производству по делам об административных правонарушениях и обжалованию актов о привлечении к административной ответственности, т.е. некий сплав между административной юрисдикцией и административным судопроизводством в одной главе;
4. Глава 26 о взыскании платежей обязательного характера и санкций (вроде административного штрафа), отражающих проявление фискальной функции государства.

Все вышеуказанные категории дел рассматриваются по общим правилам искового производства, но с установленными для каждой из глав особенностями. Правовой основой рассмотрения дел по главе 25 является, помимо арбитражного процессуального законодательство, еще нормы КоАП РФ, а к делам о взыскании платежей и санкций (глава 26), помимо искового порядка, могут применяться нормы о приказном производстве. Теперь рассмотрим их более подробно.

Глава 23 затрагивает вопросы оспаривания нормативных правовых актов и актов толкования права. Разъяснение содержания данных понятий дал Верховный суд РФ, воспользовавшись предусмотренным федеральным законодательством правом на разъяснение вопросов судебной практики.

В постановлении Пленума Верховного суда РФ<sup>1</sup> отмечаются характерные черты нормативного правового акта. Во-первых, это субъекты правотворчества, то есть уполномоченные на принятие таких актов органы управления федерального (в том числе и регионального) и местного уровня, иные органы, наделенные публичными полномочиями. Во-вторых, сами акты содержат в себе нормы права – формально-определенные, общеобязательные правила поведения, устанавливаемые и гарантируемые государством, имеющими свою направленность регулирование наиболее важных общественных отношений. В-третьих, это свойство нормативного акта применяться повторно, в отношении от индивидуального правового акта (вроде приказа о приеме на работу либо вынесенного судебного решения). В заключении Верховный суд РФ отмечает, что принятие нормативного правового акта должно быть направлено на регламентацию путем урегулирования, изменения или прекращения определенных правоотношений.

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»

Что касается актов толкования права, то, как ни парадоксально, обращено внимание судов на то, что такие акты содержат в себе результат по уяснению смысла правовых норм и издаются органами государственной власти в силу имеющихся у них на это полномочий.

Глава 23 АПК РФ предусматривает отдельные случаи оспаривания нормативных правовых актов: в арбитражном процессе таким полномочием наделен исключительно СИП. Из этого логично вытекает, что обжаловаться могут только нормативные правовые акты, связанные с его подведомственностью, а именно относящиеся к патентным спорам и авторскому праву. Верховный суд РФ отмечает, что по общему правилу СИП и суды общей юрисдикции могут рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов, которые по своей юридической силе ниже федерального закона. Таким образом, например, СИП обладает компетенцией рассмотреть на предмет соответствия федеральному законодательству приказ Роспатента. При этом он оговаривает те ситуации, когда нормативные правовые акты не могут быть предметом рассмотрения не только СИП, но и в целом судов общей юрисдикции в рамках производства по КАС РФ. В частности, это касается законов субъектов Российской Федерации: судом не может рассматриваться оспаривание такого закона, принятого по вопросам совместного ведения федеральной и региональной власти в понимании статьи 72 Конституции РФ. То же самое касается уставов или конституций субъектов, но только при условии существования уставных или конституционных судов, способных рассматривать споры, связанные с данными законами. Если же таких судов нет, то тогда этот пробел «заполняют» суды общей юрисдикции и СИП, иначе получалась бы ситуация, когда право граждан и юридических лиц на судебную защиту подвергается ущемлению.

Правом обращения в СИП по поводу признания нормативного акта недействующим, наделены

1. Лица, обратившиеся в СИП с соответствующим заявлением, которые полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует акту с большей юридической силой и затрагивающие их законные интересы, права посредством их нарушения;
2. Прокурор, государственные, местные органы управления – по тем же основаниям, но в защиту прав и свобод третьих лиц от их нарушения.

Касательно непосредственно судебного разбирательства обратим внимание следующие особенности. Срок разбирательства – 3 месяца с момента принятия дела судом и до вынесения окончательного решения по делу. Бремя доказывания распределено таким образом, что законность оспариваемого нормативного правового акта обязан доказывать орган или должностное лицо, вынесшие его. При этом, в ходе рассмотрения дела СИП имеет правомочие выходить за пределы доводов заявления. Таким образом, если заинтересованное лицо затрагивает лишь вопрос о соответствии части нормативного правового акта другому (большей юридической силы), то СИП вправе рассмотреть это положение в полном объеме. Если же лицо отказалось от заявленных требований или же само должностное лицо либо публично-правовой орган признали их, то СИП все равно вправе продолжить рассматривать дело в первой инстанции. Те же правила применяются и для оспаривания актов толкования права, обладающих нормативными свойствами. Однако по сравнению с данным Верховным судом РФ определением в постановлении Пленума<sup>1</sup>, часть 3 статьи 195.1. АПК РФ определяет следующие характерные признаки такого акта:

1. Неоднократность его применения;
2. Действие в отношении неопределенного круга лиц;

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»

3. Соответствие акта толкования нормативному акту, правовой смысл которого разъясняет первый.

Не совсем понятно, где именно проходит грань между обычным актом толкования права и вышеназванным и была ли вообще необходимость в подобном уточнении, но, бесспорно, замысел законодателя дано понять не всем.

По результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного акта, с нормативными свойствами по существу, СИП выносит итоговое решения, которое сводится к следующему:

1. СИП признает оспариваемый акт не противоречащим нормативному правовому акту большей силы с точки зрения их иерархии (то есть большей юридической силы);
2. СИП признает такой нормативный правовой акт противоречащим акту большей юридической силы, отменяя его в полном объеме или частично.

Немного по-другому сформулировано, каким может быть решение по делу об оспаривании акта толкования права с нормативными свойствами. Так, здесь нет положения о соотношении с правовыми актами, преобладающими над ним в силу своей юридической силы. Поскольку речь идет об акте толкования права, то СИП решает вопрос о его соответствии нормам права, которые он разъясняет. Суд после рассмотрения дела по существу решает, соответствует ли оспариваемый документ разъясняемым им нормативным положениям и постановляет, имеются ли у оспариваемого акта нормативные свойства. Если вопрос решается отрицательно, то Суд также признает данный акт не действующим (либо в полном объеме, либо в части).

Глава 24 АПК РФ. За исключением отдельных деталей, в целом глава несильно расходится по своему наполнению от предыдущей. Для начала стоит разрешить самый интересный вопрос этой главы – что именно следует понимать под ненормативным правовым актом? Терминология доктрины

теории государства и права не содержит подобного понятия, из чего можно сделать вывод, что это достижение правоприменительной практики. Высший арбитражный суд Российской Федерации (далее – ВАС РФ) в одном из своих постановлений Пленума от 30 июня 2013 года № 58, к сожалению, не дает разъяснений общего теоретического характера относительно такого термина, но выделяет примеры таких актов и косвенно – некоторые признаки<sup>1</sup>.

Пункт 1.2. говорит, что решения государственных и других органов с публичными полномочиями об утверждении тарифов по общему правилу не являются нормативными правовыми актами. При этом, в постановлении отмечается, что последнее слово в данном вопросе остается за судом: если тот усмотрит в таком решении о тарифе признак обращения действия документа к неопределенному кругу лиц, то вправе признать его нормативным.

В дополнение к этому в пункте 3.5. ВАС РФ отмечает, что, индивидуальный характер действия свойственен ненормативным актам. Однако в таком случае непонятно, можно ли считать решения уполномоченного органа исполнительной власти ненормативными актами? В названии главы 24 ненормативные акты и решения отделены. Таким образом, законодатель проводит разграничение между двумя этими понятиями. Но, допустим, решение Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации по результатам проверок субъектов хозяйственной деятельности в контрактной сфере, сложно назвать нормативным правовым актом. Оно имеет индивидуальный характер, поскольку обращено к конкретному проверяемому лицу, не содержит в себе самостоятельно действующих норм права, а лишь опирается на существующие (например, какие нормы права законодательства о контрактной системе были нарушены), и рассчитано на однократное применение. Тогда сложно представить, в чем заключается принципиальное различие между решением и ненормативным актом.

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»

Круг лиц определен следующим образом: лица, а также прокурор и соответствующие органы с публичными полномочиями или местного самоуправления (выступающие в защиту интересов неопределенного круга лиц), имеющие основания полагать, что своими ненормативным правовым актом, поведением в форме действия либо бездействия нарушаются его законные интересы и права посредством созданием препятствий для осуществления хозяйственной деятельности (в том числе и возложение не предусмотренных действующим законодательством обязанностей).

В отличие от главы 23 АПК РФ, где рассмотрение СИП оспариваемого правового акта не приостанавливает его действие, в данной главе дана возможность приостановления такого акта или решения путем заявления соответствующего ходатайства перед судом. Поскольку с точки зрения ВАС РФ это является обеспечительной мерой, то ходатайствующий должен обосновать и доказать то, что ее непринятие повлечет невозможность исполнения решения или, что более относимо к субъектам экономической деятельности, повлечет значительный ущерб заявителю<sup>1</sup> (часть 2 статьи 90 АПК).

Сроки судебного разбирательства такие же, как и в предыдущей главы – три месяца, включая время на подготовку к судебному заседанию и непосредственно само рассмотрение дела. Однако из этого общего правила есть ряд исключений. Если дело оспариваемое решение либо действие связано с должностным лицом Федеральной службы судебных приставов, то этот срок сокращается до десяти дней. Если речь идет о действиях местного самоуправления с самовольными постройками (к примеру, решение об их сносе либо их приведении в соответствии с установленными действующим законодательством требованиями к ним), то законодатель решил укоротить срок до одного месяца с момента принятия дела в суд до вынесения итогового решения по делу. Бремя доказывания соответствия акта, решения,

---

<sup>1</sup> Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 № 83 «О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

поведения органа или его должностного лица, по аналогии с главой 23, возложена на них. Также суд вправе затребовать доказательства сам, если заявителю они не были предоставлены заявителю «виновным» органом или должностным лицом.

В результате рассмотрения дела в первой инстанции, арбитражный суд устанавливает, что оспариваемый ненормативный акт, решение, а также действие либо бездействие органа или должностного лица противоречат нормативному правовому акту, признавая такой акт недействительным, а решение или поведение уполномоченного субъекта незаконным. В случае, если суд не усмотрит, что оспариваемый объект каким-либо образом нарушает права и интересы субъектов хозяйственной деятельности, то отказывает в удовлетворении заявленных требований такому лицу.

Глава 25 АПК РФ. Данная глава состоит из двух элементов: рассмотрения арбитражным судом дел, где субъект хозяйственной деятельности привлекается к административной ответственности и оспаривания таких решений уполномоченных органов. То есть в одной главе одновременно объединены нормы производства по делам об административных правонарушениях и об административной юрисдикции (обжалование действий государственных органов). Рассмотрим подробнее их отличительные признаки.

Производство по делам об административных правонарушениях регулируется как непосредственно нормами арбитражного процесса, так и КоАП РФ. Оно возбуждается по заявлению уполномоченного органа власти или его должностного лица, наделенных правом составлять протокол об административном правонарушении.

Территориальная подсудность специально оговорена в отдельной статье: заявитель может обратиться либо по месту жительства или адресу лица, привлекаемого к административной ответственности либо, при привлечении к ответственности вне вышеуказанных мест, по месту совершения правонарушения.

Срок разбирательства в арбитражном суде по общему правилу составляет не более двух месяцев (с момента поступления в суд и до вынесения решения по делу), а продление этого срока не может быть более чем на один месяц. Обязанность доказывания того, что в поведение лица либо другие условия являются основанием для его привлечения к административной ответственности, возлагается на самого заявителя – уполномоченного органа или его должностное лицо. В ходе рассмотрения дела по существу арбитражному суду необходимо выяснить следующие факты:

1. существовало ли в объективной реальности сам юридический факт, повлекший за собой административное правонарушение и причастно ли к этому привлекаемое лицо;
2. были ли основания для составления протокола об административном правонарушении и не вышел ли орган или должностное лицо за пределы своих полномочий (поскольку мог не иметь права на его составление);
3. может ли это лицо за указанное правонарушение привлекаться к такому виду юридической ответственности, как административная;
4. определяет вид санкции (то есть определенный вид административной ответственности, например, административный штраф или дисквалификация).

По итогам судебного заседания суд выносит решение о привлечении субъекта экономической деятельности либо отказывает заявителю в привлечении к административной ответственности. Оно вступает в законную силу через десять дней с момента его принятия, если не было предметом апелляционного обжалования. Также отдельно оговаривается, что сама процедура обжалования может различаться – одних случаях это кассационное обжалование по делам, рассмотренным в упрощенном порядке (статья 288.2 АПК РФ), в других – по общим правилам. Разделительная линия между ними заключается в виде административного наказания

(предупреждение, административный штраф) и в его размере (не превышает 5000 рублей – для физических лиц и не более 100 000 рублей для организаций).

Подобно судебному приказу, такое решение одновременно является и исполнительным документом, то есть для возбуждения исполнительного производства нет необходимости в получении отдельно исполнительного листа.

Перейдем к рассмотрению второго параграфа настоящей главы – когда субъекты хозяйственной деятельности, не согласные с привлечением к административной ответственности, обращаются в арбитражный суд с обжалованием таких решений органов (но не обжалованием решения суда из первого параграфа, поскольку для этого предусмотрены иные процедуры – апелляционное, кассационное производство). В большей части она повторяет положения предыдущего параграфа за исключением отдельных особенностей.

Заявителем, что логично, выступает организация или индивидуальный предприниматель, считающий, что решение органа о привлечении к ответственности незаконно. Законодатель ограничивает период времени, в течение которого лицо может обратиться за судебной защитой своих прав – в течение десяти дней с момента получения решения или его копии. Как и в главе 24, суд на основании ходатайства заявителя вправе приостановить действие оспариваемого акта. Подобное производство регулируется аналогично нормам предыдущей главы, то есть нормами АПК РФ и КоАП РФ.

При рассмотрении дела по существу суд рассматривает круг вопросов примерно похожий на изложенный в предыдущем параграфе: имелись ли основания для вынесения решения, обладал ли орган для этого предоставленными государством полномочиями, а также соблюден ли порядок привлечения к ответственности и исследует вопрос о сроках давности к ее привлечению. Тем не менее, этим предмет рассмотрения не

исчерпывается: во-первых, сам перечень открытый; во-вторых, суду позволяется выходить за пределы заявления в силу его несвязанности приведенными в нем доводами и проверять оспариваемый акт в полном объеме.

В результате рассмотрения дела арбитражный суд отменяет оспариваемое решение полностью либо частично (на основании исследованных приведенных в предыдущем абзаце обстоятельств) или отказывает в удовлетворении заявленных требований. Такое решение одновременно является и исполнительным документом.

Глава 26 АПК РФ о взыскании обязательных платежей. Производство по этим делам ведется по общим правилам искового производства либо по правилам о вынесении судебного приказа. Однако и в приказном производстве, и в данной главе раздела III АПК речь идет об обязательных платежах. Возникает закономерный вопрос: не повторяют ли положения этих разных глав друг друга? С помощью системного толкования подобное их сосуществование можно объяснить следующим. Глава 26 АПК РФ возникла намного раньше норм о судебном приказе. При этом последний представляет собой очень упрощенную процедуру о взыскании денежных средств при бесспорном характере спора. При этом лицо, в отношении которого вынесен судебный акт, может подать возражения относительно его исполнения. Таким образом, дело приобретает «спорный» характер – ведь лицо не согласно с его исполнением.

Глава 26 представляет собой следующую «ступень» по взысканию. Это подтверждает положение о том, разбирательство происходит в рамках данной главы в том случае, если иной порядок не предусмотрен федеральным законодательством (хотя прямо и не говорится, но подразумевается в том числе и приказное производство).

Еще один аргумент в пользу различия этих двух глав – глава 26 АПК РФ представляет собой «сплав» правил различных производств: искового,

приказного и своих собственных особенностей (в отличие от главы 29.1 АПК РФ).

Развивая это положение, разница заключается в порядке рассмотрения дела: если вынесение судебного приказ автоматически подразумевает, что стороны не вызываются в судебный процесс и само заседание не проводится, то иначе обстоят дела в главе 26, где стороны извещаются о месте и времени проведения судебного заседания (и суд может признать их явку обязательной).

Срок рассмотрения дела – три месяца (включая подготовительный этап, рассмотрение по существу и принятие решения). Бремя доказывания возложено на заявителя – тот должен обосновать, что существуют фактические и юридические основания заявленных требований.

Суд, помимо этого, рассматривает вопрос о том, имелись ли у органа-заявителя соответствующие полномочия и проводит проверку расчета суммы взыскания. При принятии заявления также суд проверяет, было ли направлено органом требование о добровольной уплате обязательных платежей и был ли пропущен срок исполнения обязательства.

По результатам рассмотрения суд либо удовлетворяет заявленные требования и выносит решение о взыскании обязательных платежей и санкций с лица, либо отказывает в их удовлетворении.

Вообще само существование подобного раздела и глав показывает, насколько была сложна для государства разработка административного судопроизводства. Несмотря на теоретическую проработку данного вопроса в дореволюционной юридической доктрине и менее выражено в советской (потому что, согласно царившей идеологии, государство не может быть неправым, его решения единственно верные). Существование раздела III АПК РФ – это отголосок разработки концепции КАС РФ в конце 1990-х – начале 2000-х, достижения которого были имплементированы в ГПК РФ и АПК РФ.

И если соответствующие нормы об административном процессе в ГПК РФ утратили силу в 2015 году, дав основу для современного КАС РФ, то нормы АПК РФ об административном судопроизводстве, принятые в 2002 году, продолжают действовать и по настоящий момент.

Конечно же, в научной среде высказываются мнения о негативных эффектах такого явления.

В частности, А.Е. Чумакова обращает внимание, что сосуществование гражданско-процессуальных и административно-процессуальных норм негативно сказывается на целостности процессуальной формы, что не способствует эффективной защите прав и свобод лиц [Чумакова, с. 73-82]. А.Н. Ермаков и И.Ю. Захарьяшева, напротив, положительно оценивают работу законодателя по кодификации норм об административном процессе в КАС РФ и АПК РФ, подчеркивая оптимальность такого решения [Ермаков, Захарьяшева, с. 42-47].

## ГЛАВА 3. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

### 3.1. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

**Какие органы и решения могут быть обжалованы?** Если судебный пересмотр прямо не исключен законом, то любое решение или действие, содержащее достаточный «элемент публичного права», подлежит пересмотру посредством оспаривания в судебном порядке. Возможность оспаривания решения зависит не только от личности лица, принимающего решение, но и от характера решения. Так, например государственное учреждение, хотя, очевидно, является государственным органом, может делать некоторые вещи, которые не содержат достаточный элемент публичного права, такой как наем персонала, и поэтому не подлежат судебному обзору. И, наоборот, орган, который явно не является «публично-правовым» может выполнять некоторые функции, подпадающие под действие судебного надзора, например, независимая школа решает лишить учащегося субсидируемого государством места.

**Решения и административные действия.** Судебный пересмотр, в принципе, возможен в отношении большинства решений государственных ведомств, регулирующих органов и других органов государственной власти (включая местные органы власти). Однако, хотя установленное законом исключение судебного пересмотра встречается редко, все большее число предусмотренных законом полномочий сочетается со специализированными способами судебной защиты (часто в отраслевых арбитражах, например, арбитраж по вопросам конкуренции в Великобритании (Competition Appeal Tribunal)).

Поскольку судебный пересмотр является крайней мерой, эти механизмы апелляции обычно должны быть исчерпаны, прежде чем можно будет прибегнуть к судебному пересмотру.

**Законодательство.** Законодательство также может быть оспорено в судебном порядке. Подзаконные акты - приказы, постановления или другие нормативные акты, изданные министром, регулирующий орган или государственный орган – может быть оспорено на всех основаниях судебного пересмотра (о каких см. ниже). Напротив, первичное законодательство (т. е. акты Парламента) может быть оспорено только на ограниченных основаниях, предусмотренных законодательством ЕС и правами человека.

**Право на обращение в суд.** Чтобы иметь право подать иск (процессуальное основание иска), лицо должно иметь «достаточную заинтересованность» в исходе иска. Однако суд снисходительно относится к этому и очень редко рассматривает его отдельно от материально-правового основания иска.

Хорошо известно, что заинтересованные группы и торговые ассоциации, например, могут предъявлять претензии в сфере своих интересов.

**Основания для оспаривания решений госорганов.** В иске о судебном пересмотре работа суда заключается в том, чтобы решить было ли рассматриваемое решение законным. Таким образом, судебный надзор в большинстве случаев не связан напрямую с существом решения (было ли оно просто хорошим или наилучшим), но с тем, было ли решение принято надлежащим образом (соблюдение процедуры) и находится ли оно в рамках допустимых результатов.

Хотя основания для оспаривания время от времени могут меняться, основные основания для судебного пересмотра обычно делятся на:

- *ultra vires* – то есть лицо, принимающее решение, не имеет юридическую силу для принятия решения;
- процедурные нарушения;
- необоснованность.

**Решение может быть *ultra vires***, если лицо, принимающее решения, просто не имеет полномочий (законных или иных) для принятия соответствующего решения или (особенно в случае законных полномочий). Их отсутствие может быть обусловлено тем, что нет оснований для их применения: нет соответствующих предпосылок либо критериев для осуществления полномочий. Эти предпосылки (критерии) могут быть процессуальными или материально-правовыми. Например, закон может предусматривать, что министр может действовать только в определенных обстоятельствах; если он действует в случае, когда таких обстоятельств не существует, то он действует сверх своих полномочий.

Решение или действие также будут считаться *ultra vires*, если они противоречат законодательству ЕС или (с момента вступления в силу Закона о правах человека) Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) [9].

**Процедурное нарушение.** Решение или действие также может быть незаконным, если последующий процесс был несправедливым, если судить по публично-правовым стандартам процессуальной справедливости. Эти стандарты, разработанные Судом на основе прецедентного права, применяются независимо от любых предусмотренных законом процессуальных требований, но установленный стандарт будет зависеть от обстоятельств и характера дела: стандарт справедливости, требуемый в квазисудебном контексте, конечно, будет выше, чем требуемый, к примеру, при принятии обычного административного решения. Помимо редких случаев предвзятости, процессуальные нарушения обычно могут возникать в тех случаях, когда не были проведены надлежащие консультации или когда ответчик нарушил законные ожидания в отношении процедуры, которой необходимо следовать.

Иск о судебном пересмотре также может быть удовлетворен на том основании, что решение или действие были приняты без должного учета лицом, принимающим решения, своих обязанностей по обеспечению равенства в государственном секторе в соответствии с Законом о равенстве.

Например, лицо, принимающее решения, могло не учесть необходимость устранения дискриминации или обеспечения равенства возможностей.

**Необоснованность.** Хотя судебный пересмотр касается законности, а не существа оспариваемого решения, давно признано, что решение может быть настолько необоснованным, что лицо, принимающее решение, не могло бы принять его на законных основаниях. Традиционно применение этого основания было очень ограниченным.

Суд предоставляет органам государственной власти широкую свободу действий в отношении того, что является разумным. Однако в последние годы наметилась тенденция к более критическому рассмотрению обоснованности решения.

В настоящее время общепризнано, что Суд вправе проверять рациональность решения, то есть учитывало ли лицо, принимающее решение, соответствующие (и только соответствующие) соображения. В делах, затрагивающих вопросы законодательства ЕС или прав человека, внимание Суда при изучении дела может быть более тщательным, поскольку требуется учитывать соразмерность решения, что предполагает уравнивание различных соображений.

Тем не менее, как по конституционным, так и по практическим причинам, Суд по-прежнему стремится не подменять своим мнением точку зрения органа, которому поручено вынесение решения по рассматриваемому вопросу, и, таким образом, предоставит лицу, принимающему решение, широкую свободу усмотрения в отношении по вопросам компетенции органов.

**Критерий *highly likely* (с высокой долей вероятности).** Суд должен отказать в удовлетворении ходатайства о судебном пересмотре, если представляется весьма вероятным, что результат для заявителя не был бы существенно иным, если бы оспариваемое решение не было принято.

Суд обязан рассмотреть этот вопрос, если ответчик просит его об этом. Суд может проигнорировать это требование, если существует

«исключительный общественный интерес»; однако еще не было дано никаких указаний относительно типа случая, который может подпадать под действие этого исключения.

**Какие еще способы защиты права доступны?** Если лицу удалось оспорить решение правительства или законодательный акт, то есть суд решил, что они являются незаконными по одному или нескольким основаниям, изложенным выше, то вопрос о том, какое средство правовой защиты (если таковое имеется) следует использовать, остается на усмотрение суда. Суд может:

- отменить решение или закон;
- приказать лицу, принимающему решения, предпринять определенные действия (например, провести повторную консультацию или предоставить лицензию); и/или
- сделать заявление о законности оспариваемого решения.

Принимая решение о средствах правовой защиты, Суд может учитывать соображения общественного порядка, такие как затраты на отмену решения, которое уже было принято и могло затронуть значительное число людей. Это может привести к отказу в средстве правовой защиты даже в отношении незаконного решения.

В отношении основного законодательства полномочия Суда более ограничены: он может отменить законодательство, только если будет установлено, что оно противоречит законодательству ЕС; если это противоречит ЕКПЧ, то единственным доступным ему средством правовой защиты является заявление о несовместимости. На практике такое заявление, да и вообще любое заявление о незаконности, скорее всего, будет очень серьезно воспринято ответчиком из государственного сектора, от которого следует ожидать устранения незаконности.

Возмещение убытков, как правило, не подлежит рассмотрению в судебном порядке. Однако, если истец докажет, что государственный орган

нарушил ЕКПЧ или что правительство нарушило законодательство ЕС, этот истец может получить возмещение убытков.

Это касается как физических, так и юридических лиц.

Компенсация или другие формы финансового возмещения также могут естественным образом вытекать из успешного оспаривания, например, когда может быть установлено частноправовое требование в отношении деликта, договора или реституции.

**Процесс судебного пересмотра.** По сравнению с обычным гражданским судопроизводством процесс судебного пересмотра значительно быстрее и проще.

Существует ряд существенных особенностей судебного пересмотра, которые отличаются от большинства других форм судебного разбирательства:

- скорость имеет решающее значение – претензии должны быть поданы «незамедлительно» и в любом случае в течение трех месяцев оспариваемого решения, хотя иски в отношении определенных плановых судебных пересмотров должны быть поданы в течение шести недель, а в отношении определенных судебных отзывы в течение 30 дней;
- это двухэтапный процесс – иск может рассматриваться только с разрешения суда, поэтому необоснованные иски отсеиваются на ранней стадии, до того, как другие стороны представят все свои аргументы и доказательства;
- отсутствует стандартная процедура раскрытия информации (discovery) – за исключением исключительных обстоятельств, отдельное раскрытие информации как стадия не требуется, но стороны обязаны открыто приводить в свои доказательства то, что требует Суд для справедливого разрешения дела; и

- отсутствуют устные показания или перекрестный допрос – за исключением самых исключительных случаев, все показания даются в письменной форме через свидетельские показания.
- суд требует от заявителя предоставить определенную информацию об источнике, характере и размере финансовых ресурсов, доступных заявителю в связи с заявлением. Компания, которая не может продемонстрировать наличие необходимых финансовых ресурсов, вместо этого должна предоставить суду информацию об участниках общества и их способности нести судебные расходы по делу.

Как и в случае с большинством требований, в соответствии с Протоколом о предварительном рассмотрении дела в судебном порядке, первым шагом является вручение письма перед иском ответчику и другим сторонам с изложением правового возражения и указанием необходимых действий.

Если ответчик не дает удовлетворительного ответа, а истец желает продолжить разбирательство, он обязан подать полное заявление, включая развернутые аргументы и все подтверждающие доказательства, в начале разбирательства (и, следовательно, в течение трех месяцев) - в отличие от других судебных процессов, здесь невозможно начать производство с краткой претензии или только с ограниченными сведениями. В принципе, по крайней мере, заявитель не может рассчитывать на какую-либо последующую возможность представить дополнительные доказательства.

После подачи иска в суд у ответчика есть 21 день, чтобы подать уведомление о вручении и указать, будет ли он защищать иск, и если да, то на каких основаниях. Затем судья рассмотрит вопрос о выдаче разрешения. Обычно это делается на бумаге без слушания, но если в разрешении отказано, заявитель может потребовать повторного устного слушания.

Если разрешение предоставлено, у ответчика есть 35 дней, чтобы представить свою защиту и подтверждающие доказательства, после чего

будет проведено устное слушание иска. В отличие от гражданского судопроизводства, эти слушания короткие (очень редко более трех дней) и обычно занимают от шести до 12 месяцев с момента подачи иска (раньше в срочных случаях).

Одной из других особенностей судебного контроля является то, что в процессе часто участвуют «заинтересованные стороны». Это полноправные стороны судебного разбирательства, которые не являются ни ответчиком, ни истцом, но заинтересованы в исходе судебного разбирательства. Часто бывает, что коммерческие стороны объединяются в качестве заинтересованных сторон, когда решение в их пользу (например, выдача разрешения на строительство или лицензии) государственным органом оспаривается или когда они были вовлечены в рассматриваемый вопрос. Также возможно, что в иске о судебном пересмотре может участвовать третья сторона другого типа, посредник. Вступающим лицом является лицо, которому предоставлено разрешение представлять доказательства или делать представления на слушании судебного пересмотра. Стороны, вступающие в дело, теперь обязаны финансировать себя и не смогут возместить свои расходы со сторон судебного пересмотра, если только не применяются «исключительные обстоятельства». Вступающему лицу также может быть предписано оплатить расходы, понесенные другими сторонами в процессе в результате вмешательства, если выполняется одно из определенных условий, например, если показания вступающего лица не оказали «значительной помощи» Суду.

Таким образом, успешно оспорить решение правительства сложно, не в последнюю очередь из-за широкой свободы усмотрения, которую предоставляет орган государственной власти. По этой причине предпочтительнее выиграть политические дебаты до принятия решения. Однако, судебный пересмотр может быть быстрым, эффективным и экономичным механизмом оспаривания неблагоприятного исхода дела.

Когда это действительно важно, судебный пересмотр – мощный вариант, который может дать результаты с огромной коммерческой ценностью.

Кроме того, это очень мощный инструмент в арсенале любого бизнеса, взаимодействующего с государственным сектором, и крайне важно, чтобы соответствующие публично-правовые споры использовались эффективно, а основа для решения проблемы была заложена задолго до принятия какого-либо решения.

### 3.2. ОПЫТ ОАЭ

Каждая ветвь федерального правительства и местного самоуправления выполняет свои функции путем принятия решений, юридически именуемых административными решениями.

Административные решения часто влияют на права и обязанности юридических и физических лиц, на которых распространяется такое решение. К ним относятся: государственные служащие, налогоплательщики, компании и индивидуальные предприниматели в отношении широкого круга видов деятельности.

Правовая система ОАЭ предоставляет гражданам и резидентам право оспаривать законность административного решения и добиваться его отмены путем подачи иска в компетентный суд.

Право на обжалование административного решения является конституционным правом.

Статья 41 Конституции ОАЭ предоставляет каждому человеку, включая иностранных граждан, неотъемлемое право обращаться в компетентные органы и суды для рассмотрения жалоб и защиты законных прав. Статья 41 подтверждает право каждого лица на подачу жалобы в компетентные органы, включая судебные органы, на любое ущемление прав и свобод, предусмотренных Конституцией. Это право дополняется Гражданско-процессуальным законом № 11 от 1992 г. с поправками и Федеральным законом № 10 от 1992 г. о доказательствах в гражданских и

коммерческих сделках («Закон о доказательствах»). В совокупности Конституция ОАЭ, Гражданско-процессуальный закон и Закон о доказательствах образуют надежный и всеобъемлющий свод законов, который гарантирует, что каждому лицу, проживающему, работающему или ведущему бизнес в ОАЭ или с ними, предоставляется право обратиться, получить компенсацию и обеспечить соблюдение своих законных прав через компетентный суд.

Федеральный верховный суд в нескольких делах постановил, что право на обращение в суд, включая право на подачу жалобы по уголовным делам, рассматривается как вопрос публичного права, которое полностью обеспечивается при условии, что лицо, осуществляющее это право, не использует его против ответчика чрезмерно, злонамеренно или недобросовестно.

Это конституционное право также распространяется на оспаривание законности административных решений, принятых любой исполнительной властью федерального правительства или любого из Эмиратов, входящих в состав ОАЭ. Это право включает в себя право оспаривать действительность административного решения/распоряжения и право требовать компенсации за недобросовестное административное решение: «в практике [в т.ч. и по административному праву] установлено, что ни одно административное решение или действие не защищено от судебной власти. Поскольку право на судебное разбирательство является одним из публичных прав, защита которых возложена на Конституцию и не может быть утрачено, то контроль за административными действиями направлен на проверку того, соблюдало ли ведомство условия, установленные законом при вынесении таких решений. или осуществляя свои полномочия».

**Суд, уполномоченный рассматривать законность административного решения в судебном порядке.** Статья 102 Конституции предусматривает, что Федерация имеет один или несколько федеральных судов первой инстанции, расположенных в столице Федерации

или в столицах некоторых Эмиратов. Эти суды обладают единоличной и исключительной юрисдикцией для рассмотрения определенных вопросов, в том числе гражданские, коммерческие и административные [споры] между Федерацией и отдельными лицами, независимо от того, является ли Федерация истцом или ответчиком.

Корреспондирующая статье 102 Конституции статья 25 Закона № 11 от 1992 года о гражданском процессе гласит следующее:

«Суды первой инстанции правомочны рассматривать гражданские, коммерческие, административные... споры, за исключением споров, стороной которых является Федерация, поскольку их рассмотрением обладают федеральные суды».

Федеральный верховный суд неизменно постановлял, что исключительность в соответствии со статьей (102) Конституции является вопросом общественного порядка и, следовательно, всегда применяется, когда федеральное правительство ОАЭ является стороной в споре.

Это действующее законодательство и практика: все иски, предъявляемые частными лицами, будь то физические или юридические, против федерального правительства или любого из его органов, должны подаваться и рассматриваться исключительно Федеральным судом первой инстанции. Решения по существу, вынесенные этим судом, могут быть обжалованы в Федеральном апелляционном суде. Решения, вынесенные последним, могут быть обжалованы в Федеральном верховном суде, если они оспариваются по вопросам права. Все три суда расположены в Абу-Даби, столице Федерации.

**Когда административное решение становится недействительным и подлежит обжалованию?** Суды в ОАЭ считают, что административное решение может быть признано недействительным по одному из следующих пяти оснований:

- орган, выдавший решение, не уполномочен или не компетентен в соответствии с законом;

- орган, выдавший решение, не соблюдал формальности, установленные законом для выдачи решения;
- решение не было основано на причинах, оправдывающих его обнародование;
- возникшие юридические или фактические последствия (вытекающие из решения) запрещены законом;
- решение не было направлено на достижение общественных интересов. Например; административный орган использовал свои полномочия и полномочия для достижения цели, не отвечающей общественным интересам.

**Срок обжалования административного решения.** В ноябре 2014 г. в Гражданско-процессуальный закон ОАЭ были внесены частичные поправки, в том числе вводящие срок действия права на обжалование административного решения. В соответствии с этой поправкой статья 84 (Bis) была обнародована следующим образом:

«1. Дело об отмене административного решения не принимается к рассмотрению по истечении 60 (шестидесяти) дней со дня опубликования обжалуемого административного решения или уведомления об этом заинтересованной стороны либо доказывания достоверного знания об этом.

2. Действие этого срока прерывается жалобой в административный орган, вынесший решение, или в орган, регулирующий его. Жалоба должна быть рассмотрена в течение 60 дней с момента ее подачи. В случае отказа решение должно быть мотивировано. Истечение 60 дней с момента подачи жалобы без ответа со стороны компетентных органов считается отклонением. Дата возбуждения дела исчисляется с даты явного или неявного отклонения, в зависимости от обстоятельств».

Особо интересно отметить, что в соответствии с вышеуказанным положением потерпевшее лицо вместо того, чтобы немедленно подать апелляцию в суд с требованием об отмене административного решения, может сначала обжаловать такое решение либо в государственном органе,

который его вынес, либо в вышестоящий государственный орган. Если компетентный орган не отвечает в течение 60 дней, то это считается конструктивным/имплицитным отказом от апелляции. 60-дневный срок для подачи апелляции в компетентный суд начинается с даты такого подразумеваемого отказа.

**Сложности обжалования административного решения.** Успешный иск об оспаривании административного решения требует глубокого знания основных правил, регулирующих неприкосновенность административных решений. Эти нормы – в отличие от положений Гражданского кодекса, например, о нарушении договоров – неписаны: они разработаны и интерпретированы исключительно прецедентным правом (установленными судами принципами), а не законодательными нормами.

Еще одна трудность в отношении такого оспаривания заключается в том, что прецедентное право признает, что администратор всегда должен пользоваться дискреционными полномочиями по управлению своими делами и что такое управление, *prima facie*, осуществляется в интересах общества в целом. Только опытный специалист по административному праву сможет оценить конкретную ситуацию с целью продемонстрировать суду, что административное решение, которое оспаривается, в соответствии с принципами, установленными судами, недействительно из-за наличия одного или нескольких из оснований, указанных выше.

Таким образом, административные решения играют важную роль в формировании социальных, экономических и других основных прав физического или юридического лица в ОАЭ. Подача иска в компетентный суд ОАЭ, оспаривающего законность административного решения, не похожа на гражданский/коммерческий иск о предполагаемом нарушении контракта. Основание для возражения ограничивается демонстрацией наличия противоправного действия или бездействия какой-либо ветви власти при вынесении административного решения. Этого добиться нелегко, и для этого требуются специальные знания в области административного права.

Это, по крайней мере, частично объясняет, почему административные решения не часто оспариваются в судах ОАЭ компетентной юрисдикции.

### 3.3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В КИТАЕ

В Китае административное правоприменение в основном осуществляется местными государственными органами. В рамках централизованной «унитарной государственной системы» Китая правоприменение местными органами регулируется национальными законами, принятыми Всекитайским собранием народных представителей, правилами и постановлениями, принятыми Государственным советом центрального правительства и его министерствами, а также местными законами и постановлениями. Местные законы и постановления, принятые муниципалитетами, такими как Шанхай, не должны противоречить национальным законам и постановлениям, изданным Государственным советом, и, как правило, они тесно связаны с национальными законами и постановлениями.

В стране, где нет ни независимой судебной системы, ни судебного надзора за посягательствами правительства на права личности, которые номинально гарантируются Конституцией Китая, это сочетание национальных и местных законов и постановлений об административном правоприменении устанавливает правовые параметры для контроля над осуществлением государственных правоприменительных полномочий.

Кроме того, в Китае созданы административные и судебные механизмы пересмотра правоприменительных действий ведомств, таких как штрафы, взыскания и другие принудительные меры. Два национальных закона, Закон об административных спорах и Закон об административном пересмотре регулируют процессы административного и судебного пересмотра соответственно. За исключением ограниченных областей, таких как

налогообложение, граждане имеют право добиваться административного или судебного пересмотра своих возражений против действий конкретных ведомств. В большинстве случаев решения, принятые в рамках административного судебного процесса (называемого «административным пересмотром»), также подлежат судебному пересмотру. Как стандарты, так и процедуры административного пересмотра регулируются Законом об административном пересмотре и подзаконными актами о его применении. В Китае нет отдельного закона об административных процедурах, подобного Закону об административных процедурах США или его аналогам на уровне штата и местном уровне. Вне формальных административных и судебных систем контроля, гражданам также разрешено подавать внесудебные петиции, называемые «синьфан» (xingfang), с помощью которых люди могут выразить свое недовольство действиями правительства, включая судебные решения, обратившись непосредственно в государственные органы более высокого уровня, часто в центральные органы власти. Считается, что на синьфан приходится наибольшая часть всех жалоб на действия правительства.

Наконец, в Китае действует система внутренних проверок и дисциплинарных мер в отношении сотрудников административных органов в соответствии с национальными и местными законами об административном надзоре и государственных служащих.

На практике административные органы в Китае обладают огромными и часто неограниченными правоприменительными полномочиями за пределами этих правовых параметров. Административный и судебный надзор остается слабым. Внутренние СМИ изобилуют заявлениями о злоупотреблении правоохранительными полномочиями в повседневной жизни простых граждан и предприятий. Проблема злоупотреблений имеет последствия, выходящие за рамки недоверия общества к справедливости правоприменительного процесса, и достигает уровня социальной стабильности в форме гражданских беспорядков и массовых протестов. В

результате предпринимаются активные усилия по стандартизации административных правоприменительных процедур как на центральном, так и на местном уровне власти в попытке обуздать «незаконных игроков». В то же время был достигнут скромный прогресс в усилении административного и судебного надзора за исполнительными решениями агентства.

Законы, регулирующие административное правоприменение и пересмотр решений госорганов. Два национальных закона, Закон об административных наказаниях и Закон об административном принуждении, регулируют осуществление административного принуждения всеми государственными учреждениями Китая.

Закон об административных санкциях был принят в 1996 году с целью создания единого национального закона, предназначенного для замены множества ранее существовавших законов и постановлений, которые предусматривали многочисленные административные штрафы и взыскания, которые считались несправедливыми и оставляли слишком много места для злоупотреблений со стороны местных органов власти. Закон устанавливает разрешенные формы административных взысканий и принудительных мер в отношении нарушителей и их имущества, органы, уполномоченные налагать административные взыскания, процессуальные требования, применимые к административному правоприменению в целом, и права граждан на обжалование административных взысканий в порядке административного пересмотра и административного судопроизводства. процессы.

В 2011 году в Китае был принят Закон об административном принуждении. дальнейшее регулирование принудительных и обеспечительных административных мер в отношении граждан и их имущества. Закон распространяется на две категории действий правительства:

- принудительные меры по прекращению текущей незаконной деятельности и действия, применяемые в чрезвычайных ситуациях,

влияющих на здоровье и безопасность населения (например, карантин),

- исполнение административных решений (например, штрафы). или снос незаконных построек) по решению суда.

Закон предписывал процедуры принудительных мер, в том числе обязанность правительства информировать граждан о причинах и доказательствах, подтверждающих принудительные меры против них, их правах и средствах правовой защиты, а также документировать принудительные меры в письменной форме и т. д. (статья 18). В случаях конфискации частной собственности граждане имеют право оспаривать административные взыскания и принудительные меры либо путем административного пересмотра в рамках процесса административного пересмотра, либо в судебном порядке в рамках административного судебного процесса.

Китай принял Закон об административном пересмотре в 1999 г. (с номинальными поправками в 2009 и 2017 гг.), который предусматривает, что граждане могут обращаться за административным рассмотрением либо в орган местного самоуправления по законодательным вопросам того же уровня, что и правоохранительный орган, либо в вышестоящий государственный орган, контролирующий работу правоохранительных органов. агентства (статья 12). В ходе процесса пересмотра орган, ответственный за пересмотр административного дела, может проводить собственные расследования и собирать доказательства, ведомства-ответчики должны нести бремя предоставления доказательств для обоснования своих правоприменительных мер, а граждане, подающие жалобы, имеют право ознакомиться с такими доказательствами (статьи 23 и 24)). Исполнительные решения могут быть отменены за отсутствием фактического или юридического обоснования и процессуальными нарушениями, а также за действия *ultra vires* или злоупотребление властью (статья 28).

Административные слушания. Административное повторное рассмотрение, как правило, не требует проведения слушаний, за исключением случаев, связанных с крупными штрафами, отзывом лицензий или разрешений и распоряжениями о прекращении коммерческой деятельности. Национальные законы или правила, регулирующие процедуры слушаний или правила доказывания во время таких слушаний, отсутствуют. Однако многие центральные правительственные министерства (например, Министерство охраны окружающей среды, Государственное управление промышленности и торговли и Государственное бюро по управлению иностранной валютой) и местные органы власти приняли свои собственные процедурные правила в отношении административных слушаний.

В 2015 году в Шанхае были приняты процедуры рассмотрения административных наказаний требует, чтобы такие слушания организовывались правоохранным органом, налагающим санкции, но должностные лица, проводящие слушания, не должны принимать непосредственное участие в расследованиях, которые приводят к наложению штрафов. На этих слушаниях председательствуют сотрудники отдела по законодательным вопросам правоохранительного органа, отвечающие за рассмотрение заявлений о повторном рассмотрении в административном порядке. В соответствии с Шанхайскими правилами проведения слушаний крупные штрафы и конфискация имущества определяются как суммы, превышающие 5000 юаней (приблизительно 750 долларов США). Все стороны таких слушаний имеют право излагать свои аргументы, право на представительство в составе 1-2 человек (хотя законное представительство не указано) и право на перекрестный допрос свидетелей. Во время таких слушаний Респонденты агентства несут бремя доказывания для установления фактической и правовой основы решений об административном взыскании, и допускаются следующие типы доказательств:

- письменные документы,

- физические объекты,
- свидетельские показания,
- отчеты об оценке,
- результаты испытаний,
- письменные заметки, подготовленные судебными приставами во время следствия,
- видео- и аудиоматериалы,
- электронные данные
- заявления заявителя.

Все доказательства, имеющие отношение к установлению фактов, должны быть представлены во время слушания после установления подлинности. В правилах не рассматриваются вопросы, связанные с исключением доказательств, если государственные расследования и методы сбора доказательств признаны незаконными. письменные заметки, подготовленные приставами в ходе следствия, видео- и аудиоматериалы, электронные данные, заявления заявителя. Все доказательства, имеющие отношение к установлению фактов, должны быть представлены во время слушания после установления подлинности. В правилах не рассматриваются вопросы, связанные с исключением доказательств, если государственные расследования и методы сбора доказательств признаны незаконными. письменные заметки, подготовленные приставами в ходе следствия, видео- и аудиоматериалы, электронные данные, заявления заявителя. Все доказательства, имеющие отношение к установлению фактов, должны быть представлены во время слушания после установления подлинности. В правилах не рассматриваются вопросы, связанные с исключением доказательств, если государственные расследования и методы сбора доказательств признаны незаконными.

Судебный пересмотр правоприменительных действий правительства и решений по административному пересмотру регулируется Законом об

административных спорах, который была впервые принят в 1989 г. и существенно изменен в 2014 году.

В целом, отсутствие судебной независимости в Китае означает, что суды, как правило, принимают сторону административных действий в приоритетных областях политики местного самоуправления, но в некоторых случаях суды выносят решения против действий ведомств из-за несоблюдения необходимых процедур.

Проблемы административного пересмотра. Согласно отчету об оценке исполнения законодательства за 2013 г., опубликованному Всекитайским собранием народных представителей, из более чем 1 млн административных дел о пересмотре, рассмотренных с 2000 г. (в среднем около 100 000 дел в год), более 10 % решений ведомств были отменены или приняты решения об отмене исправленных. Тем не менее, в отчете указывается на отсутствие доверия общественности к справедливости и нейтральности процесса административного пересмотра в качестве ключевого фактора, способствующего низкому использованию процесса административного вынесения решений. Согласно отчету, объем синьфан (прямых обращений граждан к вышестоящим органам власти) в несколько раз или в десятки раз превышает объем дел о пересмотре административных решений в большинстве населенных пунктов.

С 2010 года было реализовано более 20 официальных пилотных проектов, в том числе несколько в провинции Чжэцзян, чтобы централизовать функции административного пересмотра и позволить внешним экспертам присоединиться к так называемым «административным комитетам по пересмотру», функция которого состоит в том, чтобы рассматривать дела и давать рекомендации правительственным учреждениям по законодательным вопросам для окончательного решения. Также были предприняты усилия по расширению роли слушаний в процессе административного пересмотра. В дополнение к повышению общественного доверия, эти усилия по реформе, по-видимому, направлены на сокращение

числа случаев синьфан, которые, как считается, оказывают негативное влияние на социальную стабильность.

Судебный пересмотр правил или положений органов публичной власти далеко не новый, но в Китае это новинка. После последней редакции Закона об административных спорах Китая (Administrative Litigation Law, далее – Закон ALL) в 2014 году суды официально получили полномочия рассматривать нормативные документы в административных спорах.

Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) внедрило новую систему реформ, направив провинциальным и городским собраниям народных представителей надзорные письма с просьбой исправить ошибки в местных правилах (difangxing fagui). Соответственно, судебный пересмотр нормативных документов стал компонентом контроля законности и конституционного контроля в Китае.

Закон ALL может быть взят за отправную точку «правления верховенства права» (fazhi zhengfu) в Китае, дающего обычным людям право напрямую предъявлять иски правительству. С тех пор Закон ALL сыграл уникальную и важную роль в продвижении верховенства права в Китае, но с момента своего создания он также столкнулся со многими проблемами и критикой. В течение последних двадцати лет ученые и эксперты время от времени предлагали поправки к Закону ALL. С ростом различных конфликтов в Китае все больше внимания уделяется разрешению споров. Пересмотренный Закон ALL должен был быть включен в законодательную повестку дня ВСНП в 2006 году, но позже был отложен, в том числе из-за разногласий по ряду важных вопросов. 23 декабря 2013 года проект редакции Закон ALL был впервые представлен на Всекитайском собрании народных представителей. Наконец, 1 ноября 2014 г. 11-я сессия Всекитайского собрания народных представителей 12-го созыва приняла редакцию Закона ALL после трех чтений. Пересмотренный ALL вступил в силу 1 мая 2015 года.

В процессе пересмотра Закона ALL и его применения ученые, официальные лица, судьи и связанные с ними специалисты обсуждали многие важные вопросы Закона.

Среди спорных вопросов, которые яростно обсуждались, расширение судебного надзора явно привлекало внимание. Как сказал профессор Ху Цзяньмяо, «изменения в сфере административного судопроизводства могут служить барометром развития верховенства права в Китае».

Профессор Ян Вейдун также утверждал: «Что касается объема дела, обнародование Закона ALL — это только начало вопросов, а не их конец. «Предложения о том, что «абстрактные административные действия», описанные ниже, могут быть рассмотрены в административном процессе, выдвигались давно. Среди ученых и других комментаторов было широкое согласие в отношении того, что абстрактные административные действия должны быть включены в судебный пересмотр, но некоторые настаивали на том, что не все абстрактные административные действия подходят для рассмотрения в судебном процессе. В различных предложениях по пересмотру, представленных Верховным народным судом, несколькими университетами и Китайским обществом административного права, упоминался судебный пересмотр нормативных документов.

Несмотря на то, что Редакция Закон ALL уже предусматривает судебную проверку нормативных документов, споры продолжаются, и некоторые разногласия не урегулированы.

Несмотря на усвоение и изучение многих правовых понятий и идей из систем общего права, вся система административного права в Китае представляет собой наследие романо-германской правовой семьи. В Китае государственные ведомства управляют обществом посредством административных действий. С научной точки зрения все административные действия можно разделить на две группы:

- «конкретные» (juti) административные действия, которые впервые с 1989 г. были включены в Закон ALL и вместо этого стали

юридическим термином в кодифицированных законах. Просто академический термин в учебниках;

- «абстрактное» (chouxiang) административное действие, которое является просто научным термином, который не используется ни в одном законе или правовом документе.

«Конкретные административные действия» относятся к применяемым к конкретным лицам и ситуациям, таким как административное взыскание, административное разрешение, административное принуждение и конфискация. «Абстрактное административное действие» относится к действию, которое может быть применено в целом и в будущем.

Хотя трудно точно определить различие между конкретными административными действиями и абстрактными административными действиями, а иногда люди расходятся во мнениях относительно характера определенных действий, эта классификация остается наиболее важным способом понимания дебатов в административных спорах в Китае.

Статья 12 изначально Закона ALL четко предусматривает, что суды обладают юрисдикцией только в отношении конкретных административных действий. Это означает, что другие действия, в том числе абстрактные административные действия, не могут быть предметом административного разбирательства в прошлом.

Суды не могут объявить абстрактное административное действие незаконным и отменить или аннулировать его действие. Профессор Чжан Цяньфань считал, что «это одна из немногих его специфических «китайских характеристик»». Однако на практике абстрактные административные действия часто оказывают большее влияние на людей и общество, чем конкретные административные действия. По этой причине ученые и эксперты много раз обсуждали необходимость и целесообразность судебного пересмотра абстрактных административных действий с момента разработки Закона ALL в 1980-х годах.

В 1989 году, когда Ван Ханьбинь представил проект Закон ALL Постоянному комитету ВСНП, объем юрисдикции суда по административным делам был первым важным вопросом, который должен быть решен в Законе ALL и должен быть решен в соответствии с некоторыми принципами. Ван Ханьбинь упомянул, что объем проверки должен быть «соответственно расширен» и «не вмешиваться в административные действия <...> ни подменять орган исполнительной власти в осуществлении своих полномочий».

Законодатели считали, что в то время, исходя из фактических обстоятельств, поскольку административное судопроизводство действительно было новым правовым механизмом, административным органам требовалось некоторое время, чтобы справиться с ним, а судам также необходимо было набраться опыта, суды должны рассматривать административные действия, а не все действия, особенно те документы, которые имеют общеобязательную силу. Таким образом, законодательный орган выбрал конкретные административные действия в качестве предмета судебного рассмотрения в первоначальном проекте Закона ALL.

Многие ученые и официальные лица предлагали расширить судебный надзор за более абстрактными административными действиями, в то время как другие выступали против этого. Например, профессор Цзоу Ронг настаивал на том, что абстрактные административные действия не могут быть оспорены в административном суде, потому что мы не можем разработать подходящую систему для этого.

Профессор Лю Синь также возражал против расширения сферы административного судопроизводства до абстрактных административных действий, потому что в то время суды не были оборудованы для их рассмотрения.

Несмотря на то, что дискуссия о расширении судебного надзора за абстрактными административными действиями носит более широкий характер, она стала уделять особое внимание нормативным документам

низкого уровня, рассмотрение которых является более осуществимым и приемлемым. Профессор Ин Соннян и профессор Ян Вэйдун считали в 2004 г., что принятие нормативных документов в соответствии с правилами в судебном порядке было бы лучше, что было принято большинством людей в академических кругах и юридической практике.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе исследования была изучена и кратко охарактеризована история становления административного процесса, исследованы позиции о необходимости выделения административного судопроизводства как отдельного вида судопроизводства в силу ряда объективных особенностей, не присущих другим видам процесса (в частности, возможное последствие обращения в суд в виде признания недействительным оспариваемого акта органа власти).

Изучено, что во времена Российской империи как таковое исчерпывающее кодифицированное законодательство об административном процессе не было сформировано. Отдельные положения о возможности обжалования действий должностных лиц содержались в принятом Городовом положении как одном из проявлении реформы городского управления. В это же время существовали органы административной юстиции – губернские присутствия, а вышестоящей инстанцией являлся один из департаментов Правительствующего Сената. В современном виде административная юстиция сформировалась во второй половине XX века, когда постепенно у граждан появилось закрепленное законом право оспаривать ограниченный круг вопросов.

Кратко охарактеризовано законодательство об административном процессе, в том числе и КАС РФ, охарактеризовано досудебное урегулирование спора в данной сфере. Были выявлены причины появления в кодексе об арбитражном процессе норм об административном судопроизводстве и проанализированы соответствующие положения АПК РФ. Можно сказать, что положения об административном судопроизводстве в АПК РФ таковым не являются – это «сборная солянка» из положений об административной юстиции, административной юрисдикции и производства по делам об административных правонарушениях, объединенных одной главой.

Изучен зарубежный опыт правового регулирования административного процесса на представителях культурно и идеологически различных правовых системах: Великобритании, ОАЭ и Китая.

Во всех указанных системах права обжалование решений государства довольно сложная процедура, что обуславливает необходимость иметь высокую квалификацию в подобного рода спорах. ОАЭ, к примеру, отличается жесткими сроками на обжалование решения, но довольно интересным выглядит обоснование течения срока на обращение в суд – даже отсутствие ответа по вопросу, ставшему впоследствии предметом судебного контроля, не является препятствием к обращению в суд. В таком случае обращение лица в госорганы считается отклоненным.

В связи с вышеизложенным выдвинуты следующие предложения:

1. Нормативно закрепить понятия и соотношение понятий «административная юстиция» и «административная юрисдикция» с целью устранения правовой неопределенности в данном плане.

2. Представляется возможным упразднение раздела III АПК РФ – это позволит не нарушать целостность процессуальной формы, а арбитражным судам позволит сосредоточить свои усилия на рассмотрении непосредственно экономических споров. Таким образом, положения об административной юстиции (контроле судов за административными органами путем рассмотрения споров об оспаривании нормативных и индивидуальных правовых актов) должны найти свое отражение в КАС РФ. Нормы же о производстве по делам об административных правонарушениях (т.е. привлечении лица к административной ответственности) – в КоАП РФ.

3. Для развития в российской правовой системе административно-юрисдикционного разрешения спора в рамках органа власти возможно использовать опыт разрешения вопросов посредством использования наработок такого института китайского права, как синьфан как способа реагирования лиц на нарушение их прав и свобод. Кроме того, возможно также использовать китайский опыт по созданию специальных комитетов по

административному пересмотру, отделенных от остальных органов государственного управления и дающих рекомендации правительственным учреждениям по законодательным вопросам для окончательного решения

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

**1. Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации: от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 01.07.2020 г. // Российская газета. 2020. № 144 (8198).
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: от 24 июля 2002 г.: по сост. на 18.03.2023 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: от 14 ноября 2002 г.: по сост. на 14.04.2023 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: от 08 марта 2015 г.: по сост. на 17.02.2023 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: от 30 декабря 2001 г.: по сост. на 14.04.2023 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): от 31 июля 1998 г.: по сост. на 18.03.2023 г. // Собрание законодательства РФ. № 31. 1998. Ст. 3824.
7. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон № 248-ФЗ: от 31 июля 2020 г.: по сост. на 05.12.2022 г. // Собрание законодательства РФ. № 31. 2020. Ст. 5007.
8. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866 I: по сост. на 15 сентября 2015 г. (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685.

9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: от 04 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
10. Конституция Объединенных Арабских Эмиратов: от 18 июля 1971 г.: URL: <https://legaladviceme.com/legislation/120/uae-constitution-of-united-arab-emirates> (дата обращения: 23.04.2023).
11. Гражданско-процессуальный закон Объединенных Арабских Эмиратов № 11 от 24 февраля 1992 г. URL: <https://legaladviceme.com/legislation/143/uae-federal-law-11-of-1992-concerning-issuance-of-civil-procedures-code> (дата обращения: 23.04.2023).
12. О доказательствах в гражданских и коммерческих сделках: федеральный закон Объединенных Арабских Эмиратов № 10 от 15 января 1992 г. URL: <https://legaladviceme.com/legislation/157/uae-federal-law-10-of-1992-on-evidence-in-civil-and-commercial-transactions> (дата обращения: 23.04.2023).
13. Об административном судопроизводстве: закон Китайской народной республики: от 01 ноября 2014 г. URL: <https://www.chinafile.com/ngo/laws-regulations/administrative-litigation-law-of-peoples-republic-of-china-2015-amended-version> (дата обращения: 23.04.2023).

## **2. Научная литература**

1. Административное право в схемах: Учеб. пособие для вузов / В.В. Власенков, Б.В. Российский, Н.Д. Эриашвили и др.; под ред. А.М. Никитина. Москва: ЮНИТИ-ДАНА– Закон и право, 2018. 345 с.
2. Акопов Л.В., Смоленский М.Б. Административное право: учебник. Москва: Дашков и К<sup>о</sup>: Академцентр, 2018. 351 с.
3. Абрамов С.Н. В советском праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8-10.
4. Аникеенко Ю.Б., Бозров В.М., Новоселова В.М. Административно– деликтное право: учебное пособие. Москва: Юрлитинформ, 2016. 213 с.

5. Бабай А.Н., Пархоменко А.Г. Административное право: лекции. Воронеж: МОДЭК, 2017. 455 с.
6. Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 42-53.
7. Боннер А.Т. Вы хоть понимаете, что вы натворили? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2017. № 3. С. 26-33.
8. Братановский С.Н., Мамедов А.А. Административное право: учебник. Москва: ЮНИТИ–ДАНА, 2015. 543 с.
9. Василевич Г.А., Забелов С.М., Тагунов Д.Е. Административное право и процесс: практикум. Москва: Право и экономика, 2018. 230 с.
10. Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник. Москва: Форум: Инфра–М, 2017. 287 с.
11. Ермаков А.Н., Захарьящева И.Ю. Систематизация законодательства, регламентирующего административное судопроизводство // Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право. 2016. № 1. С. 42-47.
12. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (извлечения) // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 1. С. 63-70.
13. Заряева Н.П. К вопросу о видах административного судопроизводства: теоретические предпосылки и практическая значимость // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. № 2 С. 73-79.
14. Кикоть В.Я. Административное право зарубежных стран: учебник. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 257 с.
15. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право: Учебник. Москва: Юристъ, 2016. 456 с.
16. Козырин А.Я. Административное право зарубежных стран. Москва: СПАРК, 2016. 345 с.

- 17.Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. Москва: Проспект, 2017. 256 с.
- 18.Копытов Ю.А. Административное право: учебник. Москва: Юрайт, 2018. 645 с.
- 19.Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том II. Часть особенная. Издание шестое. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1909. 739 с.
- 20.Корф С.А. Административная юстиция в России. Кн. 2: Очерк действующего законодательства // Административная юстиция: конец XIX начало XX века: хрестоматия: в 2 ч. Ч. 1 / сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2004. 507 с.
- 21.Липатов Э.Г. Административное право: учебник. Москва: Дашков и К°, 2018. 452 с.
- 22.Макарейко Н.В. Административное право: краткий курс лекций. Москва: Юрайт, 2017. 210 с.
- 23.Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: Юстиция, 2016. 615 с.
- 24.Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: Юрайт, 2017. 519 с.
- 25.Миронов, А.Н. Административное право: учебник. Москва: Форум: Инфра–М, 2015. 319 с.
- 26.Оганесян Р.Г. Губернское по городским делам присутствие как орган административного надзора за деятельностью городского самоуправления в 70-90-е гг. XIX в // Труды Института государства и права РАН. 2020. № 1. С. 150-163.
- 27.Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: Проспект, 2018. 563 с.
- 28.Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. Москва: Норма: Инфра–М, 2018. 575 с.

29. Решетникова, И. В. Арбитражный процесс / И. В. Решетникова, М. А. Куликова, Е. А. Царегородцева. 2-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2019. 400 с.
30. Рябцев Л.М. Административное право: учебник. Москва: Амалфея, 2018. 414 с.
31. Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство: учебное пособие для бакалавриата / Ю. Н. Старилов, С. Н. Махина, О. С. Рогачева; под ред. Ю. Н. Старилова. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. 496 с.
32. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. 200 с.
33. Степанян Ш.У. Особенности административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления судебной власти // Российский судья. 2015. N 11. С. 44 - 47.
34. Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы): монография. Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1973. 134 с.
35. Чумакова А.Е. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. № 4. С. 73-82.

### **3. Судебная практика**

36. О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 августа 2004 № 83 // Вестник ВАС РФ. № 10. 2004.
37. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных

- правовых актов: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 // Экономика и жизнь. № 35. 2013.
38. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1. 2008.
39. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 4. 2009.
40. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 2. 2019.
41. О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 18 // Российская газета. № 144. 2021.

#### **4. Сайты, порталы**

42. Городовое положение 1870 г.: [сайт]. Нижний Новгород. URL: [https://nnov.hse.ru/ba/law/igpr/gorodovoe\\_polozhenie\\_1870](https://nnov.hse.ru/ba/law/igpr/gorodovoe_polozhenie_1870) (дата обращения: 23.04.2023)
43. Проект «Исторические материалы»: [сайт]. Москва. URL: <https://istmat.org/node/38028> (дата обращения: 23.04.2023)