

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права,
д-р юрид. наук, профессор
 Г.Н. Чеботарев
06 декабря 2019 г.

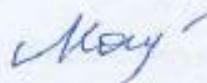
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

ЗАЩИТА ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН
И ОРГАНИЗАЦИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

40.04.01 Юриспруденция

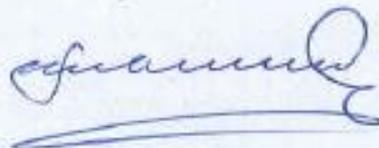
Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
Студентка 3 курса
заочной формы обучения



Матейкович
Елизавета
Ивановна

Научный руководитель
д-р юрид. наук, профессор



Матейкович
Максим
Станиславович

Рецензент
Председатель комитета правового
обеспечения департамента финансов
и налоговой политики Администрации
города Тюмени, канд. юрид. наук



Горбунов
Виталий
Александрович

Тюмень
2019

Матейкович Елизавета Ивановна. Защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве : выпускная квалификационная работа магистра : 40.04.01 Юриспруденция, магистерская программа «Правовая организация деятельности органов публичной власти» / Е. И. Матейкович ; науч. рук. М. С. Матейкович ; рец. В. А. Горбунов ; Тюменский государственный университет, Институт государства и права, Кафедра конституционного и муниципального права. – Тюмень, 2019. – 102 с. - Библиогр. список: с. 85-102.

Ключевые слова: административное судопроизводство, кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, законные интересы организаций, кадастровая стоимость объектов недвижимости, разумный срок судопроизводства, судебная защита

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОГЛАВЛЕНИЕ.....	3
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	14
1.1. Понятие и общая характеристика административного судопроизводства.....	14
1.2. Сущность и особенности административного судопроизводства..	19
1.3. Подведомственность и подсудность.....	25
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ.....	35
2.1. Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.....	35
2.2. Производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.....	42
2.3. Производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.....	54
ГЛАВА 3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	61
3.1. Современное состояние и эффективность применения российского законодательства, устанавливающего административное судопроизводство в судах общей юрисдикции.....	61
3.2. Анализ практики рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции.....	67
3.3. Основные направления совершенствования законодательства об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции.....	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	80
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	85

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Согласно ст. 45 Конституции Российской Федерации [1] каждому гарантируется защита прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом. Одним из основных способов защиты, гарантированных в настоящее время государством, является судебная защита, право на которую предусмотрено статьей 46 Конституции РФ. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Кроме того, в настоящее время, в Концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2013-2020 годы» [31] заложены цели по повышению качества осуществления правосудия, а также совершенствованию судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. При этом, указанные цели естественно корреспондируются и с задачами судопроизводства, предусмотренными ГПК РФ [14], АПК РФ [13] и КАС РФ [19], реализация которых является важной процессуальной гарантией прав лиц, обращающихся в суд с целью осуществления принадлежащего им права на судебную защиту, сформулированного в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, а также в соответствии с требованиями международно-правовых актов – ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [3], п. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и др. [3].

Таким образом, в число важнейших гарантий реализации права на судебную защиту в Российской Федерации включено административное судопроизводство, одной из задач которого выступает защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Как верно отмечает Н.А. Громошина, с принятием КАС РФ административное судопроизводство стало зримой правовой реальностью. Нормы Кодекса применяются судами, утверждаются соответствующие темы и по ним защищаются магистерские и кандидатские диссертации, создаются учебные курсы и

пишутся учебники административного судопроизводства [51, с. 97].

Однако разработка и принятие на законодательном уровне Кодекса административного судопроизводства РФ привело к возникновению значительного количества правовых коллизий по различным аспектам правового регулирования применения его положений, направленных на обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве.

В этой связи, спустя полгода с начала активного применения этого кодифицированного нормативного правового акта, высшая судебная инстанция страны дала первые разъяснения по вопросам, возникающим в названной судебной практике, в своем Обзоре № 3, утвержденном 25.11.2015 Президиумом Верховного Суда Российской Федерации [118]. Несмотря на подробное раскрытие в нем основных проблем, в судебной практике применения судами общей юрисдикции законодательства об административном судопроизводстве продолжали выявляться правовые неопределенности, в том числе в сферах представительства, доказывания и доказательств, мер предварительной защиты по административному иску, по процессуальным срокам. Это обусловило необходимость разработки и принятия Пленумом Верховного Суда Российской Федерации новых разъяснений, в целях обеспечения единства рассматриваемой практики [112].

Кроме того, за весьма короткий период времени действия данного кодифицированного акта, в его положения было внесено изменений и дополнений более чем двадцатью Федеральными законами, которые существенно сказались на его применении и особенностях административного судопроизводства.

Несмотря на такие активные меры, предпринимаемые отечественным законодателем, с целью совершенствования норм, регламентирующих административное судопроизводство, проблемы его применения в правоприменительной практике продолжают оставаться.

Так, остаются неразрешенными различные вопросы распределения судебных расходов по делам об оспаривании кадастровой стоимости объектов,

определения существующих категорий споров на предмет их соответствия признакам административно-правового спора с последующим отнесением к рассматриваемым по правилам административного судопроизводства, и многие другие проблемные аспекты данного института.

Степень научной разработанности темы исследования. В последние годы проблеме административного судопроизводства посвящено весьма значительное количество научных исследований. Так, непосредственно с момента опубликования первых законопроектов об административном судопроизводстве в научной литературе появилось множество различных научных публикаций, посвященных проблеме формирования административного судопроизводства и создания административных судов, в том числе монографического уровня [48, 83].

Однако, следует констатировать, что весьма значительное количество научных исследований не позволило разрешить имеющиеся проблемы. В этой связи, Кодекс административного судопроизводства РФ, рожденный в условиях острой дискуссии, которая не стихает до сих пор, между сторонниками идеи о необходимости КАС РФ и его противниками, продолжает оставаться под пристальным вниманием внушительной современной плеяды научных исследователей. Такому положению дел, на наш взгляд, способствует отсутствие комплексного монографического уровня исследования данного института.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу организации и осуществления судебной власти посредством административного судопроизводства, обеспечивающего реализацию права граждан, физических и юридических лиц на судебную защиту от незаконных действий (бездействия) и решении органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Предмет исследования составляет: нормативные правовые акты, устанавливающие порядок организации и функционирования судебной власти в России посредством административного судопроизводства; судебная практика; проек-

ты законов, устанавливающие судеустройственные и процессуальные основы административного судопроизводства.

Цель и задачи исследования. Целью настоящей магистерской работы является комплексное исследование основных теоретических и практических проблем защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве в Российской Федерации, а также выработка рекомендаций по совершенствованию основных направлений указанной деятельности, и практическому применению в новых условиях развития отечественного законодательства.

Для достижения указанной цели в процессе проведения исследования решались следующие задачи:

- исследована степень разработанности понятия «административного судопроизводства» и дана его новая интерпретация;
- представлена общая характеристика административного судопроизводства в Российской Федерации;
- проанализированы сущность и особенности административного судопроизводства;
- охарактеризованы институты подведомственности и подсудности административных дел;
- рассмотрены особенности и проблемные аспекты производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;
- раскрыты особенности и проблемные аспекты производства по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости;
- выявлены особенности и проблемные аспекты производства по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;

- проанализированы современное состояние и эффективность применения российского законодательства, устанавливающего административное судопроизводство в судах общей юрисдикции;
- исследована практика рассмотрения в судах общей юрисдикции административных дел, выявлены ее основные тенденции и направления;
- сформулированы основные направления дальнейшего совершенствования законодательства об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции.

Методология и методика исследования. Методологическую основу работы в первую очередь составил диалектический метод познания окружающей действительности, а также методы научного познания, например: сравнительно-правовой, статистический, системный, логического и психологического анализа, исследования документов и некоторые другие различные методы исследования.

Нормативную базу исследования составляют международные правовые акты, положения Конституции РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ, отдельные положения федеральных законов, и иные нормативно-правовые акты, и иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок построения судебной системы и осуществление административного судопроизводства.

Теоретическую основу исследования составили труды и результаты исследований отечественных ученых в области теории государства и права, гражданского и арбитражного процесса, административного процесса по философии, социологии, и иным научным дисциплинам, раскрывающих теоретическую и практическую сущность анализируемых проблем указанного института. Так, теоретическую основу исследования составили научные труды теоретиков права – Н.Н. Алексеева, Е.Н. Ярковой, ученых-конституционалистов – С.А. Авакьяна, М. В. Баглая, В.Д. Зорькина, Ж.И. Овсепян, административистов – А.Б. Агапова, Ю.Н. Старилова, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной, процессу-

алистов – Д.Я. Малешина, Ю.А. Поповой.

Эмпирическую базу исследования составили материалы опубликованной судебной, а также правоприменительной практики (решения Конституционного Суда РФ, постановления Пленумов Верховного Суда РФ), судебная практика судов общей юрисдикции по административным делам. Было изучено 57 административных дел в следующих субъектах РФ: Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ и т.д.

Научная новизна исследования. Научная новизна исследования состоит в том, что выявлены основные направления совершенствования законодательства об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции, рассмотрен вопрос о возможности расширения/сужения сферы административного судопроизводства.

Кроме того, новизна исследования определяется следующими **положениями, выносимыми на защиту.**

1. Дано авторское определение административного судопроизводства, под которым следует понимать вид судебной деятельности, урегулированный судебным административным процессуальным законодательством, который направлен на осуществление судебной власти в сфере административных и иных публичных правоотношений с целью защиты прав граждан и организаций и реализацию других задач административного судопроизводства.

2. Правовые нормы, регулирующие административное судопроизводство в Российской Федерации, нуждаются в дальнейшем научном осмыслении и модернизации. Так, считаем необходимым включение в КАС РФ полного списка данных основных процессуальных действий, которые может осуществлять представитель. Кроме того, имеется острая необходимость совершенствования законодательства об административном судопроизводстве и рассмотрение вопроса о возможности создания в России отдельных административных судов.

3. Право на присуждение судебных расходов законодателем поставлено целиком в зависимость от процессуальной позиции ответчика, административ-

ного ответчика. В целях урегулирования в полном объеме вопросов, связанных с распределением бремени доказывания по рассматриваемой категории дел, считаем целесообразным внести следующие дополнения в ст. 247 КАС РФ:

- а) в части 5 последнее предложение исключить;
- б) дополнить частями 5.1 и 5.2 следующего содержания:

«5.1. Обязанность доказывания достоверности сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, недостоверности сведений о величине рыночной стоимости, представленных административным истцом, лежит на административном ответчике;

5.2. Обязанность доказывания величины рыночной стоимости объекта недвижимости на дату, по состоянию на которую установлена (определена) его кадастровая стоимость, лежит на административном истце.».

4. В целях устранения привилегий административного ответчика и обеспечения принципов равенства судебных сторон представляется целесообразным установить уровень «существенности» отклонения кадастровой стоимости от рыночной в размере 30% и более.

5. Несмотря на то, что законодателем установлен срок исковой давности подачи заявления по вопросу о судебных расходах 3 месяца, суды не могут отказать в их приеме и удовлетворении, в связи с тем, что действующий общий срок исковой давности 3 года, что формально дает возможность подавать заявления. Считаем необходимым предложить в решении указывать о взыскании расходов, а также закрепить данное положение в ст. 249 КАС РФ.

6. Административное судопроизводство в России имеет свои перспективы развития в части расширения категорий дел. Этот потенциал реализуется уже сегодня и может быть реализован более. Указанные обстоятельства ведут к повышению аутентичности административного судопроизводства в системе процессуального права и весьма убедительно свидетельствуют о необходимости разработки и введения Концепции развития/совершенствования административного судопроизводства в РФ на современном этапе.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая и практичес-

ская значимость состоит в возможности использования содержащихся в работе выводов и предложений в процессе совершенствования законодательства и правоприменительной практики защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве. Выдвигаемые в магистерской работе положения могут быть полезны для конституционного права, теории права и государства, гражданского, арбитражного, административного и других отраслей права, а также могут использоваться в учебном процессе образовательных учреждений.

Апробация результатов исследования. Положения по теме исследования обсуждались на кафедре «Конституционного и муниципального права» Института государства и права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет». В ходе проведенного исследования, автором были подготовлены две научные статьи по теме исследования: «К вопросу о распределении судебных расходов по делам об оспаривании кадастровой стоимости» и «Об актуальности исследования проблем защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве», которые затем опубликованы: в журнале Социокультурное, правовое и экономическое развитие Западной Сибири. Сборник научных статей. Вып. 9. Тюмень, Ханты-Мансийск: Издательство ООО «Международный институт», 2019.

Структура магистерской диссертации. Структура исследования определена сформулированными автором целью и задачами исследования. Магистерская работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, а также библиографического списка.

[ГЛАВА 1, 2, 3, ЗАКЛЮЧЕНИЕ, БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК изъятые автором работы]