

Наталья Николаевна ГЕРАСИМОВА<sup>1</sup>

УДК 347.9

## ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В ПОРЯДКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

<sup>1</sup> доцент кафедры гражданского права и процесса,  
Институт государства и права ТюмГУ,  
федеральный судья в отставке  
nngerasimova@yandex.ru

### Аннотация

В настоящее время вопрос об одном из основных институтов судопроизводства — административном — стоит весьма остро. Это объясняется множеством различных объективных и субъективных причин, но, в первую очередь, тем, что значительно расширились возможности судебного контроля над действиями публичной администрации и ее должностных лиц. Они не имеют каких-либо ограничений, поэтому практически любой вопрос, находящийся в ведении органов публичной администрации, может быть передан на рассмотрение соответствующего суда в соответствии с установленными законодательством правилами подведомственности и подсудности. Объективное существование института административной юстиции, необходимость исследования его составных положений и потребность дальнейшего законодательного регулирования явились основной целью настоящей работы, чья научная новизна, таким образом, заключается в раскрытии сущности функции судебного контроля в рамках уже вступившего в законную силу Кодекса административного судопроизводства РФ, которая заключается в проверке законности и обоснованности действий органов, должностных лиц, наделенных властными полномочиями, в ходе рассмотрения судами дел, отнесенных к компетенции последних. В статье выявляются особенности правового регулирования административного судопроизводства. Автор исследует проблемные аспекты административного судопроизводства, к которым можно отнести следующее: универсальный перечень категорий административных

---

**Цитирование:** Герасимова Н. Н. Особенности рассмотрения административных дел в порядке административного судопроизводства / Н. Н. Герасимова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Т. 2. № 2. С. 92–100. DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-2-92-100

---

---

дел, определение подведомственности административных дел, отсутствие законодательного определения понятия «административное судопроизводство» и др.

**Ключевые слова**

Административное судопроизводство, разумный срок рассмотрения дела, административное исковое заявление, административная юстиция.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-2-92-100**

Проблемы административной юстиции всегда являются актуальными и широко обсуждаемыми в свете проводимой в России судебной реформы. Большое значение административной юстиции для демократизации отношений государства с гражданами, для повышения защищенности прав и свобод человека и гражданина подчеркивается и в международных актах, например, в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы № Rec (2004) 20 от 15 декабря 2004 г. «О судебном пересмотре административных актов» [5].

В зарубежной литературе существуют различные подходы к пониманию административной юстиции. Так, административная юстиция рассматривается как организация деятельности (совокупность полномочий и процедур) судебных органов, которые осуществляют основной контроль над соответствием реализуемого публичного управления правовым стандартам [6].

Судебный порядок оспаривания актов органов государственной власти является наиболее целесообразным и эффективным способом реализации принципа диспозитивности, равенства правового статуса гражданина и органа власти в административном судопроизводстве, а также, следовательно, и наличия равных возможностей по доказыванию и защите своих прав и интересов.

Правовое регулирование административных правоотношений никогда не отличалось стабильностью. Практика рассмотрения дел в порядке административного судопроизводства, является своеобразным зеркалом постоянных изменений экономических, политических, социальных и других условий. Возникла необходимость оптимально урегулировать использование процессуальной формы при рассмотрении административных дел, что должно положительно сказаться на формировании единой судебной практики.

В связи с введением в действие с 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ [1] (далее КАС РФ) значительно расширились границы обращения граждан и организаций в суд за защитой своих нарушенных прав и законных интересов. Таким образом, проводимая в России судебная реформа позволяет говорить о стремлении законодателя к совершенствованию административного судопроизводства, конкретизации условий использования универсальной административной процессуальной формы применительно к различным категориям дел, в том числе и к административным делам, возникающим административных и иных публичных правоотношений.

Принятие нового законодательного акта (КАС РФ) нашло свое проявление в конкретизации нормативного регулирования порядка рассмотрения административных дел, возникающих из спорных публичных правоотношений, направлено на выработку оптимальных процессуальных форм, позволяющих обеспечить вынесение законного и обоснованного решения, а также достижение конечных целей правосудия — защиты интересов и восстановления нарушенных прав заинтересованных лиц.

Вместе с тем принятие нового кодифицированного закона не разрешило некоторых проблем в развитии административного судопроизводства. К таким аспектам можно отнести и универсальный перечень категорий административных дел, предусмотренные в ст. 1 КАС РФ, и отсутствие законодательного определения понятия «административное судопроизводство», и др.

В КАС РФ нашли свое отражение некоторые положения, закрепленные в действующем процессуальном законодательстве России и сложившиеся на практике особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

1. Одной такой особенностью является подведомственность административных дел. Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов РФ разрешают отнесенные к их ведению дела, возникающие из административно-правовых отношений. При этом их большая часть разрешается судами общей юрисдикции. Ежегодно количество таких дел возрастает.

Статьей 1 КАС РФ предусмотрено, что данный кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции административных, дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Вместе с тем ст. 17 КАС РФ конкретизируется подведомственность административных дел Верховному Суду РФ, судам общей юрисдикции: суды рассматривают и разрешают указанные выше административные дела, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционным (уставным) судам субъектов РФ и арбитражным судам.

Частью 2 статьи 118 Конституции РФ [2] устанавливается, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Однако, несмотря на указание в Конституции РФ на административное судопроизводство, отсутствует специально созданная для этих целей система судебных органов в виде специализированных административных судов.

Административное судопроизводство, как уже отмечалось, осуществляется различными органами судебной власти в соответствии с правилами подведомственности. Однако как у ученых, так и у правоприменителей нет единого концептуального подхода к самому понятию «административное судопроизводство». Нередко оно отождествляется с понятием «административная юстиция», что представляется неверным и, конечно же, не способствует развитию законодательства, призванного регулировать деятельность судов по рассмотрению административных дел.

2. Некоторые авторы придерживались мнения, что как такового спора между гражданином (организацией) и публичной администрацией не возникает [3; 4]. Вместе с тем в КАС РФ введен новый процессуальный институт «административное исковое заявление». Исходя из этого следует, что на законодательном уровне установлено наличие «спора» в публичном правоотношении.

Отметим и то, что способ возбуждения дел рассматриваемой категории имеет общее положение с гражданским и арбитражным процессом — такие дела возбуждаются посредством предъявления искового заявления (административного).

Публично-правовой характер отношений, подлежащих судебному рассмотрению, порождает определенную специфику процессуального регулирования порядка рассмотрения и разрешения дел рассматриваемой категории. Они подлежат рассмотрению судами в рамках административного судопроизводства на основе применения норм искового производства, однако, с учетом действия ряда специальных норм, предусмотренных КАС РФ. К общим правилам искового производства относятся принципы осуществления правосудия, письменная форма обращения в суд, постадийное развитие процесса, возможность отказаться от продолжения процесса и прекратить производство по делу, и т. д. Многие положения ГПК РФ и АПК РФ нашли свое отражение в нормах КАС РФ. Это и институты «подведомственность», «подсудность», «доказывание» и «средства доказывания», требования, предъявляемые к исковому заявлению, процессуальные действия суда и сторон при рассмотрении и разрешении дела, и др.

3. Статьей 6 КАС РФ предусмотрены принципы административного судопроизводства, одним из которых является осуществление административного судопроизводства в разумный срок (ст. 6, 10 КАС РФ). При определении разумного срока административного судопроизводства, который включает в себя период со дня поступления административного искового заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по административному делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность административного дела, поведение участников судебного процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения административного дела, а также общая продолжительность судопроизводства по административному делу.

По аналогии с нормами ГПК РФ или АПК РФ ст. 141 КАС РФ предусмотрен общий срок рассмотрения и разрешения административного дела до истечения

двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, а Верховным Судом РФ — до истечения трех месяцев, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству. При этом подготовка дела к судебному разбирательству проводится в срок, который определяется с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить (ст. 134 КАС РФ).

По некоторым категориям дел КАС РФ предусмотрены более сокращенные сроки. К примеру, возьмем административное исковое заявление о защите избирательных прав и права на участие в референдуме гражданина, который обратился в суд в период избирательной кампании, кампании референдума (ст. 241 КАС РФ). Для данной категории дел установлены определенные более сокращенные сроки рассмотрения административного искового заявления, т. к. для гражданина, обратившегося в суд, утрачивается смысл защиты своего нарушенного права путем рассмотрения и разрешения дела в течение разумного срока, установленного судом, когда выборы уже состоялись и объявлены их результаты.

Таким образом законодатель в целях реализации принципа осуществление административного судопроизводства в разумный срок при определении общего срока рассмотрения административных дел предусмотрел и для некоторых категорий дел сокращенные сроки их рассмотрения.

4. КАС РФ устанавливается общее правило доказывания: лица, участвующие в деле, обязаны доказать обстоятельства, на которые ссылаются как на основания своих требований или возражений (ст. 62 КАС РФ). Вместе с тем в силу специфики рассматриваемых категорий административных дел и спорных правоотношений обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, организаций или должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию или должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений.

По таким административным делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), но обязаны:

- 1) указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие);
- 2) подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения;

- 3) подтверждать иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований.

Кроме того, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Данные положения принципиально важны при рассмотрении и разрешении административного дела, т. к., хотя одним из принципов административного судопроизводства и является равноправие сторон административного судопроизводства (ст. 6 КАС РФ), вместе с тем этой же нормой устанавливается и активная роль суда в осуществлении административного судопроизводства.

Таким образом, процессуальные особенности судопроизводства по административным делам, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в основном можно свести к следующему:

- предметом судебного рассмотрения являются административные и иные публичные правоотношения, которым в отличие от частноправовых отношений присущи императивный (властный) характер, участие государства в лице его различных органов и должностных лиц;
- суд разрешает спор не о праве гражданском, а об административном, избирательном, налоговом либо ином публичном по своему характеру праве;
- в качестве одного из обязательных участников данного производства (со стороны административного ответчика) в административном судопроизводстве выступает соответствующий орган исполнительной власти либо орган местного самоуправления, их должностные лица;
- в силу специфики дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, возлагается на соответствующий орган, организацию или должностное лицо. Также на данных участников процесса возлагается обязанность подтвердить факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений.

В заключение хотелось бы отметить, что процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения дел, отнесенных к административному судопроизводству, не так много, и все невозможно рассмотреть в рамках данной статьи, однако они играют важную роль при разрешении спорного публичного правоотношения.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.
2. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 32. Ст. 4398.
3. Минашкин А. В. Концепция развития административно-процессуального законодательства / А. В. Минашкин // В сборнике: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. 525 с.
4. Рязановский В. А. Единство процесса / В. А. Рязановский. М., 1996. 75 с.
5. Recommendation № Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to Member States on Judicial Review of Administrative Acts (Adopted by the Committee of Ministers on December 15, 2004 at the 909<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies).  
URL: [https://wef.coe.int/View Doc.jsp?id=802925&Site=COE](https://wef.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE)
6. Winkler R. Administrative Justice of Europe: The EU Acquis, good and recent developments (Working Paper submitted for the Twinning Project) / R. Winkler.  
URL: [http://www.upravnisudrh.hr/Cards/Upravno%20sudovanje%20u%20EU%20\(Report%20Winkler%20-%20ENG\).pdf](http://www.upravnisudrh.hr/Cards/Upravno%20sudovanje%20u%20EU%20(Report%20Winkler%20-%20ENG).pdf)

Natalia N. GERASIMOVA<sup>1</sup>

**THE FEATURES OF CONSIDERATION  
OF ADMINISTRATIVE CASES  
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

<sup>1</sup> Associate Professor of the Department of Civil Law and Process,  
Institute of state and law of Tyumen state University,  
Federal Judge in Retirement  
nngerasimova@yandex.ru

**Abstract**

Nowadays the question about one of the basic institutes of justice — administrative — is very acute. This is due to various objective and subjective reasons, but primarily for those that have greatly expanded the possibilities of judicial control over the actions of the public administration and its officials. They do not have any restrictions, so almost any issue under the jurisdiction of the public administration organs may be transferred to the appropriate court in accordance with the established law rules of jurisdiction and cognizance. Objective existence of the Institute of administrative justice, the need to study its constituent provisions, and the need for further legislative regulation were the main objectives of the present work. So the scientific novelty of the work lies in the discovery of the essence of judicial control in the framework of an enforceable code of administrative procedure of the Russian Federation, which is to verify the legality and validity of actions of institutions, authority officials, in the course of consideration by courts of causes related to the competence of the latter. The article reveals the peculiarities of legal regulation of administrative procedure. The author explores the problematic aspects of administrative proceedings, which include a universal list of categories of administrative cases, determination of jurisdiction of administrative cases and the lack of a legal definition of “administrative court proceedings”.

**Keywords**

Administrative proceeding, a reasonable review period, administrative lawsuit, administrative justice.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-2-92-100**

---

**Citation:** Gerasimova N. N. 2016. “The Features of Consideration of Administrative Cases in Administrative Proceedings.” Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 2, no 2, pp. 92–100. DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-2-92-100

---



**REFERENCES**

1. Minashkin A. V. 2004. "Kontseptsiya razvitiya administrativno-protseessualnogo zakonodatelstva" [The Development Concept of Administrative Procedure Legal System]. In: Khabriyeva T. Ya., Tikhomirova Yu. A., Orlovsky Yu. P. (eds). 2004. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva. Moscow.
2. Recommendation № Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to Member States on Judicial Review of Administrative Acts (Adopted by the Committee of Ministers on December 15, 2004 at the 909<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies). [https://wef.coe.int/View Doc.jsp?id=802925&Site=COE](https://wef.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE)
3. Ryazanovskiy V. A. 1996. Yedinstvo protsessa [The Unity of the Process]. Moscow.
4. Sobraniye zakonodatelstva RF. 2014. "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: prinyata na vsenarodnom referendume 12 dekabrya 1993 g." [The Russian Constitution: Adopted by Referendum December 12, 1993]. Sobraniye zakonodatelstva RF, no 32, art. 4398.
5. Sobraniye zakonodatelstva RF. 2015. "Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii ot 08 marta 2015 g." [The Code of Administrative Procedure of the Russian Federation on March 8, 2015]. Sobraniye zakonodatelstva RF, no 10, art. 1391.
6. Winkler R. 2007. Administrative Justice of Europe: The EU Acquis, Good and Recent Developments (Working Paper Submitted for the Twinning Project). [http://www.upravnisudrh.hr/Cards/Upravno%20sudovanje%20u%20EU%20\(Report%20Winkler%20-%20ENG\).pdf](http://www.upravnisudrh.hr/Cards/Upravno%20sudovanje%20u%20EU%20(Report%20Winkler%20-%20ENG).pdf)