Власов Евгений Васильевич. Доступность правосудия в административном судопроизводстве: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.15 / Власов Евгений Васильевич;[Место защиты: ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации], 2017.- 219 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические вопросы права на доступ к суду и обеспечения доступности правосудия**

1.1. Исторический аспект формирования доступа к суду... 14

1.2. Право на доступ к суду субъектов административного спора. 31

1.3. Доступность правосудия как необходимое условие реализации права на суд .51

1.4. Различия в процессуальных средствах обеспечения доступности правосудия .69

**Глава 2. Проблемы реализации права на доступ к суду при рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений**

2.1. Проблемы доступа к суду при обращении за судебной защитой и возбуждении дела 97

2.2. Судебное представительство в административном судопроизводстве и его особенности .123

2.3. Реализация права на доступ к суду в стадии пересмотра не вступивших в законную силу судебных актов 141

2.4. Доступность суда при исполнении решений по делам, возникающим из публичных правоотношений 165

Заключение 188

Список литературы

* [Доступность правосудия как необходимое условие реализации права на суд](http://www.dslib.net/civil-process/dostupnost-pravosudija-v-administrativnom-sudoproizvodstve.html#7683891)
* [Различия в процессуальных средствах обеспечения доступности правосудия](http://www.dslib.net/civil-process/dostupnost-pravosudija-v-administrativnom-sudoproizvodstve.html#7683892)
* [Судебное представительство в административном судопроизводстве и его особенности](http://www.dslib.net/civil-process/dostupnost-pravosudija-v-administrativnom-sudoproizvodstve.html#7683893)
* [Доступность суда при исполнении решений по делам, возникающим из публичных правоотношений](http://www.dslib.net/civil-process/dostupnost-pravosudija-v-administrativnom-sudoproizvodstve.html#7683894)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Беспрепятственный доступ к суду и доступность правосудия являются необходимыми условиями реализации конституционного права на судебную защиту.

На рубеже ХХ – ХХI вв. в условиях произошедшего закрепления в Конституции РФ положений о приоритете прав и свобод человека, устранения ограничений для граждан в обращении за судебной защитой, начавшегося реформирования судебной системы представления о доступном правосудии ассоциировались с беспрепятственным допуском заинтересованных лиц к участию в судебном разбирательстве.

В первое десятилетие ХХI в. возникает необходимость переосмысления сформировавшегося подхода к определению сущности доступа к суду и доступности правосудия в связи с критикой со стороны Европейского Суда по правам человека Российской Федерации из-за отсутствия судебных процедур, позволяющих эффективно и своевременно устранять нарушения прав частных лиц, прежде всего, в сфере публично-правовых отношений.

Российская Федерация, ратифицировав в 1998 г. Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, по-прежнему остается в числе стран, в отношении которых в Европейский Суд по правам человека ежегодно подается значительное число жалоб на нарушение права на доступ к суду, предусмотренного в ст. 6 названной Конвенции.

Одной из причин допускаемых нарушений права на доступ к суду при рассмотрении в российских судах административных дел является отсутствие у правоприменителей четких представлений о существе этого права и возможностях частных лиц, связанных с его реализацией. Неотработанность в научных исследованиях содержания понятий «право на доступ к суду» и «доступность правосудия» не позволяет закрепить их в законодательных актах и приводит к ошибкам в правоприменительной деятельности.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» перед Правительством Российской Федерации была поставлена задача принять необходимые меры в целях повышения доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации.

Выполняя поручение Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации постановлением от 27 декабря 2012 г. № 1406 утвердило Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России» на 2013– 2020 гг.», предусматривающую перечень мероприятий, позволяющих обеспечить получение населением необходимой и полной информации о деятельности судов различных уровней, увеличить финансирование судебной системы в целях улучшения материально-технического обеспечения судов, оптимизировать нагрузку на судей, в конечном итоге создающих необходимые условия для обеспечения доступа граждан к правосудию.

Принятие названных нормативных документов свидетельствует об особом внимании со стороны руководства нашей страны к созданию необходимых условий для беспрепятственной реализации конституционного права граждан на судебную защиту от незаконных решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц. Именно поэтому обеспечение доступности правосудия в сфере публичных отношений выделено первой среди равных в числе судопроизводственных задач в КАС РФ, определяющем правила судебной процедуры при осуществлении судебного контроля за законностью и обоснованностью выполнения органами власти публичных функций.

На сегодняшний день разрешение в судах публично-правовых споров регулируется нормами КАС РФ и АПК РФ, в которых присутствуют различные подходы к порядку рассмотрения дел одинаковых категорий как, например, об оспаривании ненормативных актов, решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц, к упрощению процедуры разбирательства по административным делам.

КАС РФ в ряде случаев предоставляет заинтересованным лицам меньшие возможности, чем АПК РФ, в беспрепятственной реализации права на судебную защиту из-за усложнения правил определения надлежащего вида судопроизводства, в котором подлежат рассмотрению споры между органами публичной власти и частными лицами; из-за невозможности самостоятельного ведения дел об оспаривании нормативных правовых актов гражданами, не имеющими высшего юридического образования.

Указанное требует исследования в целях выяснения причин существующих различий в обеспечении доступности правосудия в АПК РФ и в КАС РФ.

Актуальность диссертационного исследования определяется также необходимостью учета накопленного опыта деятельности, регламентируемой различными процессуальными правилами, по рассмотрению административных споров судов общей и арбитражной юрисдикции в условиях объединения высших судебных инстанций и разработкой на его основе предложений, позволяющих устранить существующие препятствия в доступе к суду и повысить доступность правосудия в сфере административного судопроизводства.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Общие проблемы доступности правосудия в гражданском и арбитражном процессе рассматривались в диссертационных исследованиях В.М. Сидоренко «Принцип доступности правосудия и проблемы его реализации в гражданском и арбитражном процессе» (2002 г.), И.А. Приходько «Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе» (2005 г.)., Н.Н. Ефремовой «Процессуальные средства обеспечения доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (в контексте международно-правовых стандартов)» (2005 г.).

Проблемам доступности правосудия при обращении в суды проверочных инстанций посвящены диссертационные исследования О.В. Жуковой «Обеспечение доступности правосудия в стадии кассационного производства» (2005 г.), Р.М. Масаладжиу «Проблемы обеспечения доступности правосудия на стадии надзорного производства в гражданском и арбитражном процессах» (2009 г.).

Некоторым аспектам обеспечения доступности правосудия в процессе реализации права на суд уделяли внимание на страницах научных работ и научно-практических статей А.Т. Боннер, В.Ф. Борисова, М.Г. Вилова, Г.А. Жилин, В.М. Жуйков, Т.Н. Нешатаева, О.И. Рабцевич, Ю.В. Самович, В.М. Семенов, Д.А. Фурсов, Н.А. Чечина, Л.Л. Шамшурин, В.В. Ярков и другие.

**Объект исследования.** Объектом диссертационного исследования являются процессуальные правоотношения, возникающие между судом и участниками административного судопроизводства при реализации судом функций по контролю за деятельностью органов исполнительной и законодательной власти, а также органов местного самоуправления в соответствии с механизмом разделения властей в государстве и защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от неправомерных решений и действий (бездействия) субъектов, реализующих властные полномочия.

**Предмет исследования.** Предметом настоящего диссертационного исследования являются особенности отечественного административного судопроизводства, отражающие теоретические основы обеспечения доступности правосудия в сфере административных правоотношений, их реализация, возможности осуществления гражданами и организациями права на доступ к суду в ситуациях возникновения споров с органами публичной власти, а также специфика нормативно-правового регулирования рассмотрения дел в порядке административного судопроизводства.

**Цели и задачи исследования.** Цели настоящего исследования сводятся к изучению современного состояния доступности правосудия в сфере публичных правоотношений после введения в действие КАС РФ, теоретических положений, определяющих сущность права на доступ к суду, и возможности его реализации посредством правосудия, а также практических предложений по обеспечению доступности правосудия в рамках административного судопроизводства с учетом специфики рассматриваемых административных дел.

Поставленные цели диссертационного исследования достигаются путем решения следующих задач:

- проведение историко-правового анализа используемых законодателем  
мер, направленных на обеспечение доступности суда для населения, с учетом  
предоставляемых возможностей реализации права на судебную защиту;

- установление содержания употребляемых в отечественном законодатель  
стве и актах международного права понятий «право на доступ к суду», «доступ  
ность правосудия» и определение сферы их соотношения и применения;

- выявление факторов, создающих предпосылки проявления различий в  
доступе к суду частных лиц при разрешении гражданско-правовых и публично-  
правовых споров;

- анализ требований, предъявляемых к судебным представителям;

исследование проблем, связанных с разграничением процедур рассмотрения судами гражданских и административных дел;

рассмотрение условий для ограничения права на доступ к суду участвующих в деле лиц при обжаловании не вступивших в законную силу судебных постановлений по административным делам;

выявление специфики исполнения судебных постановлений, принимаемых по результатам рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений.

**Методологическая основа исследования.** При подготовке настоящего исследования использовались общенаучные (анализ, синтез, обобщение, аналогия) и частнонаучные (историко-правовой, формально-логический, сравнительно-правовой, формально-юридический) методы исследования, а также методы системного анализа.

**Теоретическую основу исследования** составляют труды ученых дореволюционного, советского и современного периодов: С.С. Алексеева, С.М. Амосова, В.С. Анохина, С.Ф. Афанасьева, М.И. Байтина, В.Ф. Борисовой, Е.А. Борисовой, А.Л. Боровиковского, А.Т. Боннера, Н.В. Витрука, В.В. Витрянского, Д.Х. Валеева, А.Ф. Воронова, Н.С. Гречкина, Н.А. Громошиной, Р.Е. Гукасяна, А.А. Добровольского, А.С. Еременко, В.В. Ершова, С.З. Женетль, Г.А. Жилина, В.М. Жуйкова, О.В. Жуковой, А.Б. Зеленцова, С.К. Загайновой, В.В. Зайцева, Т.В. Закупень, С.В. Запольского, Н.Б. Зейдера, С.А. Ивановой, О.С. Иоффе,

О.В. Исаенковой, И.С. Королева, Л.О. Красавчиковой, П.В. Крашенинникова, Е.Н. Кузнецова, Р.М. Масаладжиу, Т.Н. Нешатаевой, В.С. Нерсесянца, С.В. Никитина, Л.А. Новоселовой, С.И. Носова, Г.Л. Осокиной, И.А. Покровского, Ю.А. Поповой, И.А. Приходько, О.И. Рабцевич, В.А. Рыбакова, Н.Г. Салищевой, Ю.В. Самович, Б.М. Сейнароева, В.М. Семенова, П.П. Серкова, В.М. Сидоренко, Р.А. Сидорова, В.Л. Слесарева, Ю.Н. Старилова, В.М. Сырых, М.К. Треушникова, Л.В. Тумановой, Г.Д. Улетовой, М.А. Фокиной, Д.А. Фурсова, Б.Б. Черепахина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота, В.П. Чичканова, Л.Л. Шамшурина, Л.И. Шевченко, А.В. Юдина, М.К. Юкова, В.Ф. Яковлева, В.В. Яркова и других.

**Нормативную основу исследования составили** Конституция Российской Федерации, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, гражданское процессуальное, арбитражное процессуальное и административное процессуальное законодательство Российской Федерации, а также гражданское процессуальное законодательство СССР и дореволюционной России.

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты изучения судебных актов Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, постановлений Пленумов, обзоров судебной практики и информационных писем Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ. Также эмпирической основой исследования послужили результаты изучения судебной практики отечественных судов общей и арбитражной юрисдикции, среди которых: определения Верховного Суда РФ, постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, судебные акты областных судов Владимирской, Иркутской, Калужской, Липецкой, Псковской, Свердловской областей, а также Алтайского краевого суда, статистические данные Европейского Суда по правам человека за 2015 г., а также Управления Федеральной службы судебных приставов по Калужской области за 2014 – 2015 гг.

**Информационной основой исследования** послужили материалы, содержащиеся в справочно-правовых системах «Гарант» и «КонсультантПлюс».

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что после принятия КАС РФ комплексное изучение проблем доступа к суду и обеспече-8

ния доступности правосудия, возникающих при рассмотрении судами дел в сфере публичных правоотношений, не было предметом отдельного научного исследования.

Проведенное исследование позволило разработать предложения по совершенствованию процессуального законодательства в целях повышения доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений, являющейся необходимым условием реализации права на судебную защиту.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В диссертации предлагается разграничивать доступ к суду как возмож  
ность для заинтересованных лиц при выполнении предусмотренных процессу  
альным законодательством условий инициировать судебное разбирательство и  
участвовать в нем в целях защиты нарушенных прав, свобод или охраняемых за  
коном интересов и доступность правосудия как гарантируемую государством  
возможность для заинтересованных лиц при использовании предусмотренных  
законодательством судопроизводственных процедур получить реальную судеб  
ную защиту от нарушений прав, свобод или охраняемых законом интересов. До  
казывается, что по своему содержанию понятия «доступ к суду» и «доступность  
правосудия» относятся как часть к целому.

2. В диссертации обосновывается, что особенности в доступе к суду и в  
обеспечении доступности правосудия в административном судопроизводстве  
обусловлены природой материальных публичных правоотношений, предопреде  
ляющих различные возможности их участников в инициировании судебной про  
цедуры для разрешения административных споров, активную роль суда в процес  
се. В административном судопроизводстве предусмотрены специальные правовые  
процессуальные средства, такие, например, как административный иск, приоста  
новление действия оспариваемых ненормативных актов органов публичной вла  
сти, сокращенные сроки на обжалование судебных постановлений, позволяющие  
эффективно устранять допускаемые нарушения в публично-правовой сфере. Пра  
вовые процессуальные средства, применение которых в административном судо  
производстве предопределяется природой материальных публичных правоотно-  
9

шений, имеют приоритет перед базовыми процессуальными правовыми средствами общеискового производства в использовании для обеспечения доступности правосудия субъектам административного спора.

3. В диссертации обосновывается необходимость обязательного представления интересов граждан, не имеющих высшего юридического образования, участвующих в рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов в судах, адвокатами, что позволит обеспечить квалифицированный характер оказываемой юридической помощи представляемым лицам и защиту законных интересов неопределенного круга лиц, подпадающих под действие проверяемых в судебном порядке нормативных правовых актов.

Положения процессуального законодательства об обязательном судебном представительстве по делам о судебном нормоконтроле, рассматриваемым с участием граждан, не имеющих высшего юридического образования, должны быть подкреплены гарантиями оказания адвокатской помощи за счет государства малоимущим лицам бесплатно, чтобы исключить препятствия в получении ими судебной защиты в случаях нарушения их прав, свобод и законных интересов нормативными правовыми актами органов публичной власти и должностных лиц.

4. В диссертации обосновывается критерий разграничения процедур рассмотрения судами дел об оспаривании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц. В порядке административного судопроизводства предлагается рассматривать дела о правомерности решений и действий (бездействия) публичной администрации, не влекущих за собой юридических последствий в сфере имущественных и личных неимущественных отношений, регулируемых гражданским (семейным, трудовым, жилищным, земельным, экологическим) законодательством, судебное разбирательство по которым не связано с установлением обстоятельств, имеющих значение для последующего разрешения каких-либо споров о гражданских правах и обязанностях. В рамках гражданского судопроизводства следует осуществлять судебную проверку законности и обоснованности ак-

тов и действий публичной администрации, влияющих на возникновение, изменение или прекращение личных либо имущественных гражданских прав.

5. В диссертации доказывается, что полномочия суда апелляционной инстанции отменить обжалованное решение и прекратить производство по делу при неправильном определении судом первой инстанции процедуры рассмотрения возникшего спора могут реализовываться в административном судопроизводстве, только когда требуется привлечение в процесс иных, кроме участвующих в нем, лиц. В случаях ошибочного рассмотрения в суде первой инстанции в порядке административного судопроизводства вопросов о гражданских правах и обязанностях сторон, основанных на обстоятельствах разрешенного с их участием административного спора, допущенные в ходе судебного разбирательства судом первой инстанции нарушения законности, не передавая дело на новое рассмотрение, должен устранить суд второй инстанции в целях своевременного предоставления судебной защиты, что будет способствовать выполнению задачи по обеспечению доступности правосудия за счет сокращения общих сроков судебного разбирательства и судебных расходов.

6. В диссертации аргументируется, что последствием отсутствия у лица, обжалующего в апелляционном порядке судебный акт, постановленный по административному делу, юридического интереса в защите его прав, свобод и законных интересов должно являться оставление судом второй инстанции поданной жалобы без рассмотрения по существу, за исключением случая, когда судом первой инстанции были допущены существенные нарушения закона и принятый им судебной акт подлежит безусловной отмене вышестоящей инстанцией, не имеющей права оставить в силе неправосудное судебное постановление.

7. В диссертации обосновывается целесообразность унификации порядка рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, во второй инстанции в арбитражных судах и в судах общей юрисдикции. Предлагается использовать для рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции аналогичное предусмотренному в арбитражном процессе правило о том, что при выявлении оснований, безусловно, свидетельствующих о неправосудности про-11

веряемого судебного постановления, допущенные судом первой инстанции нарушения закона подлежат устранению судом апелляционной инстанции путем отмены состоявшегося судебного акта и рассмотрения дела по правилам производства в суде первой инстанции.

8. В диссертации обосновываются различия в реализации судебных актов по гражданским и административным делам, обусловленные природой частных и публичных правоотношений. Такой подход согласуется с позицией Европейского Суда по правам человека о том, что лицо, в пользу которого состоялось решение суда против государства, не обязано возбуждать процедуру принудительного исполнения. В связи с этим суд, действующий от имени государства, при возложении на органы, осуществляющие властные полномочия, обязанностей по устранению выявленных при разбирательстве по административному делу нарушений прав, свобод, законных интересов частных лиц должен осуществлять контроль за их выполнением до фактического исполнения требований, содержащихся в вынесенном судебном акте.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** обусловлена выводами диссертации о создании условий для реализации права на доступ к суду и повышении доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений. Сформулированные автором выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по соответствующей проблематике.

**Практическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что сформулированные в нем выводы и суждения могут способствовать не только созданию условий для облегчения доступа к суду частным лицам, но и оптимизации административного судопроизводства в целом. Результаты исследования целесообразно использовать при подготовке изменений и дополнений норм процессуального законодательства, регламентирующих процедуру рассмотрения административных дел, а также при подготовке разъяснений судебных органов по вопросам правоприменения в сфере административного судопроизводства.

Материалы исследования могут быть учтены и использованы в процессе

подготовки вновь назначенных судей районных и областных судов на факультете повышения квалификации судей судов общей юрисдикции.

**Апробация результатов исследования.** Отдельные положения диссертационного исследования отражены в опубликованных статьях, а также были предметом обсуждения на всероссийских конференциях: Третьей научно-практической конференции аспирантов и соискателей «Общетеоретические и отраслевые проблемы российского правосудия» (28 февраля 2012 г.); Международной научно-практической конференции «Осуществление гражданского судопроизводства судами общей юрисдикции и арбитражными (хозяйственными) судами в России и других странах СНГ» (22 – 23 ноября 2012 г.). Проблемные вопросы обеспечения доступности правосудия обсуждались на занятиях с практическими работниками: на семинаре с судьями районных судов и мировыми судьями Калужской области, проводившемся в Калужском районном суде (Калуга, 2012 г.)

**Структура работы** обусловлена целями и задачами проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, и заключения.

## Доступность правосудия как необходимое условие реализации права на суд

Доступ к суду частных лиц для разрешения возникающих споров об их правах и обязанностях не может осуществляться одинаково в условиях разных временных эпох и моделей государственного устройства. Свойственные отдельным этапам исторического развития общества и государства различия, касающиеся используемых методов государственного управления, уровня развития права, существующих в обществе традиций, предопределяют в конечном итоге и различия в построении судебной системы, правилах осуществления судебной деятельности, а значит и различия в доступности суда для населения. Для того, чтобы выявить факторы, влияющие на доступ к суду граждан и организаций для разрешения споров, возникающих в сфере публичных правоотношений, на современном этапе развития нашего государства, необходимо проследить особенности правового регулирования доступа к суду частных лиц в разных исторических условиях, рассмотреть меры, принимавшиеся в рамках отдельных этапов развития процессуального права России, направленные на устранение препятствий в доступе к суду населения страны.

За основу для такого рассмотрения может быть принята предложенная А.Ф. Вороновым периодизация истории российского гражданского процесса, включающая в себя следующие этапы: 1) до принятия Устава гражданского судопроизводства 1864 г.; 2) с 1864 по 1917 – 1923 гг., т.е. до принятия Декретов СНК и ВЦИК о суде, а также ГПК РСФСР; 3) с 1917 – 1923 по 1964 г., т.е. до принятия следующего ГПК РСФСР; 4) с 1964 по 2002 г., т.е. до принятия ГПК 2002 г.; 5) с 2002 г. по настоящее время1.

До 1864 г. в России существовала судебная система, основанная на сослов 15 ном принципе построения, главные черты которой были определены в ходе губернской реформы 1775 г. В результате проведения этой реформы в уездах были образованы рассматривавшие уголовные и гражданские дела: в отношении дворян – уездные суды, в отношении государственных крестьян – нижние расправы. Апелляционной инстанцией для уездных судов выступал верхний земский суд, а для нижних расправ – верхняя расправа. На уровне губерний образовывались судебные палаты, которые могли пересматривать постановления верхнего земского суда и верхней расправы. Кроме того, в губернских городах существовали специальные совестные суды для целей примирения сторон по гражданским делам и по уголовным делам о преступлениях небольшой тяжести, а также дворянская опека и сиротские суды в отношении имений лиц, требующих общественного наблюдения. Высшей инстанцией страны по пересмотру судебных дел являлся Сенат1. К моменту начала проведения в России коренных реформ основ общества и государства, выпавших на середину ХIХ столетия, главная проблема в вопросе доступа к суду состояла в том, что за значительной частью населения страны со стороны государственной власти не признавалось в силу существовавшего социального расслоения и крепостной зависимости само право передать в ситуации конфликта разрешение спора о правах и обязанностях на судебное рассмотрение. Возможность на получение защиты со стороны судебной власти в государстве, основанном на сословном принципе строения общества, определялась занимаемым человеком местом в социальной иерархии. Судебные процедуры того времени для части населения страны, имевшей к ним доступ, являлись чрезвычайно громоздкими, медлительными и затратными.

В 60-е гг. ХIХ в. судебная система Российского государства подверглась качественным изменениям под влиянием проводимых в стране социально-экономических преобразований, начало которым было положено после подписания Александром II в 1861 г. Манифеста об отмене крепостного права и «Положения о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости», имевших целью устранение сословного неравенства в обществе. Исследователями традиционно нормативное оформление реформирования отечественной судебной системы связывается с утверждением в ноябре 1864 г. российским императором Учреждения судебных установлений, Устава гражданского судопроизводства, Устава уголовного судопроизводства, Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Так, в соответствии с положениями Устава гражданского судопроизводства всякий спор о праве гражданском подлежал разрешению в суде (ст. 1); за каждым частным лицом или обществом признавалась способность отыскивать и защищать в суде свои права (ст.ст. 2, 17)1. Статьей 1 Учреждения судебных постановлений предусматривалось, что власть судебная принадлежит мировым судьям, съездам мировых судей, окружным судам, судебным палатам и Правительствующему Сенату. Дореформенная сложная и громоздкая система судов Российской империи Учреждением судебных постановлений заменялась системой местных и общих судов, действующих независимо от административных органов. К местным относились волостные суды, мировые судьи и съезды мировых судей, к общим – окружные суды, компетенция которых распространялась на несколько уездов; судебные палаты (по гражданским и уголовным делам), также учреждавшиеся для нескольких губерний или областей, кассационные (по гражданским и уголовным делам) департаменты Сената. Сенат являлся кассационной инстанцией для всех судов империи

## Различия в процессуальных средствах обеспечения доступности правосудия

В определении в качестве отличительного признака гражданско-правового спора указан применяемый способ защиты права. Судебной коллегией подчеркнуто, что в соответствии с абз. 6 ст. 12 и ст. 13 ГК РФ признание судом акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным является одним из способов защиты гражданских прав1.

Аналогичный, по сути, подход к разграничению гражданских и административных дел предложен в п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36. В качестве примера дел, не подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства по правилам КАС РФ, перечислены дела о служебных спорах, связанные с реализацией социальных и пенсионных прав, с предоставлением жилых помещений.

Безусловно, приведенные в названных судебных актах, в упомянутом постановлении Пленума Верховного Суда РФ критерии разграничения частноправовых и публично-правовых споров могут быть использованы в значительном количестве ситуаций для правильного определения вида судопроизводства при выборе между процедурами КАС РФ и ГПК РФ, а также и для разграничения производств в рамках АПК РФ. В основу приведенного подхода Верховного Суда РФ, предлагаемого для разграничения видов судопроизводства, положены указанные ранее классические признаки, используемые учеными для разграничения частноправовых и публично-правовых правоотношений.

Однако предлагаемый Верховным Судом РФ подход не решает полностью обозначенных проблем доступа к суду и доступности правосудия для всех ситуаций, когда речь идет об определении надлежащей процедуры разрешения споров при оспаривании действий, решений органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

Во-первых, не во всех случаях характер правоотношений сторон и, соответственно, вид судопроизводства могут быть определены в зависимости от отраслевой принадлежности норм права, применяемых судом при рассмотрении спора. Сформулированные в п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ положения о том, что исковыми являются дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений, вовсе не дают повода полагать, что все споры, где применяются нормы перечисленных отраслей законодательства, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства по правилам исковой процедуры защиты прав.

К примеру, если обратиться к положениям Земельного кодекса РФ, то можно увидеть, что при регулировании им общественных отношений по использованию и охране земель в Российской Федерации применяются различные методы воздействия на участников этих отношений. Так, предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, хотя и осуществляется на основании административно-правового акта органа государственной власти или органа местного самоуправления (ст. 39.1 Земельного кодекса РФ), но в этом случае названные органы выступают в качестве субъектов, которые распоряжаются государственным либо муниципальным имуществом. Их действия носят гражданско-правовой характер, они выступают в соответствии с положениями ст. 125 ГК РФ в качестве участников гражданского оборота, основанного на принципах равенства сторон, приобретающих свои права и обязанности своей волей и в своем интересе.

Вместе с тем нормы земельного законодательства, определяющие отношения в области государственного надзора за правильным использованием земель, основываются на административно-правовом методе регулирования земельных отношений. В соответствии с п.п. 5 п. 5 ст. 71 Земельного кодекса РФ должностные лица органов земельного надзора имеют право выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений земельного законодательства, а также осуществлять контроль за исполнением указанных предписаний в установленные сроки. Споры о правомерности этих предписаний, несмотря на то, что их вынесение предусмотрено земельным законодательством, подлежат разрешению в порядке главы 22 КАС РФ, а если в споре участвуют субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность, то он рассматривается в порядке главы 24 АПК РФ.

Таким образом, не во всех случаях критерием разграничения процедур рассмотрения споров может выступать отраслевая принадлежность правовых норм, регулирующих отношения сторон.

Во-вторых, наличие спора о праве не может служить самостоятельным критерием отграничения гражданского судопроизводства от административного судопроизводства, поскольку и при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, и при рассмотрении дел, возникающих из гражданских правоотношений, имеется спор о праве, разрешаемый в исковой форме.

Как справедливо отмечено Г.Л. Осокиной, исковая процессуальная форма, предусмотренная для рассмотрения административных дел, имеет общие черты с исковой формой, в которой разрешаются споры о праве гражданском, поскольку также характеризуется тем, что в ее рамках решается спор о праве; присутствуют спорящие субъекты с противоположными юридическими интересами, с которыми орган, призванный разрешить спор, не связан какими-либо отношениями, кроме процессуальных; наличие спорящих сторон и третьего, не заинтересованного в исходе спора лица – суда, предполагает состязательность и равное положение со-стязающихся1.

## Судебное представительство в административном судопроизводстве и его особенности

Аналогичного правила ни ГПК РФ, ни АПК РФ не содержат. Представляется, что включение указанного правила в КАС РФ может быть обосновано следующим образом. В основе судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий в процедурах административного судопроизводства находятся положения ч. 2 ст. 46 Конституции РФ о том, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. В силу ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При несогласии лица с постановленным решением (либо определением) суда и его обжаловании сам суд оказывается в положении органа государственной власти (к числу которых он, собственно, с учетом положений ст. 10 Конституции РФ и относится), чей состоявшийся акт ставится под сомнение. С точки зрения защиты прав такое обжалование основывается на тех же положениях ст. 46 Конституции РФ, которые, как указал Конституционный Суд РФ, предполагают охрану прав и законных интересов не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда1. Ввиду того, что при оспаривании решения суда первой инстанции реализуется то же самое предусмотренное ст. 46 Конституции РФ право на обжалование акта органа государственной власти (только при апелляционном обжалова-1 146 нии таким актом выступает уже решение суда первой инстанции), то так же, как и для возбуждения судебной процедуры оспаривания актов других (законодательной и исполнительной) ветвей государственной власти, для целей возбуждения судебной процедуры по проверке состоявшегося судебного решения должны быть представлены сведения о том, каким образом оно затрагивает права, свободы и законные интересы лица, подающего жалобу.

Вместе с тем, устанавливая правило о возможности подачи лицами, участвующими в деле, жалоб только на судебные акты, затрагивающие их права, свободы и законные интересы, КАС РФ не определяет условия его применения, оставляя разрешение вопроса о том, затрагиваются ли права, свободы и законные интересы лица, подающего жалобу, а, соответственно, и вопроса о наличии оснований для принятия жалобы в каждом случае на усмотрение суда.

При этом КАС РФ не предусматривает четкого критерия, позволяющего разграничить ситуации, когда по поданной жалобе судебный акт может быть пересмотрен, от ситуаций, когда жалоба не может повлечь пересмотр судебного акта.

Как было указано выше, выносимые судом акты являются по своей сути актами, исходящими от органа государственной власти. Следует заметить, что вопрос относительно того, правильно ли не принимать жалобу, поданную на акт органа государственной власти, у лица, не имеющего юридического интереса к оспариванию такого акта, не является новым. Ранее он рассматривался через призму положений п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, на основании которых суды отказывали в принятии заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, не затрагивающих права, свободы и законные интересы заявителей.

Позиции ученых в этом вопросе разделились.

К примеру, В.М. Жуйков исходит из того, что отсутствие у лица юридического интереса в оспаривании нормативного правового акта является основанием для отказа в принятии заявлени интереса в оспаривании нормативного правового акта не может разрешаться на стадии принятия заявления1. Различные подходы в указанном вопросе заняли и высшие судебные инстанции нашей страны.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 482 было указано на то, что судье надлежит отказать в принятии заявления по п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ в случае, если в заявлении гражданина или организации оспаривается полностью или в части нормативный правовой акт, очевидно, не затрагивающий их права и свободы.

Однако Конституционный Суд РФ исходит из того, что судьей не может быть отказано в принятии заявления о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа государственной власти противоречащим закону, если лицо, обращающееся в суд, полагает, что этим актом нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами3.

Если с точки зрения рассматриваемого вопроса обратиться к нормам, содержащимся в разделе I (Общие положения) КАС РФ, то можно заметить, что в них последовательно проводится идея о том, что каждому лицу в суде гарантируется защита принадлежащих ему прав, свобод и охраняемых законом интересов. Обратиться с административным исковым заявлением в суд за защитой прав других лиц или в защиту публичных интересов возможно только в случаях, предусмотренных данным Кодексом и другими федеральными законами (ч. 1 ст. 4).

## Доступность суда при исполнении решений по делам, возникающим из публичных правоотношений

Европейский Суд по правам человека прямо указывает на то, что государство, нарушив права частного лица, должно само же озаботиться и их восстановлением, а не заставлять заявителя участвовать в исполнительном производстве. Таким образом, изложенный в действующем законодательстве подход, связывающий осуществление права на доступ к суду при принудительной реализации судебных актов с необходимостью повторного обращения к суду частных лиц при отказе со стороны органов публичной власти в исполнении возложенных на них по судебному решению обязанностей, не может быть признан допустимым.

Рациональное зерно решения указанной проблемы видится, как это не покажется странным, в положениях, изложенных в п. 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Эти положения предусматривают, что если состоявшееся судебное решение в порядке ст. 125 УПК РФ не исполняется следственными органами, заявитель вправе обратиться с жалобой на их бездействие. В этих случаях, а также когда при судебном рассмотрении жалобы будут выявлены иные нарушения прав и свобод граждан и юридических лиц, судам рекомендовано в соответствии с ч. 4 ст. 29 УПК РФ выносить частное определение (постановление), в котором обращать внимание должностных лиц на допущенные нарушения закона, требующие принятия соответствующих мер1.

При имеющемся существенном различии между гражданским, административным и уголовным судопроизводством необходимо заметить, что фундаментальные вопросы, в частности, вопросы реакции на неисполнение актов правосудия, вынесенных в отношении органов, осуществляющих властные полномочия (их должностных лиц), не могут решаться в них на основании принципиально разных подходов.

Предложенный в приведенном постановлении Пленума Верховного Суда РФ подход интересен тем, что ориентирует суды реагировать на случаи неисполнения принятых ими решений в отношении органов, осуществляющих властные полномочия, а не перекладывать проблему неисполнения судебных актов на плечи лиц, участвующих в спорах с органами, осуществляющими публичные функции.

Действующим законодательством предлагаются различные способы преодоления препятствий, связанных с неисполнением судебных актов, постановленных по итогам рассмотрения административных споров. Наиболее распространенными являются меры штрафной ответственности.

Так, в силу ч. 3 ст. 112 Федерального закона «Об исполнительном производстве» за неисполнение исполнительного документа неимущественного характера взыскивается исполнительский сбор с должника-гражданина в сумме 5 тыс. руб., а с должника-организации – 50 тыс. руб.

В ч. 1 ст. 332 АПК РФ имеется указание на то, что за неисполнение судебного акта арбитражного суда органами государственной власти, органами местно- го самоуправления, должностными лицами судом может быть наложен судебный штраф по правилам гл. 11 данного Кодекса в размере, установленном федеральным законом. Конституционный Суд РФ в определении от 4 декабря 2003 г. № 443-О указал на то, что вопрос о наложении штрафа может быть рассмотрен и по заявлению взыскателя1.

Д.А. Плотниковым предлагается в гл. 13 Федерального закона «Об исполнительном производстве» закрепить нормы об особенностях исполнения требований неимущественного характера по делам, возникающим из публичных правоотношений, чтобы повысить исполняемость судебных актов, постановленных по результатам рассмотрения административных споров2.

Однако если обратиться к статистике, связанной с обжалованием действий судебных приставов-исполнителей, то окажется, что видимых оснований для принятия мер по повышению эффективности их действий не требуется. К примеру, Управлением Федеральной службы судебных приставов по Калужской области была опубликована статистика о результатах работы по защите интересов ФССП России и ее территориальных органов в судах за 2014 и 2015 гг.3

Согласно приводимым статистическим данным за январь – декабрь 2014 г. было подано в суды общей юрисдикции 637 заявлений об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц службы судебных приставов. Из них удовлетворено судами 32 заявления. За этот же период времени в Арбитражный суд Калужской области было подано 119 заявлений об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц службы судебных пристав. Из них было удовлетворено два заявления.

За январь – декабрь 2015 г. было подано в суды общей юрисдикции 475 за явлений об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц службы судебных приставов. Из них удовлетворено судами 30 заявлений. За этот же период времени в Арбитражный суд Калужской области было подано 79 заявлений об оспаривании постановлений, действий (бездействия) должностных лиц службы судебных пристав. Из них было удовлетворено одно заявление.

Повышать исполняемость судебных постановлений по административным делам надо не за счет закрепления норм об особенностях исполнения требований неимущественного характера по делам, возникающим из публичных правоотношений в законодательстве об исполнительном производстве. Отечественным законодательством уже предусмотрены меры, которые позволяют воздействовать на органы публичной власти и их должностных лиц в случаях неисполнения судебных постановлений по административным делам. Они аналогичны тем мерам, которые предусмотрены в Рекомендации № Rec (2003) 16 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об исполнении административных решений и судебных решений в области административного права: вынесение судебных штрафов, привлечение виновных должностных лиц к дисциплинарной или иной ответственности за неисполнение судебных актов