



По имеющимся данным, человек за всю жизнь не может прочитать больше двух процентов книжных произведений, созданных в этом мире. Каждому из нас рано или поздно приходит мысль, какими должны быть произведения, на которые мы тратим личное время и жизненную энергию, отдаем им часть себя. Общение с книгой должно приносить и удовольствие, и пользу, а в идеале – еще и полноценный диалог с автором.

Мы стоим перед выбором: что читать. Так, создается личная библиотека. На первых порах она складывается стихийно: человек учится чтению, привыкает к книге, а действующие образовательные программы, начиная с дошкольных учреждений и заканчивая высшими учебными заведениями, предлагают базовый набор произведений, с которыми следует познакомиться, осмыслить и понять. При вхождении в самостоятельную взрослую жизнь мы имеем уже багаж прочитанного – у нас есть начальная библиотека, но вряд ли кто-то этим объемом и ограничивается. Порой мы решаем задачу – стоит ли очередное произведение и его автор нашего внимания. Чем больше вариантов, тем сложнее выбор. Чем мы старше – тем жестче критерии отбора. И каждому последующему поколению приходится труднее предыдущего. Но никто еще не отказался от ее решения и может предложить на обсуждение свое как единственно верное.

Библиотека, созданная человеком, – уникальна, как уникален индивид и каждое произведение, ее составляющее. Вряд ли в мире найдутся две одинаковые библиотеки. Стремления, тревоги человека тот час же отражаются на выборе книг, которые требуются для чтения. Произведение литературы – это не

только выражение психики его автора, но и выражение психики тех, кому оно нравится. Эта давняя мысль Эмиля Геннекена, подхваченная и развитая Николаем Рубакиным и его последователями¹, кажется, годится не только для художественных произведений, но, вообще, для всех, включая научные труды (несмотря на их особенный язык и среду возникновения). Таким образом, собираемые и читаемые произведения становятся не только источником, но и отражением мировоззрения создателя коллекции, они способны показать неповторимость его опыта, знаний, ценностей. Собрание книг приобретает частичку личности, которая при определенных условиях способна пережить создателя.

Наверно не ошибемся, если сочтем, что срок жизни личной библиотеки равен в целом сроку жизни ее создателя. Период активного чтения у человека длится 50–60 лет, а в последние годы жизни он устает и практически не находит сил на чтение имеющихся книг, не говоря уже о поиске новых. В связи с этим обычно библиотека жива, пока жив ее владелец, в отличие от авторских произведений и научных открытий, способных пережить создателей на десятки и сотни лет.

Каждой личности хотелось бы передать «интеллектуальный тип», образ мира, читательскую среду последователям моложе и сильнее, чтобы продолжить начатое дело освоения и постижения этого мира. Автор продолжает жить в произведениях, ученый – в открытиях, а читатель – в своих книгах.

Миру Михаила Константиновича Треушникова были знакомы все три ипостаси, ему посчастливилось выступить в роли автора, ученого и читателя.

¹ См.: *Геннекен Э.* Опыт построения научной критики: эстопсихология / Пер. Д. Струнина. 2-е изд. М., 2011. С. 5; *Рубакин Н.А.* Этюды о русской читающей публике. Факты, цифры, наблюдения. СПб., 1895. С. 3–4; *Белянин В.П.* Психологическое литературоведение. Текст как отражение внутренних миров автора и читателя. М., 2006. С. 4–5; *Он же.* Психоллингвистика. 4-е изд. М., 2016. С. 175.

Михаил Константинович передал часть домашней научной библиотеки кафедре гражданского процесса МГУ имени М.В. Ломоносова. Но это ее статическая часть, собранная им лично.

Открываемая книжная серия «Библиотека М.К. Треушникова» – попытка издателя, родных, учеников, коллег и друзей Михаила Константиновича сберечь и посылно продолжить создание личной библиотеки, вселить в нее жизнь, продолжить то мировосприятие, которое было присуще Михаилу Константиновичу как человеку своей эпохи.

Антон Михайлович Треушников

*Издательский Дом «Городец»
Кафедра гражданского процесса
Юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова*

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	12
ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА ЭФФЕКТИВНУЮ СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ	17
§ 1. Становление и развитие судебной защиты субъективных прав, свобод, законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений	17
§ 2. Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве	34
§ 3. Принцип эффективной правовой защиты по административным делам	54
§ 4. Содержание права на эффективную судебную защиту по административным делам.....	72
ГЛАВА II. ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ДРУГИЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ (РЕАЛИЗАЦИИ) СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ, СВОБОД, ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ	87
§ 1. Понятие права административного судопроизводства	87
§ 2. Ключевые вопросы единства и дифференциации процессуальной формы административного судопроизводства	96
§ 3. Развитие законодательства об административных процедурах и оптимизация административного судопроизводства.....	154
§ 4. Соотношение процессуальной формы административного судопроизводства и арбитражной процессуальной формы	176
§ 5. Проблемы отраслевой принадлежности норм, регулирующих процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах	204

ГЛАВА III. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЭФФЕКТИВНУЮ СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ ПРИ РАССМОТРЕНИИ И РАЗРЕШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ СУДОМ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ И ПРИ ИСПОЛНЕНИИ СУДЕБНЫХ АКТОВ	215
§ 1. Проблемы обеспечения предварительной защиты по административному иску	215
§ 2. Доказывание в административном судопроизводстве	226
§ 3. Проблемы разрешения судом вопросов, составляющих существо административного дела	244
§ 4. Проблемы возмещения судебных расходов по административному делу	267
§ 5. Проблемы исполнения судебных актов по административным делам.....	302
ГЛАВА IV. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЭФФЕКТИВНУЮ СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ ПРИ РАССМОТРЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В СУДАХ ПРОВЕРОЧНЫХ ИНСТАНЦИЙ.....	326
§ 1. Специфика проверки законности (обоснованности) судебных актов по административным делам.....	326
§ 2. Общие проблемы определения полномочий судов проверочных инстанций, переоценки обстоятельств, доказательств и выводов в судах кассационной инстанции	335
§ 3. Проблемы производства в суде надзорной инстанции	354
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	372

СОДЕРЖАНИЕ

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	374
Монографические исследования	374
Статьи.....	383
Учебная и учебно-прикладная литература.....	397
Национальное законодательство	400
Международные правовые документы	402
Иностранные правовые акты	407
Аналитические документы судов	409
Судебная практика.....	415
ОБ АВТОРЕ	430

ВВЕДЕНИЕ

Обеспечение реализации права на эффективную судебную защиту по административным делам является конституционной обязанностью государства, без соблюдения которой невозможно претворение в жизнь идеалов и ценностей, закрепленных в Конституции Российской Федерации¹, в том числе нашедших отражение в ней после принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»², а именно невозможно создание условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для повышения доверия общества к государству, защиты достоинства граждан и уважения человека труда, обеспечения сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности (ст. 75¹ Конституции Российской Федерации).

Принятие 8 марта 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации³ (далее также – КАС РФ) послужило существенным толчком для развития правовых исследований в области административного судопроизводства, актуализировало широкий спектр вопросов теоретического, правотворческого и правоприменительного плана.

При этом заслуживают внимания, на наш взгляд, следующие наблюдения. В то время как во многих странах Европы,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Восточной Азии известные аналоги данного Кодекса приняты несколько десятилетий, а то и более полувека назад, в России к разработке соответствующего законопроекта приступили лишь в первом десятилетии XXI в. Представляется, что это обусловлено не столько отсутствием необходимой политической воли, сколько отсутствием в современной России стройной правовой доктрины административного судопроизводства.

С XIX в. вплоть до самых последних лет вопросы, закономерно относящиеся к теории административного судопроизводства, исследовались в теории гражданского судопроизводства, теории административного права. Отсутствие самостоятельной отрасли процессуального права – права административного судопроизводства – влияло на признание необходимости учета существенной специфики дел из административных и иных публичных правоотношений (административных дел), особенностей процессуальной формы административного судопроизводства, несмотря на то, что убедительные аргументы в пользу такого признания имеют международный статус и высказаны более, чем столетие назад.

На наш взгляд, дальнейшая конструктивная правотворческая и правоприменительная работа по обеспечению реализации прав граждан и организаций на судебную защиту в административном судопроизводстве (причем такой реализации этих прав, которая отвечала бы требованиям эффективной правовой защиты) должна опираться на современную теорию административного судопроизводства, исходящую из самостоятельности права административного судопроизводства, учитывающую современный российский, а также зарубежный правотворческий и правоприменительный опыт. Необходимость формирования такой теории не вызывает сомнений.

Настоящая книга посвящена процессуальным аспектам права на судебную защиту в административном судопроизводстве Российской Федерации. Право на судебную защиту рассматривается в ней в новом ракурсе, а именно с точки зрения соблюдения при его реализации принципа эффективной правовой защиты, нашедшего отражение в международных, российских и иностранных правовых источниках.

Видится, что проблемы доступности правосудия, в том числе проблемы права на предъявление иска, которым в прошедшие десятилетия были посвящены многочисленные процессуальные научные работы¹, сегодня в значительной степени решены, и в дальнейшем при изучении права на судебную защиту ключевое внимание должно уделяться не предоставлению судебной защиты как таковой (обеспечению доступа к суду, судебным процедурам), а качеству данной защиты, т.е. прежде всего вопросам ее эффективности.

Исследование опирается на понятие права на эффективную судебную защиту, выработанное в более чем полувековой практике применения ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.², практике Конституционного Суда Российской Федерации. При этом на протяжении всего исследования сохранялось убеждение в том, что возникшие в последние годы политические проблемы не должны служить препятствием для объективного рассмотрения явлений правовой действительности и, в частности, той положительной роли, которую сыграла указанная Конвенция и практика ее применения для развития отечественного судопроизводства.

Под правом на эффективную защиту предложено понимать право на судебную защиту, реализуемое с соблюдением принципа эффективной правовой защиты, служащего предотвращению правонарушений, восстановлению нарушенных или оспоренных прав, свобод, законных интересов в сфере публичных правоотношений.

При проведении исследования учтены также идеи отечественных ученых, посвященные близким по содержанию проблемам

¹ См., например: *Жуйков В.М.* Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М., 2006; *Приходько И.А.* Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб., 2005; *Сидоренко В.М.* Принцип доступности правосудия и проблемы его реализации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

эффективности гражданского судопроизводства (Д.А. Фурсова, И.В. Харламовой¹, А.В. Цихоцкого², С.А. Курочкина³).

При этом проблемы эффективности судопроизводства предполагают, на наш взгляд, комплексный анализ правового регулирования, выходящий далеко за пределы плоскости процессуального права, в частности, анализ количества судей, объема финансирования судебной системы, сокращения числа правонарушений в различных сферах материального права в результате ее работы и т.д. Таким анализом заняты специализированные международные институты (например, Европейская комиссия по эффективности правосудия). Настоящее исследование ограничено в основном проблемами реализации в российском административном судопроизводстве субъективного публичного права граждан и организаций на эффективную судебную защиту независимо от того, какие организационные и финансовые ресурсы для этого требуются. Вместе с тем в работе содержатся отдельные предложения, направленные на существенную оптимизацию нагрузки судов и состоящие в совершенствовании процессуального законодательства.

Право на эффективную судебную защиту в административном судопроизводстве, безусловно, связано с правом на доступ к правосудию по административным делам. Однако понятия эффективной судебной защиты и доступности правосудия имеют самостоятельное значение. Их содержания образуют самостоятельные стандарты (принципы) судебной защиты прав. С учетом этого проблемы доступности правосудия по административным делам в настоящем исследовании отдельно не рассматриваются. Как и проблемы эффективности правосудия, они, несомненно, носят многоаспектный характер и заслуживают отдельного внимания, в том числе в свете расширения

¹ См.: *Фурсов Д.А., Харламова И.В.* Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам. Т. I: Теория и практика организации правосудия. М., 2009.

² См.: *Цихоцкий А.В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997.

³ См.: *Курочкин С.А.* Эффективность гражданского судопроизводства. М., 2020.

возможностей использования в судопроизводстве электронных технологий, особенностей работы судебной системы в период пандемии и т.д.¹

Отдельного внимания также заслуживают другие многочисленные аспекты права на судебную защиту, непосредственно не связанные с ее эффективностью, но связанные с обеспечением справедливости судебного разбирательства, устройством судебной системы. Поскольку изучение данных аспектов предполагает анализ права на судебную защиту и его реализации не столько с точки зрения предоставления эффективной правовой защиты, сколько с иных углов зрения, соответствующие проблемы не являются предметом отдельного анализа в данной работе (например, проблемы обеспечения беспристрастности судей, разумных сроков судопроизводства).

Видится, что проведенное исследование могло бы быть интересным широкому кругу специалистов и могло бы служить основой для дальнейшего совершенствования законодательства об административном судопроизводстве в части реализации права на эффективную судебную защиту, для выработки разъяснений по его применению, а также для более глубокой теоретической разработки широкого спектра вопросов и проблем, связанных с обеспечением эффективной судебной защиты по административным делам.

¹ См. об этом: Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы, касающиеся механизмов урегулирования споров в режиме онлайн в гражданском и административном судопроизводстве // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2021. № 8 (230). С. 139–162; Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Диего Гарсии-Саяна «Пандемия коронавирусного заболевания (COVID–19), ее последствия и связанные с ней проблемы для независимого правосудия». URL: https://independence-judges-lawyers.org/wp-content/uploads/2021/06/A_HRC_47_35_Russian.pdf; COVID–19 – тест для правовых систем мира. М., 2021; *Афанасьев С.Ф.* О правовой политике в области формирования и реализации механизмов онлайн-разрешения споров в гражданском и административном судопроизводстве // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 12(88). С. 98–104; *Брановицкий К.Л., Ренц И.Г., Ярков В.В.* Судебное правотворчество в условиях пандемии коронавируса: нонсенс или необходимость? // Закон. 2020. № 5. С. 107–117.

ГЛАВА I.

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА ЭФФЕКТИВНУЮ СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Становление и развитие судебной защиты субъективных прав, свобод, законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений

Вопросы защиты прав, свобод, интересов, являющихся предметом судебной защиты в рамках современного административного судопроизводства, ранее рассматривались в теории административной юстиции и теории гражданского судопроизводства, которые в России начали складываться еще в XIX в.

При этом, в отличие от понятий «гражданское судопроизводство», «административное судопроизводство», понятие «административная юстиция» так и не получило законодательного закрепления. Его содержание долгие годы оставалось и остается дискуссионным. Более того, по свидетельству А.В. Абсалямова, понятие «административная юстиция» не используется ни отечественным, ни зарубежным законодателем и не имеет законодательного определения ни в одной стране¹.

Под административной юстицией понимают сферу контроля со стороны судов за актами и действиями исполнительной власти на предмет соответствия их закону, а также применения

¹ См.: Абсалямов А.В. Административное судопроизводство в арбитражном суде. Теоретико-методологические аспекты: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 19–20.