

*На правах рукописи*

**Кулюшин Евгений Николаевич**

**СУД ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ  
КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

Специальность 12.00.15 – Гражданский процесс;  
арбитражный процесс

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Екатеринбург – 2020

Работа выполнена на кафедре гражданского процесса Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет»

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой гражданского процесса ФГБОУ ВО «Уральского государственного юридического университета»

**Ярков Владимир Владимирович**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой гражданского процессуального и предпринимательского права ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» (Самарский университет)

**Юдин Андрей Владимирович**

кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

**Загидуллин Марат Рашидович**

**Ведущая организация:**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Защита диссертации состоится 22 декабря 2020 г. в 10 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212.282.01, созданного на базе ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», по адресу: 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет» <http://www.usla.ru>.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор

 М.Н. Семякин

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием.

Деятельность гражданина или организации часто включает в себя отношения с различными органами публичной власти (органами государственной власти, местного самоуправления). Такого рода отношениями могут быть: обязательная государственная регистрация сделки, получение заграничного паспорта, предоставление земельного участка, организация митинга, получение разрешения на ведение какого-либо вида предпринимательской деятельности и т. д.

Публичная власть в отношениях с гражданами или организациями обладает значительными материальными, организационными и управленческими ресурсами, что не исключает возможности возникновения между ними правовых споров, требующих разрешения со стороны независимой судебной власти. Здесь предметом спора являются правоотношения между гражданином или организацией и государством.

Особую роль при разрешении споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, играет суд первой инстанции, на котором и лежит ответственность за справедливое разрешение правового спора. В рамках административного судопроизводства функционирует юридический механизм, использование которого не должно допустить произвола публичной власти. Реформа административного судопроизводства, связанная с принятием КАС РФ<sup>1</sup> выявила много дискуссионных и проблемных вопросов, которые не

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 139.

получили разрешения в доктринальном, нормотворческом и правоприменительном аспектах.

Поэтому важным является определение места и роли суда первой инстанции в разрешении споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, специфики его процессуальной деятельности, форм и пределов реализации им своих полномочий, оформления результатов деятельности в судебных актах.

На сегодня можно констатировать, что в науке не выработано единого понимания административного судопроизводства, компетенции, административной процессуальной формы, полномочий суда первой инстанции, взаимосвязей, складывающихся между судом первой инстанции и иными субъектами административного судопроизводства<sup>1</sup>. Отсутствуют комплексные научные исследования, посвященные деятельности суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства.

В связи с большим объемом источников, касающихся порядка осуществления деятельности судов в административном судопроизводстве, и ограниченным объемом диссертации в настоящем исследовании основное внимание уделено процессуально-правовым аспектам деятельности суда первой инстанции в административном судопроизводстве, регулируемым КАС РФ. Порядок осуществления в административном судопроизводстве деятельности Верховного Суда Российской Федерации и арбитражных судов подробно не рассматривается, равно как и вопросы процессуальной деятельности судов в производстве по делам об административных правонарушениях.

В результате вступления в силу в 2015 г. КАС РФ, внесения изменений в иные законодательные акты рассмотрение и разрешение дел из административных и иных публичных правоотношений, а также осуществление судом контроля за законностью государственного управления

---

<sup>1</sup>Горелов М. В. Административные процессуальные правоотношения в судебном административном процессе // Администратор суда. 2017. № 3. С. 22.

изъято из регулирования ГПК РФ. В связи с этим возникает необходимость унификации понятийного аппарата, используемого в различных нормативных правовых актах, опосредующих вопросы компетенции и полномочий суда первой инстанции при рассмотрении и разрешении дел из административных и иных публичных правоотношений.

Также в правоприменительной практике возникают вопросы комплексного применения норм различных отраслей материального права (конституционного, административного, гражданского, финансового) и процессуального права, что обусловливается особенностями осуществления судом первой инстанции полномочий при рассмотрении и разрешении юридических дел в административном судопроизводстве в сравнении с традиционными видами юридического процесса (гражданским, арбитражным, конституционным, уголовным)<sup>1</sup>.

Приведенные аргументы свидетельствуют о необходимости научного осмысления выбранной темы диссертационного исследования и ее актуальности.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Понятие и сущность административного судопроизводства, основные модели административного судопроизводства в зарубежных государствах, административные процессуальные нормы, формы реализации исполнительной власти, правовая регламентация организационной деятельности аппарата управления, особенности правового статуса гражданина, способы защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации, судебная защита прав граждан-участников административных правоотношений рассматривались в работах представителей науки административного и административно-процессуального права Д. Н. Бахраха, А. Б. Зеленцова, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина, Ю. Н.

---

<sup>1</sup> Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства // Сер. Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 50 [Электронный ресурс].

Старилова, Н. Ю. Хаманевой, М. А. Штатиной, О. А. Ястребова и др. Они обосновали необходимость формирования административного судопроизводства, его концептуальные основы, элементы и содержание<sup>1</sup>.

В науке гражданского процесса исследования сущности административного судопроизводства, особенностей процессуальной формы осуществления судебного контроля за деятельностью органов власти, судебной защиты прав и свобод граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений, места норм, регламентирующих административное судопроизводство, в гражданском процессуальном праве проводили А. В. Абсалямов, А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин, Ю. А. Попова, И. В. Решетникова, Л. В. Туманова, Д. М. Чечот, В. М. Шерстюк, С. В. Щепалов, В. Ф. Яковлев, В. В. Ярков и др.

Следует отметить, что в науке гражданского процессуального права имеется немало работ, посвященных правовой природе административного судопроизводства, правовому статусу сторон и других лиц, участвующих в деле. Так, значимой является докторская диссертация А. Ф. Козлова «Суд первой инстанции как субъект советского гражданского процессуального права»<sup>2</sup>. В ней исследованы процессуально-правовая природа суда первой инстанции, место суда среди других субъектов советского гражданского процессуального права, гражданские процессуальные права и обязанности суда первой инстанции, его доказательственные полномочия, а также полномочия по вынесению судебного решения. Правовое положение суда второй инстанции в советском гражданском процессе исследовалось в трудах К. И. Комиссарова<sup>3</sup>, В. С. Калмацкого<sup>4</sup> и других ученых. В частности, доктринально значимые положения о суде как субъекте процессуального

---

<sup>1</sup>См. подробнее: Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 19–25.

<sup>2</sup>Козлов А. Ф. Суд первой инстанции как субъект советского гражданского процессуального права: дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1970.

<sup>3</sup>Комиссаров К. И. Полномочия суда второй инстанции в гражданском процессе. М., 1961.

<sup>4</sup>Калмацкий В. С. Суд второй инстанции как субъект советского гражданского процессуального права: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1978.

права сформулированы в работах М. Г. Авдюкова, М. А. Гурвича, А. А. Добровольского, Н. Б. Зейдера, А. Ф. Клейнмана, С. В. Курылева, Д. И. Полумордвинова, В. М. Семенова, Н. А. Чечиной, К. С. Юдельсона и др.

Правовой природе судебной власти в гражданском судопроизводстве посвящена докторская диссертация С. Л. Дегтярева<sup>1</sup>, сущность судебных актов в гражданском и арбитражном процессах изучена в докторской диссертации С. К. Загайновой<sup>2</sup>, теоретико-методологические проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе освещены в докторской диссертации А. В. Абсалямова<sup>3</sup>, особенности судебных производств по отдельным категориям дел в судах общей юрисдикции в соответствии с КАС РФ – в работах Ю. Н. Старилова, С. Н. Махиной, О. С. Рогачевой<sup>4</sup>.

Однако в пореформенный период комплексные теоретические исследования, посвященные деятельности суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства, не проводились, хотя после принятия КАС РФ и реформы административного судопроизводства в целом в этой сфере произошли существенные изменения.

В настоящей диссертации анализируется весь комплекс вопросов правового положения суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства, а именно: содержание его компетенции, предмет процессуальной деятельности, особенности объема и характера полномочий.

---

<sup>1</sup> Дегтярев С. Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

<sup>2</sup> Загайнова С. К. Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе: теоретические и прикладные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

<sup>3</sup> Абсалямов А. В. Административное судопроизводство в арбитражном суде. Теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

<sup>4</sup> Старилов Ю. Н., Махина С. Н, Рогачева О. С. Административное судопроизводство: учеб. пособие. М., 2019.

**Объект исследования** – процессуальная деятельность суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства при осуществлении процессуальных полномочий по КАС РФ.

**Предмет исследования** – юридические конструкции процессуальной формы осуществления деятельности судом первой инстанции как субъектом административного судопроизводства.

**Цель и задачи исследования.** Целью настоящей работы является разработка теоретической модели процессуального положения и деятельности суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства по КАС РФ и на этой основе формулирование рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, правоприменительной практики судов общей юрисдикции.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

1) проанализировать доктринальные определения понятий «административное судопроизводство», «компетенция» и «полномочия суда первой инстанции в административном судопроизводстве»;

2) определить предмет процессуальной деятельности суда первой инстанции в административном судопроизводстве;

3) проанализировать российское процессуальное законодательство, регулирующее правовой статус суда первой инстанции в административном судопроизводстве по КАС РФ;

4) исследовать вопросы компетенции и полномочий суда первой инстанции в административном судопроизводстве и органов, рассматривающих споры из административных и иных публичных правоотношений;

5) провести сравнительно-правовой анализ зарубежных моделей административного судопроизводства для целей совершенствования правового регулирования компетенции и полномочий суда в административном судопроизводстве РФ;

б) проанализировать судебную практику суда первой инстанции по различным делам административного судопроизводства по КАС РФ;

7) разработать оптимальную доктринальную модель полномочий и содержания процессуальной деятельности суда первой инстанции в административном судопроизводстве.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные методы (анализа, синтеза, сравнения, описания и др.) и частнонаучные методы: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический. Общенаучные методы познания применялись при исследовании элементов правового статуса суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства: компетенции, подведомственности, видов полномочий, осуществляемых судом по КАС РФ. При помощи историко-правового метода были определены основные этапы процесса становления и развития компетенции и содержание полномочий судов в административном судопроизводстве. С позиций формально-юридического метода анализировались основания возникновения полномочий суда при рассмотрении и разрешении публично-правовых споров. Сравнительно-правовой метод применялся для изучения опыта процессуальной деятельности судов в административном судопроизводстве в странах системы континентального (Франция, Германия) и общего права (Англия, США).

**Теоретическую основу исследования** составили труды дореволюционных представителей российской правовой науки, ученых и практиков советского и современного периодов.

Исследования модели административного судопроизводства проводились на основе трудов российских дореволюционных ученых-правоведов. В частности, к этой теме обращались Н. М. Коркунов, В. А. Рязановский, Н. И. Лазаревский, Ф. М. Дерюжинский, С. А. Корф. Анализировались также работы представителей науки гражданского процессуального права, посвященные исковым формам защиты

гражданского права, распорядительным действиям лиц, участвующих в деле, реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе, доказательств и доказыванию, принятию судебных актов: Д. Б. Абушенко, С.Ф. Афанасьева, М.Г. Авдюкова, А. Т. Боннера, Д. Х. Валеева, С. П. Грубцовой, М. А. Гурвича, С. Л. Дегтярева, А. А. Добровольского, С. К. Загайновой, Н. Б. Зейдера, О. В. Исаенковой, А. Ф. Клейнмана, А. Ф. Козлова, К. И. Комиссарова, С. В. Курылева, Д. И. Полумордвинова, И. В. Решетниковой, В. М. Семенова, М. К. Треушникова, Л. В. Тумановой, Н. А. Чечиной, М. З. Шварца, В. М. Шерстюка, К. С. Юдельсона, А. В. Юдина, В. В. Яркова и др.

Для целей проведения сравнительно-правового исследования изучались научные работы таких зарубежных авторов, как И. Бауэр (I. Bauer), Р. Бринктрине (R. Brinktrine), М. Буллингер (M. Bullinger), Г. Гебарт (G. Gebhardt), Ф.Хуфен (Hufen F.) и др.

**Нормативной основой исследования** послужили Конституция Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, федеральные законы, в том числе кодексы; указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты министерств и ведомств, международные договоры и соглашения Российской Федерации.

**Эмпирическую основу исследования** составили судебные акты Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции. Часть материалов была получена во время научной стажировки в Университете Галле-Виттенберг (ФРГ) в 2019 г.

**Научная новизна исследования** обусловлена тем, что в нем впервые в пореформенный период в науке гражданского процессуального и арбитражного процессуального права проведено комплексное исследование суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства. В диссертации определены сущность административного судопроизводства, предмет процессуальной деятельности, компетенция и полномочия суда

первой инстанции в административном судопроизводстве по КАС РФ и их разновидности.

Исходной посылкой стало рассмотрение административного судопроизводства в качестве публично-правового судопроизводства, включающего в себя помимо дел, возникающих из административных правоотношений в понимании представителей науки административного права, также дела по оспариванию нормативных актов и актов, обладающих нормативными свойствами. Это свидетельствует о реализации судом функции судебного контроля за законодательством и о некотором сходстве административного судопроизводства с конституционным судопроизводством<sup>1</sup>.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. В диссертации дополнительно аргументирован вывод о том, что судебное административное процессуальное право является подотраслью гражданского процессуального права, о чем свидетельствует сходство осуществляемых судом первой инстанции предметных и функциональных полномочий по рассмотрению и разрешению дел из административных и иных публичных правоотношений с полномочиями суда первой инстанции в гражданском судопроизводстве. Ключевые отличия между ними заключаются в преимущественном применении судом первой инстанции в административном судопроизводстве разрешительного метода регулирования процессуальных правоотношений и в меньшей степени – дозволительного метода. В наибольшей степени эти отличия проявляются в полномочиях суда по привлечению сторон в процесс и контролю за их распорядительными действиями, применению мер процессуального принуждения, приобщению и истребованию доказательств по своей инициативе, повышенном контроле за примирением сторон и исполнением судебного решения.

---

<sup>1</sup> Предмет конституционного судопроизводства охватывает ограниченный круг дел, возникающих из публичных правоотношений (ст. 125 Конституции РФ), в сравнении с делами административного судопроизводства. Административное судопроизводство не является формой осуществления административной деятельности.

2. Дополнительно аргументирован вывод о включении в фактический состав права на предъявление административного иска юридического интереса, наличие которого суд должен проверить в ходе процедуры легитимации как в момент принятия искового заявления, так и при подготовке дела к судебному разбирательству, на стадии судебного разбирательства. Обосновано предложение об изменении процессуальной модели проверки наличия юридического интереса: не только судьей единолично на стадии возбуждения дела, но и путем проведения специального судебного заседания суда первой инстанции в случае несогласия заявителя с определением суда.

3. Проанализирован и раскрыт круг полномочий суда первой инстанции в административном судопроизводстве и дана их классификация в зависимости от: а) предмета юридического дела – «предметные полномочия» и их подразделение на исключительные, дополнительные и альтернативные; б) объема процессуальных прав и обязанностей суда при рассмотрении конкретного дела – «функциональные полномочия». Обосновано отнесение к числу исключительных предметных полномочий суда полномочий на рассмотрение дел из публичных правоотношений, дополнительных предметных полномочий – дел из административных отношений, требующих обязательного досудебного порядка рассмотрения юрисдикционным органом. Кроме того, перечень функциональных полномочий суда первой инстанции дополнен полномочиями по примирению сторон в административном судопроизводстве.

4. Выделены и проанализированы основания возникновения дополнительных предметных полномочий суда, а именно: а) соблюдение 6-месячного срока на обращение в суд; б) указание в административном иске размера взыскиваемых сумм и их расчета; в) ссылка на нормативный акт, предусматривающий взыскание и отмену ранее принятого судебного приказа при обращении компетентного органа с заявлением в порядке приказного производства. Под дополнительными предметными полномочиями суда

первой инстанции понимаются полномочия, которые он осуществляет после того, как другие юрисдикционные органы не смогли окончательно разрешить правовой спор либо вынесли решение, которое не удовлетворяет одну из сторон или обе стороны.

5. С учетом анализа законодательства, доктрины и судебной практики автором выделены следующие особенности оснований возникновения альтернативных предметных полномочий суда первой инстанции в административном судопроизводстве: а) возникают по отдельным категориям административных дел, характеризующихся возможностью выбора заявителем соответствующей формы защиты своих прав и законных интересов путем непосредственного обращения в суд, либо в вышестоящий в порядке подчиненности юрисдикционный орган, или применения иных досудебных процедур урегулирования споров, которые предусмотрены в федеральных законах; б) предполагают соблюдение различных сроков обращения за судебной защитой и наличие юридического интереса у лица, обращающегося за защитой в суд; в) подтверждаются соблюдением предварительного порядка обращения за защитой прав в юрисдикционный орган или применением досудебных процедур урегулирования споров.

Автором дополнительно аргументирована необходимость включения в перечень альтернативных предметных полномочий суда полномочия по рассмотрению дел, касающихся служебных споров по государственной и муниципальной службе, споров о выплатах пенсий, пособий и иных гарантиях социальной защиты слабой стороны в процессе. Эта защита будет обеспечена особым режимом регулирования административного судопроизводства при осуществлении судом различных видов функциональных полномочий при рассмотрении и разрешении публично-правовых споров.

6. На основе сравнительно-правового исследования моделей административного судопроизводства в странах общего и континентального

права выявлены ключевые тенденции их развития: увеличение числа полномочий суда по контролю за целесообразностью принятых актов органами исполнительной власти, взыскание штрафных санкций за неисполнение решения суда соответствующим органом исполнительной власти, расширение возможностей использования досудебного порядка рассмотрения и разрешения административно-правовых споров, конкретизация законодательства об административных процедурах органов исполнительной власти с учетом сложившихся в судебной практике подходов, широкое применение института медиации и иных способов альтернативного урегулирования публично-правовых споров.

Обоснованы предложения по использованию зарубежного опыта в российской модели административного судопроизводства, в частности путем совершенствования законодательного регулирования полномочий суда по оказанию содействия сторонам в примирении на всех стадиях административного судопроизводства, совершенствования примирительных процедур по публично-правовым спорам между гражданами, организациями и публичными органами до обращения в суд.

7. С целью совершенствования юридической модели административного судопроизводства предлагается наделить суд полномочием по установлению целесообразности принимаемых публичными органами решений. Данное полномочие могло бы осуществляться судом при проверке законности деятельности публичных органов власти с учетом следующих критериев: целей, сформулированных в соответствующих нормах права, последовательности действий публичных органов власти при установлении фактических обстоятельств на основе необходимых доказательств (соблюдение норм материального и процессуального права), применении действий, предусмотренных законом, в надлежащей мере, с учетом баланса публичных и частных интересов. Наделение суда таким полномочием позволит оценить соразмерность избранной публичным органом меры и конкретной фактической ситуации, наличие достаточных

доказательств ее применения, а следовательно, обеспечить эффективность защиты прав и законных интересов граждан и организаций и вынесение справедливого решения по существу спора.

8. В диссертации обосновано, что применительно к разрешению вопросов по исполнению судебного решения по делам об оспаривании нормативных актов, решений, действий, бездействия органов власти следует наделить суд полномочием по установлению астрэнта (судебной неустойки) в отношении должностных лиц, не исполнивших судебное решение в указанный судом срок, за каждый день просрочки.

9. Обоснованы предложения по определению границ использования примирительных процедур в административном судопроизводстве. Эти границы обуславливаются индивидуальным характером спорных публичных правоотношений, конкретным составом их субъектов, ограниченностью свободы волеизъявления сторон при формировании условий примирения по публично-правовым спорам.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в том, что оно является первым комплексным исследованием суда первой инстанции как субъекта в административном судопроизводстве после принятия КАС РФ. В диссертации сформулированы теоретические положения о сущности суда первой инстанции в административном судопроизводстве, особенностях его компетенции, осуществляемых полномочий при рассмотрении и разрешении конкретных дел из административных и иных публичных правоотношений.

Выводы, сделанные в работе, могут быть восприняты в ходе нормотворческой деятельности, рекомендованы для обобщения судебной практики, при подготовке рекомендаций по применению законодательства об административном судопроизводстве, использованы судами общей юрисдикции при разрешении конкретных дел. Отдельные выводы могут быть полезны при изучении иных вопросов в рамках курсов по дисциплинам

«гражданский процесс», «арбитражный процесс», «административное судопроизводство».

**Степень достоверности** результатов исследования подтверждается его методологической, теоретической, нормативной, а также эмпирической основами.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре гражданского процесса Уральского государственного юридического университета, где она прошла рецензирование и обсуждение. Основные положения, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в научных статьях, опубликованных в журналах, в том числе рекомендованных ВАК, а также в докладах, сделанных на научных и научно-практических конференциях различного уровня: XVI Международной научной конференции молодых ученых «Эволюция российского права» (28 апреля 2018 г., Екатеринбург), открытом семинаре аспирантов «Эвристический потенциал юридического источниковедения: теоретические и исторические аспекты» (9 июня 2018 г., Екатеринбург), Второй международной научно-практической конференции «Технологии XXI века в юриспруденции» (22 мая 2020 г., Екатеринбург). Материалы исследования использовались при проведении лекционных, семинарских и практических занятиях в Уральском государственном юридическом университете.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, списка литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, характеризуются объект и предмет исследования, отражены его цель и задачи, приводятся методологическая, теоретическая и эмпирическая основы, раскрыты практическая значимость результатов исследования и структура работы.

В первой главе **«Правовой статус суда первой инстанции в административном судопроизводстве»** определены понятие и элементы правового статуса суда первой инстанции как субъекта административного судопроизводства по КАС РФ: компетенция, подведомственность и полномочия суда. Рассмотрены основные модели административного судопроизводства, компетенция и содержание полномочий суда при отправлении правосудия по публично-правовым спорам в странах континентального (Франция, Германия) и общего права (Англия и США).

В параграфе 1 **«Правовая природа суда, осуществляющего правосудие в административном судопроизводстве: соотношение с иными формами отправления правосудия»** дано понятие суда первой инстанции в административном судопроизводстве, раскрыта специфика процессуальной формы административного судопроизводства в соотношении с иными формами отправления правосудия: конституционным, уголовным, гражданским, арбитражным судопроизводством.

Суд первой инстанции в административном судопроизводстве является органом судебной власти, наделенным законом компетенцией по рассмотрению и разрешению публично-правовых споров по защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан и организаций в отношениях с публичными органами и осуществлению судебного контроля за деятельностью публичных органов в целях обеспечения справедливой защиты прав граждан и организаций.

Специфика процессуальной формы административного судопроизводства проявляется в полномочиях суда, которые predetermined предметом его деятельности и направлены на рассмотрение и разрешение споров о защите нарушенных субъективных публичных прав частных лиц против публичных органов.

Для раскрытия содержания предмета деятельности суда в административном судопроизводстве рассмотрены следующие концепции:

а) концепция контрольной деятельности суда (П. Ф. Елисейкин, А. В. Минашкин, В. Н. Ивакин). Ее сторонники полагают, что деятельность суда при рассмотрении дел, возникающих из публично-правовых споров, включает в себя не разрешение правового спора, как в исковых делах, а осуществление судебного контроля над законностью и обоснованностью действий органов управления по отношению к гражданам и организациям.

б) концепция правового спора (И. С. Королев). Суть ее состоит в том, что компетенцию суда составляют разрешение правовых споров из административных и иных публичных правоотношений.

в) смешанная концепция (Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева, А. В. Абсалямов, В. В. Тупиков, И. М. Дивин). Ее последователи считают, что суд осуществляет одновременно функции судебного контроля и разрешения публично-правовых споров.

Автор полагает, что смешанная концепция наиболее полно отражает содержание функции суда по отправлению правосудия в административном судопроизводстве при рассмотрении и разрешении публично-правовых споров. Данное содержание обусловлено повышенным обеспечительным характером процессуальной формы, которая направлена на защиту слабой стороны в публично-правовом споре, в отличие от гражданского судопроизводства. Процессуальная форма позволяет всесторонне исследовать особенности компетенции суда, которые определяются спецификой предмета юридических дел, подлежащих рассмотрению судом

первой инстанции в административном судопроизводстве по КАС РФ, а также содержание принципа активности суда при осуществлении различных видов полномочий при рассмотрении и разрешении конкретных юридических дел.

Анализируются высказанные в юридической литературе точки зрения о месте норм, регулирующих административное судопроизводство, в системе российского права. Административное судопроизводство рассматривается в качестве:

а) самостоятельной отрасли права, включающей в себя нормы о судостроительстве и судопроизводстве, которые обеспечивают реализацию норм административного права. Их наличие связано с принятием КАС РФ. Однако сторонники этой позиции не учитывают различия между отраслью права и отраслью законодательства и рассматривают полномочия суда как форму административной деятельности. Это не соответствует цели административного судопроизводства, направленного на защиту слабой стороны в процессе и самой сути судебной деятельности;

б) самостоятельного института административного и административного процессуального права, чьи нормы об административном судопроизводстве его сторонники рассматривают в качестве института материального административного права или административного процессуального права, регулирующего процессуальную деятельность суда и заинтересованных лиц при осуществлении правосудия по административным делам.

Достоинством данного подхода является определение содержания взаимосвязи норм административного и административного процессуального права и их влияния на процессуальную деятельность суда при отправлении правосудия в административном судопроизводстве в отношении дел из административных правоотношений. Однако предмет деятельности суда в административном судопроизводстве включает в себя не

только дела из административных правоотношений, но и дела из публичных правоотношений, что свидетельствует о частичном применении судом норм административного права при осуществлении полномочий по определению административной правосубъектности и использованию доказательств. Процессуальная деятельность суда направлена на сохранение состязательного характера разрешения спора в сочетании с активностью суда, что в свою очередь обеспечивает равенство участия гражданина или организации в споре с публичными органами, хотя сам спор является публично-правовым. Суд при разрешении публично-правового спора поддерживает невластного субъекта административного судопроизводства в процессуальном смысле;

в) подотрасли гражданского процессуального права – на том основании, что административное судопроизводство имеет сходство с процессуальной формой деятельности суда в гражданском судопроизводстве, в рамках которой рассматривались и разрешались дела из публичных правоотношений (подраздел III ГПК РФ). Сходными являются также средства защиты права, принципы деятельности суда, стадии процесса и др. Все это свидетельствует о профилирующем характере действия процессуальной формы при рассмотрении правовых споров.

Поддерживая мнение исследователей о принадлежности норм об административном судопроизводстве к подотрасли гражданского процессуального права, автор приводит дополнительный аргумент в пользу сходства в регулировании предметных и функциональных полномочий суда первой инстанции при рассмотрении и разрешении юридических дел.

При анализе особенностей компетенции и полномочий суда в административном судопроизводстве учитываются положения советского гражданского процесса о понятии компетенции (Ю. К. Осипов) и классификации полномочий суда первой инстанции в гражданском судопроизводстве (А. Ф. Козлов). Компетенция традиционно определяется путем перечисления в законе властных полномочий по отношению к кругу юридических дел. Полномочия включают права и обязанности властного

субъекта в отношении конкретного юридического дела, подлежащего его разрешению. Полномочия суда первой инстанции в советском гражданском процессе подразделялись в зависимости: а) от предмета юридического дела – на предметные полномочия; б) от объема реализуемых судом процессуальных прав и обязанностей, связанных с решением материальных и процессуальных вопросов при рассмотрении конкретного дела – на функциональные полномочия.

С учетом этой классификации скорректировано понятие «полномочия суда первой инстанции в административном судопроизводстве по КАС РФ»: это предусмотренная КАС РФ система процессуальных прав и обязанностей, осуществляемых судом при рассмотрении и разрешении публично-правовых споров, и судебный контроль за осуществлением государственных или иных публичных полномочий в целях разрешения конкретного спора по существу.

Особенности компетенции суда первой инстанции в административном судопроизводстве определяются кругом его полномочий, среди которых выделяются предметные полномочия, охватывающие помимо рассмотрения дел из административных правоотношений рассмотрение дел из публичных правоотношений, а также функциональные полномочия, включающие в себя полномочия суда по примирению сторон, исполнению судебного решения, применению мер процессуального принуждения.

В параграфе 2 **«Основные системы административного судопроизводства в странах континентального и общего права»** исследованы вопросы компетенции и полномочий суда первой инстанции в зарубежном административном судопроизводстве на примере ряда государств континентального (Франция, Германия) и общего права (Англия, США).

Анализируются предмет и принципы деятельности суда, содержание полномочий суда по рассмотрению публично-правовых споров, в том числе по обеспечению судом возможности примирения сторон публично-правовых споров, принятию судебного решения и контролю за его исполнением во

Франции, Германии, Англии и США. В частности, особенностью административного судопроизводства во Франции является его осуществление системой судебных органов, возглавляемых Государственным Советом. Он действует в системе органов исполнительной власти, наделенных компетенцией по рассмотрению и разрешению публично-правовых споров, что и отличает данную деятельность от деятельности судов общей юрисдикции. В Германии административное судопроизводство осуществляется самостоятельной ветвью административных судов.

В Англии и США компетенцией по рассмотрению и разрешению публично-правовых споров наделены суды общей юрисдикции. Показан критерий, отграничивающий публично-правовые споры от частноправовых споров. Этот критерий необходим для возникновения полномочий судов в отношении публично-правовых споров. Таким критерием является характер деятельности органов власти, подчиняющейся нормам публичного права, а не нормам частного права. Сформулирован вывод, что компетенция судов распространяется на подзаконные акты и индивидуальные акты органов власти, направленные на регулирование субъективных публичных прав частных лиц. Полномочия суда по рассмотрению актов органов власти подразделяются в зависимости от содержания норм права на:

1) судебный контроль в отношении связанных полномочий органов исполнительной власти, не допускающий иного способа действия органа исполнительной власти, кроме прямо предусмотренного нормой права – обычный контроль суда, включающий проверку фактических обстоятельств и правильности их правовой квалификации, т. е. законности и обоснованности принятия актов органов власти;

2) судебный контроль за дискреционными полномочиями органов исполнительной власти, который включает в себя контроль целесообразности принятых актов, предполагающий проверку установления цели и выбора органом исполнительной власти необходимой и достаточной меры с учетом соблюдения частных и публичных интересов, предусмотренных нормой

права. Это позволило прийти к выводу, что полномочия суда по проверке целесообразности принятия актов органов власти являются элементом действия механизма законности.

Основанием возникновения полномочий суда является предъявление административного искового заявления лицом, имеющим юридический интерес в защите нарушенного права, который подлежит обязательной проверке судом.

Кроме того, правовым регулированием в административном судопроизводстве охватываются полномочия суда по обеспечению примирения сторон с помощью примирительных процедур: медиации, переговоров, судебного примирения, арбитража, деятельности специализированных административных органов. Для обеспечения возможности мирного урегулирования спора суд осуществляет следующие процессуальные действия: разъясняет сторонам право на мирное урегулирование правового спора посредством примирительных процедур, приостанавливает производство по делу и утверждает результаты проведения примирительных процедур. Для обеспечения своевременного исполнения судебного решения, принятого против органа исполнительной власти, суд располагает различными средствами воздействия в отношении этого органа, а именно: установление астрэнта в виде процента за каждый день просрочки неисполнения судебного решения без ограничения предельного размера (Франция), наложение штрафа с указанием его предельного размера (Германия), взыскание убытков (Англия, США).

С учетом анализа системы административного судопроизводства в странах континентального и общего права сформулирован вывод о допустимости наделения суда первой инстанции в административном судопроизводстве РФ полномочиями: а) по проверке целесообразности актов публично-правовых органов; б) назначении астрэнта в виде процента за каждый день просрочки неисполнения публичным органом принятого судебного решения. Эти меры послужат обеспечению защиты нарушенных

прав и свобод граждан и организаций против неправомерных актов публичных органов.

Глава 2 «**Полномочия суда первой инстанции по осуществлению правосудия по спорам из административных и иных публичных правоотношений**» состоит из двух параграфов.

В параграфе 1 «**Предметные полномочия суда первой инстанции в административном судопроизводстве**» обосновано включение в число исключительных предметных полномочий суда полномочие по рассмотрению дел, которые затрагивают установленный порядок принятия нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; дел, касающихся установленного порядка осуществления исправительными учреждениями функций по обеспечению надлежащих условий содержания под стражей; дел, касающихся установленного порядка осуществления различных форм отправления правосудия судами общей юрисдикции; дел, касающихся порядка издания индивидуальных актов, которые ограничивают осуществление права определения места пребывания иностранных граждан, и охраны здоровья населения от лиц, страдающих различными формами тяжелых заболеваний. Это обусловлено тем, что судом осуществляются полномочия по обеспечению защиты социально значимых интересов, защиты прав и законных интересов отдельных граждан и организаций при проверке соблюдения установленного порядка деятельности органов государственной власти, что в свою очередь свидетельствует об исключительном их характере.

В связи с этим сделан вывод, что административное судопроизводство обеспечивает повышенную гарантию защиты прав частных лиц против неправомерных действий органов власти, которая проявляется в активной роли суда, ограниченном действии принципа диспозитивности и состязательности.

При анализе оснований возникновения дополнительных полномочий суда в отношении споров о взыскании обязательных платежей и санкций показано, что в соответствии с КАС РФ эти полномочия подразделяются в зависимости от вида судебного производства: основное (исковое) производство, упрощенное производство, приказное производство.

Большая часть дел о взыскании обязательных платежей рассматривается в порядке приказного производства, в связи с чем в юридической литературе предлагалось: 1) создать специализированные квазисудебные органы при соответствующих органах исполнительной власти; 2) создать специальную федеральную административную службу; 3) разрешать споры в досудебном порядке в связи с рассмотрением судами дел на незначительные суммы.

Автором поддерживается мнение о необходимости рассмотрения таких дел компетентными органами с возможностью передачи взыскания в ФССП с сохранением у частных лиц права на обжалование действий компетентного органа в порядке последующего судебного контроля (И. Г. Медведев, В. В. Ярков, С. А. Халатов). Это потребует внесения изменений в федеральные законы, чьи нормы касаются полномочий органов исполнительной власти по рассмотрению административных споров.

Выявлены особенности возникновения дополнительных предметных полномочий суда соблюдение срока давности обращения в суд с административным иском заявлением (6 месяцев), соблюдение требований к форме и содержанию административного искового заявления, которое должно включать указание на размер взыскиваемых сумм и их расчет, ссылки на нормативный акт, предусматривающий право на взыскание данных платежей, судебный акт об отмене судебного приказа, если ранее компетентный орган обращался в суд в порядке приказного производства.

Изучены альтернативные предметные полномочия суда в отношении категорий дел, которые не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства (дела из служебных споров, связанных

с доступом и прохождением государственной и муниципальной службы; дела, связанные с назначением и выплатой пенсий и реализацией гражданами социальных прав) и которые суд передает на рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства, если при рассмотрении дела выяснилось что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности (ст. 27 КАС РФ). На наш взгляд, служебные споры, касающиеся государственной и муниципальной службы, следует рассматривать в порядке административного судопроизводства, поскольку данные отношения основаны на нормах публичного права и включают в себя отношения между публичным органом власти и проходящими службу в конкретном публичном органе гражданами. Именно в порядке административного судопроизводства, которое гарантирует защиту слабой стороны при осуществлении судом различных видов функциональных полномочий, и будет обеспечена защита прав и законных интересов таких граждан. Публично-правовой природой обладают также споры о выплате пенсий, поскольку выплата пенсий осуществляется за счет бюджетных средств Пенсионного Фонда РФ, которым осуществляются публично-правовые функции.

Основанием возникновения альтернативных полномочий суда выступает наличие юридического интереса у лица, обращающегося в суд за защитой. При отсутствии такового суд отказывает в принятии административного искового заявления, поскольку публичные правоотношения детально урегулированы законом, причем эта регламентация охватывает строго определенный круг субъектов, действующих в определенной сфере правоотношений. Поэтому заявители, на которых не распространяется данная регламентация, не вправе использовать механизм судебной защиты, что находит свое применение в деятельности судов общей юрисдикции по отказу в принятии административного искового заявления при отсутствии нарушения прав и законных интересов заявителя. Автор считает необходимым предложить иной подход к решению вопроса о проверке судом наличия или отсутствия юридического интереса у лиц,

обращающихся в суд за защитой, – перенесение его разрешения в отдельное судебное заседание с обязательным извещением лиц, участвующих в деле.

В параграфе 2 **«Функциональные полномочия суда первой инстанции в административном судопроизводстве»** рассматриваются виды функциональных полномочий суда в административном судопроизводстве.

При анализе полномочий суда по привлечению лиц и контролю за распорядительными действиями отмечается, что для привлечения лиц в дело суд должен осуществить процедуру легитимации сторон, которая включает в себя возможность отказа в участии по делам об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействия) при отсутствии нарушения прав и законных интересов административного истца (юридический интерес), в связи с чем лицо не может быть привлечено к участию в деле.

Для совершенствования процессуального механизма проверки судом наличия действительного юридического интереса у лиц, обращающихся в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, автор предлагает наделить суд полномочием по проведению специального судебного заседания в стадии возбуждения дела с вызовом сторон для проведения слушаний по вопросу приемлемости административного искового заявления, если истец обжалует отказ в принятии заявления в связи с отсутствием у него юридического интереса. Также следует наделить суд полномочием по проверке наличия юридического интереса у лиц, обращающихся в суд за защитой, в стадии подготовки дела к судебному разбирательству. В этой стадии суд наделен полномочием по опросу лиц по существу заявленных требований и возражений, что в свою очередь и позволит ему удостовериться в отсутствии юридического интереса у административного истца.

Кроме того, суд первой инстанции, осуществляет контроль за распорядительными действиями, что говорит о его активной роли в отношении сторон, ограниченном действии в этой сфере принципов состязательности и

диспозитивности. Все это свидетельствует о более широких по объему и содержанию процессуальных действиях суда в административном судопроизводстве по сравнению с гражданским судопроизводством. Отличия проявляются в проверке наличия или отсутствия у лиц, обращающихся за защитой, юридического интереса в защите своих прав и законных интересов, выходе суда за пределы заявленных требований, применения мер процессуального принуждения.

Анализируются особенности полномочий суда по примирению сторон, включающих проверку судом перечня дел, допускающих возможность проведения примирительных процедур; полномочий по принятию промежуточного судебного акта, которым назначается соответствующая примирительная процедура и сроки ее проведения; полномочий по принятию судебного акта об утверждении мирового соглашения и прекращении производства по делу.

Автор считает, что для совершенствования модели административного судопроизводства перечень полномочий суда, касающихся осуществления примирительных процедур, необходимо дополнить полномочиями:

- 1) по разъяснению сторонам права на урегулирование спора с использованием примирительных процедур, предусмотренных ст.137.2 КАС РФ, сроков проведения и правовых последствий примирительных процедур, порядка их проведения;
- 2) по удовлетворению ходатайств сторон о примирительных процедурах и приостановлении производства по делу;
- 3) по проверке законности и обоснованности соглашения о примирении, включая отсутствие злоупотребления правом сторон;
- 4) по вынесению определения о примирении и прекращении производства по делу.

Проведена классификация полномочий суда первой инстанции в сфере доказывания по публично-правовым спорам.

1. В зависимости от источника получения доказательств:

1) полномочия суда в отношении лиц, участвующих в деле, заинтересованных лиц, свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков.

Полномочия включают процессуальные действия суда:

а) по привлечению лиц, участвующих в деле, экспертов, специалистов, переводчиков, проведению опроса последних, рассмотрение и разрешение ходатайств (пп. 2, 3 ч. 3 ст. 135 КАС РФ);

б) обеспечению обязательного участия в процессе лиц, участвующих в деле, свидетелей, заинтересованных лиц, специалистов, переводчика (п. 12 ч. 3 ст. 135 КАС РФ);

2) полномочия суда в отношении письменных и вещественных доказательств, экспертизы – принятие мер для получения письменных и вещественных доказательств, назначении экспертизы (пп. 6, 7, 8 ст. 135 КАС РФ).

2. В зависимости от наличия обстоятельств, указывающих на необходимость неотложного рассмотрения и разрешения судом административных дел (ч. 4 ст. 135 КАС РФ) – полномочие суда по неотложному рассмотрению и разрешению административного дела по ходатайству административного истца или административного ответчика. Сюда также следует отнести возможность проведения неотложного рассмотрения и разрешения административных дел по инициативе самого суда.

3. В зависимости от предмета доказывания (ч. 3 ст. 62 КАС РФ):

1) полномочия по установлению обстоятельств, выходящих за основание заявленных требований, по делам об оспаривании нормативных актов и актов, обладающих нормативными свойствами;

2) полномочия суда по установлению обстоятельств, выходящих за основание заявленных требований, по делам о защите избирательных прав и права на участие граждан в референдуме.

Автор считает, что суд вправе выйти за пределы оснований требований истца по любым публично-правовым спорам, поскольку модель административного судопроизводства социально ориентирована, целью ее

является защита слабой стороны, которая может быть обеспечена только при соблюдении принципов активности суда, ограниченной состязательности и диспозитивности.

Сформулирован перечень процессуальных действий суда при принятии судебного решения и контроле суда за его исполнением:

а) применительно к объему судебного контроля по оспариванию решений, действий или бездействия административных органов – действия по проверке фактических обстоятельств, пределов усмотрения административных органов, включающие проверку целесообразности принятых актов;

б) применительно к рассмотрению дел об оспаривании нормативных актов при удовлетворении административного искового заявления – указание в резолютивной части решения на обязанность компетентного органа урегулировать соответствующие правовые отношения и сроков их урегулирования, которые применяются судом с учетом законодательства о принятии нормативных актов и их опубликовании;

в) применительно к разрешению вопросов исполнения судебного решения в части оспаривания нормативных актов, решений, действий, бездействия органов власти – полномочие суда по установлению астрэнта за неисполнение судебного решения путем вынесения частного определения.

Полномочия, изложенные в пп. «а–в» суд сможет осуществлять в случае предлагаемого совершенствования модели административного судопроизводства.

В **заключении** приводятся основные выводы диссертационного исследования, описаны перспективы дальнейшего теоретического изучения процессуального статуса суда первой инстанции в административном судопроизводстве, формулируются предложения по совершенствованию законодательства.

**Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях,  
указанных в перечне ВАК при Минобрнауки России**

1. Кулюшин, Е. Н. Суд первой инстанции как субъект административного судопроизводства: понятие и признаки / Е. Н. Кулюшин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 9. – С. 40–44 (0,4 п. л.).

2. Кулюшин, Е. Н. В поисках оптимальной модели административного судопроизводства: историографический обзор / Е. Н. Кулюшин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 5. – С. 44–48 (0,4 п. л.).

3. Кулюшин, Е. Н. О понятии административной юстиции в зарубежной правовой доктрине / Е. Н. Кулюшин // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2020. – № 3. – С. 45–48 (0,4 п. л.).

**Статьи, опубликованные в иных изданиях**

1. Кулюшин, Е. Н. Суд первой инстанции как субъект административного судопроизводства: источники и методология исследования» / Е. Н. Кулюшин // Теоретико-методологические проблемы юридического источниковедения: материалы круглого стола и семинара аспирантов. – Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2018. – С. 67–69 (0,3 п. л.).