

**K.K. Lebedev, V.I. Rusakov**

## **ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF JUDICIAL SYSTEM OF RUSSIAN FEDERATION FROM 2000 TO 2019**

**Konstantin Lebedev** – Senior Lecturer, Commercial Law Department, St. Petersburg State University, PhD in Law, Associate Professor, St. Petersburg; **e-mail: Lebedev\_konst@inbox.ru.**

**Vitaliy Rusakov** – Senior Lecturer, Private Law Department, Admiral Makarov State University of Maritime and Inland Shipping, PhD in Law, St. Petersburg; **e-mail: rusakovvitaliy@yandex.ru.**

*We consider changes in the judicial system of the Russian Federation from 2000 to 2018-2019. The stage in question is characterized by the updating of the procedural legislation, passing the new Code of Criminal Procedure (2001) as well as the new Code of Civil Procedure and the Arbitration Procedure Code (2002). Secondly, unprecedented in Soviet and Russian legislation administrative legal proceedings were established and legislated in the Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation in 2015. In the first part of the article, we analyze the changes in all kinds of process made during the period in question.*

**Keywords:** court; judges; judicial system; General jurisdiction courts; arbitration courts; judicial instances: first, appeal, cassation, supervisory; administrative proceedings; process; procedural legislation.

**К.К. Лебедев, В.И. Русаков**

## **СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПЕРИОД С 2000 ДО 2019 ГОДА**

**Константин Константинович Лебедев** – доцент кафедры коммерческого права, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»; кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail: Lebedev\_konst@inbox.ru.**

**Виталий Июстинович Русаков** – доцент кафедры частного права, ФГБОУ ВО «Государственный университет морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова», кандидат юридических наук, г. Санкт-Петербург; **e-mail: rusakovvitaliy@yandex.ru.**

*В статье рассматриваются изменения, которые имели место в судебной системе Российской Федерации в период, начиная с 2000 года и по 2018–2019 гг. Этот этап становления и развития судебной системы страны характеризуется, во-первых, обновлением процессуального законодательства, принятием в 2001 г. нового УПК РФ и в 2002 г. – новых ГПК и АПК РФ. Во-вторых, произошло формирование как самостоятельного вида судебной деятельности административного судопроизводства, что получило закрепление в принятом в 2015 г. КАС РФ, не имевшем ранее аналогов ни в советском, ни в российском законодательстве. В первой части статьи анализируются те изменения во всех видах судебного производства, которые были внесены в рассматриваемый период.*

**Ключевые слова:** суд; судьи; судебная система; суды общей юрисдикции; арбитражные суды; судебные инстанции: первая, апелляционная, кассационная, надзорная; административное судопроизводство; процесс; процессуальное законодательство.

**Исходные предпосылки совершенствования судебной системы.** К началу 2000-х годов становление судебной сис-

темы Российской Федерации не завершилось; требовалось еще время для того, чтобы все звенья судебной системы четко

позиционировались и чтобы была ясность и логичная обоснованность компетенции судов всех инстанций во всех видах судопроизводства. Работа по совершенствованию судебной системы продолжалась в 2000-е годы, и период с 2000-го по 2018–2019 годы можно обозначить как второй этап истории становления и развития судебной системы нашего государства. Становление судебной системы новой России на первом этапе – в 90-е годы XX века – рассмотрено в нашей предыдущей статье [30]. Выделение второго этапа вписывается в общую периодизацию современной (новейшей) истории российского государства и права. По существу, об этом же этапе, только без определения его четких временных границ, идет речь в постановлениях VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» [21] и IX Всероссийского съезда судей от 8 декабря 2016 г. № 1 «Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе» [22].

К началу 2000-х годов завершился важнейший этап в истории Российского государства – этап перехода от административно-плановой системы хозяйствования к экономике рыночного, капиталистического, типа; состояние экономики постепенно выравнивалось, появились предпосылки ее роста и решения накопившихся за предыдущие десятилетия проблем. Значительно увеличился удельный вес частного сектора; во всех отраслях экономики, кроме естественных монополий, стала сказываться и играть все более заметную роль деловая конкуренция между хозяйствующими субъектами.

Задачи обеспечения стабильности социально-политического устройства государства и развития экономики с завершением переходного периода со всей остротой и очевидностью спроектировались на государственно-правовую надстройку страны. Могли быть выбраны разные направления государственного и правового регулирования. Правовая и судебная сис-

темы государства должны были исходить из того, что социально-экономический и политический строй государства в своих основных параметрах установился. В частности, шла речь о принятии специального закона об основах государственного регулирования предпринимательской деятельности или даже предпринимательского (хозяйственного) кодекса. Такие предложения выдвигались рядом авторов, в частности, Е.П. Губиным [25, с. 106–121] и К.К. Лебедевым [29, с. 210–216]. По такому пути пошли некоторые бывшие союзные республики, ныне – самостоятельные государства<sup>1</sup>. В России задача приведения законодательства в соответствие с новыми условиями хозяйствования была решена иначе. Завершилось формирование основной структуры Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ); в 2001 г. была принята третья часть ГК РФ [2], а в 2006 г. – четвертая, заключительная, часть ГК РФ [3]. И уже после этого было принято решение внести необходимые изменения во все четыре части ГК РФ. Была проделана большая работа. На основании Указа Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» [16] была разработана Концепция развития гражданского законодательства РФ, после одобрения которой в 2009 г. было принято несколько федеральных законов, внесших во все четыре части ГК РФ изменения и дополнения. Большинство новелл было направлено на регулирование экономических отношений. Анализ реализации Концепции развития гражданского законодательства РФ дается в работах В.А. Белова [23], В.В. Витрянского [24], А.Л. Маковского [31] и других авторов. В результате ГК РФ стал в системе нашего законодательства своего рода экономической конституцией, охватившей, по край-

<sup>1</sup> Хозяйственный кодекс Украины был принят 16 января 2003 г. и вступил в силу одновременно с Гражданским кодексом Украины с 1 января 2004 г. В Казахстане 29 октября 2015 г. был принят Предпринимательский кодекс, вступивший в силу с 1 января 2016 г. По поводу этих Кодексов и в Казахстане, и в Украине шли весьма жесткие дискуссии, которые не завершились и к настоящему времени.

ней мере, основные правовые институты и формы рыночной экономики.

Стабилизация рыночной экономики и новый, по существу, социально-политический строй государства выдвинули на первый план требования полной ясности и определенности относительно судебной системы и процедур судебного разбирательства. Высказывались разные точки зрения, предлагались самые различные варианты, но было очевидно, что самым оптимальным вариантом является сохранение уже сформировавшейся системы судов, но с обеспечением их эффективно-го функционирования. Сложившийся дуализм судебной системы был сохранен; две ветви судебной власти были представлены подсистемой судов общей юрисдикции, подсистемой государственных арбитражных судов. В обеих подсистемах судопроизводство осуществлялось с определенными отличительными особенностями, что объективно предполагало дифференциацию процессуального законодательства. Рассматриваемый этап характеризуется, прежде всего, обновлением процессуального законодательства, принятием новых процессуальных кодексов.

**Обновление процессуального законодательства.** В конце 2001 г. был, наконец, принят российский Уголовно-процессуальный кодекс (далее – УПК РФ), заменивший собой УПК РСФСР 1960 г., действовавший почти в течение полувека. Новый УПК РФ 2001 г. [8] можно назвать реформаторским: в нем получил отражение новый порядок уголовного судопроизводства, начиная от дознания, задержания подозреваемого и возбуждения уголовного дела и завершая производством по вопросам, связанным с исполнением вступившего в силу приговора. Среди многих новелл уголовного судопроизводства можно выделить рассмотрение уголовных дел с участием присяжных заседателей – Раздел XII. Глава 42, ст.ст. 324-353 УПК РФ<sup>2</sup>. Определенные категории дел по ходатайству обвиняемого рассмат-

риваются судьей федерального суда общей юрисдикции совместно с коллегией из двенадцати присяжных заседателей. Вердикт, вынесенный коллегией присяжных заседателей, как обвинительный, так и оправдательный, обязателен, по общему правилу, для судьи – председательствующего по делу. В этом – главное значение суда присяжных. Определенные категории уголовных дел были отнесены к компетенции военных судов и мировых судей.

Аналогичные во многом задачи решались и относительно других отраслей процессуального законодательства. К началу 2000-х годов продолжалось применение ГПК РСФСР 1964 г., который действовал без малого почти сорок лет, но с многочисленными изменениями и дополнениями. Наверное, этот Кодекс в измененной редакции мог бы применяться и дальше, поскольку, в отличие от уголовного судопроизводства, производство по гражданским делам не предполагало столь радикальных изменений. Тем не менее, в конце 2002 г. все же был принят новый Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее – ГПК РФ) [5]. Этот факт явился весьма знаменательным событием в нашей судебной и правовой системах. Принятие ГПК РФ взамен ГПК РСФСР 1964 г. свидетельствовало о том, что из массива российского законодательства постепенно исключаются законы и кодексы, принятые в советский период истории, по существу, в другом государстве. Новому государству, каким стала Российская Федерация с принятием своей Конституции 1993 года [1], нужны были свои кодексы, как и в целом, законодательство, которое должно было отразить и закрепить новые социально-экономические и политические устои государства. Нормами ГПК РФ 2002 г. были урегулированы процессуальные отношения по рассмотрению гражданских дел в судах общей юрисдикции.

Столь же знаменательным событием явилось и принятие в 2002 г. нового Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ) [4]. Совсем недолго – чуть более пяти лет – действовал АПК РФ 1995 г., который сменил так же недолго

<sup>2</sup> Здесь и далее даются ссылки на законы и другие нормативные правовые акты с изменениями по состоянию на конец 2018 г.

действовавший до этого АПК РФ 1992 г. АПК РФ 1995 г. уже был обновленным вариантом кодификации арбитражно-процессуального законодательства, и можно было бы оставить его в силе, внося необходимые изменения и дополнения. Но законодатель и здесь выбрал другой путь, исходя, видимо, из того, что процессуальный кодекс должен быть не только четким и ясным по содержанию, но и простым, не усложненным по своей внутренней структуре. Конечно, принятие в течение десятилетия одного за другим трех процессуальных кодексов того же предмета регулирования может свидетельствовать о нестабильности правовой политики государства. Но в данном случае надо иметь в виду, что система государственных арбитражных судов сложилась не сразу. Институциональная структура арбитражных судов стабилизировалась только к началу 2000-х годов, что и позволило, и вызвало необходимость отразить в Кодексе соотношение всех четырех инстанций арбитражного судопроизводства. И в этом случае можно было внести все изменения в АПК РФ 1995 г. и он продолжал бы действовать в редакции 2002 г. С точки зрения юридической техники это было вполне возможно. Но законодатель поступил по-другому – взамен предыдущего был принят новый Кодекс. Такое решение вопроса представляется более правильным законодательным решением. Содержание и структура нового Кодекса более четкие и компактные, что облегчает изучение данного нормативного правового документа и, конечно, его применение. Представляется, что *опыт кодификации и дальнейшего совершенствования арбитражно-процессуального законодательства может быть использован в творческой деятельности и по другим направлениям правового регулирования. Если большое количество вносимых в закон изменений усложняет его структуру, неизбежно наступает такой момент, когда количество перерастает в качество; становится более целесообразным принять новый закон, а не продолжать вносить в действующий закон все новые и новые изменения и дополнения и тем са-*

*мым усложнять структуру нормативного правового акта.*

**Структура судебной системы.** В результате принятия трех процессуальных кодексов и закрепления соответствующих структурных изменений в федеральных законах о судебной системе и об арбитражных судах судебная система России приобрела новые очертания.

Первая ветвь судебной власти – суды общей юрисдикции – стала состоять из трех звеньев, располагающихся как бы на трехступенчатой лестнице<sup>3</sup>. Первое звено и первая инстанция: районные (городские) и аналогичные им суды в субъектах РФ; суды автономных округов, суд автономной области; мировые судьи субъектов РФ.

Второе звено: Верховные суды республик в составе РФ, областные краевые суды, суды городов федерального подчинения: Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Апелляционная инстанция по отношению к актам судов первой инстанции – районных (городских) судов и других судов первого звена – судебные коллегии Верховных судов республик, областных (краевых) судов, судов городов федерального подчинения. Апелляционная инстанция по отношению к актам мировых судей – районные (городские) и аналогичные им суды субъектов РФ.

Кассационная инстанция по отношению к актам судов первой инстанции и актам судов апелляционной инстанции до октября 2019 г. – это президиумы Верховных судов республик, областных, краевых судов, судов городов федерального подчинения. Кассационная инстанция по отношению к актам мировых судей – судебные коллегии Верховных судов республик, областных, краевых судов, судов городов федерального подчинения.

Третье звено – Верховный Суд РФ (ВС РФ). Кассационная инстанция по от-

<sup>3</sup> Позднее в 2018–2019 гг. произошло еще одно реформирование системы судов общей юрисдикции, структурных звеньев стало четыре. Но об этом – в следующей нашей статье, посвященной третьему этапу становления и развития судебной системы в Российской Федерации.

ношению к актам нижестоящих судов – судебные коллегии Верховного Суда РФ.

Надзорная инстанция по отношению к актам нижестоящих судов – Президиум ВС РФ.

Таким образом, в рассматриваемый период с точки зрения администрирования организации деятельности судов общей юрисдикции выделялись три звена федеральных судов общей юрисдикции. Но с точки зрения прохождения судебного разбирательства сформировались четыре судебные инстанции: первая, вторая – апелляционная, третья – кассационная, четвертая – надзорная (Президиум ВС РФ). Если дело по первой инстанции рассматривалось мировым судьей, тогда надзорная инстанция становится пятой по счету инстанцией в системе судов общей юрисдикции. Рассмотрение дел военнослужащих военными судами проходит четыре инстанции: гарнизонный суд, окружной военный суд, судебная коллегия ВС РФ, Президиум ВС РФ.

Иная с точки зрения администрирования и инстанционности структура сформировалась во второй ветви судебной власти – системе государственных арбитражных судов. Первое звено и, соответственно, первая инстанция – арбитражные суды, расположенные в субъектах РФ, второе звено – суды апелляционной инстанции – 21 арбитражный апелляционный суд, третье звено – суды кассационной инстанции – 10 арбитражных судов территориальных кассационных округов, четвертое звено – суд надзорной инстанции – Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ (ВАС РФ) (до 6 августа 2014 г.).

В 2011 г. в системе арбитражных судов был создан специализированный арбитражный суд – Суд по интеллектуальным правам. В задачи этого нового для судебной системы России суда входит рассмотрение дел и споров, связанных с защитой прав на результаты интеллектуальной деятельности. По делам, отнесенным к его компетенции, Суд по интеллектуальным правам выступает в качестве первой и кассационной инстанции. Решения, принятые Судом по интеллектуальным правам по первой инстанции, в по-

рядке апелляционного судопроизводства не пересматриваются. В кассационном порядке Суд по интеллектуальным правам пересматривает не только решения, вынесенные им по первой инстанции, но и дела о защите интеллектуальных прав, рассмотренные арбитражными судами первой и апелляционной инстанций. Все дела рассматриваются Судом по интеллектуальным правам коллегиальным составом судей. В Закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [9] Законом от 6 декабря 2011 г. № 4-ФКЗ включена глава IV.1 «Полномочия, порядок образования и деятельности Суда по интеллектуальным правам» [10], но производство и разбирательство рассматриваемых Судом по интеллектуальным правам дел осуществляется по правилам, предусмотренным АПК РФ. В АПК РФ в Разделе III. «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» выделена глава 23. «Рассмотрение Судом по интеллектуальным правам дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», ст.ст. 191–196. Отсюда вытекает, что производство по другим категориям дел, отнесенным к подсудности Суда по интеллектуальным правам, осуществляется и по первой, и по кассационной инстанциям по общим правилам арбитражного судопроизводства.

Конечно, при создании Суда по интеллектуальным правам возникало много вопросов, которые постарался разъяснить ВАС РФ в принятых им постановлениях Пленума ВАС РФ: от 8 октября 2012 г. № 60 «О некоторых вопросах, возникших в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» [17] в редакции постановления Пленума ВАС РФ от 2 июля 2013 г. № 50 «О внесении изменений в постановление Пленума ВАС РФ от 8 октября 2012 г. № 60 «О некоторых вопросах, возникших в связи с созданием в системе арбитражных судов

Суда по интеллектуальным правам» [18]<sup>4</sup> и постановлении Пленума ВАС РФ от 2 июля 2013 г. № 51 «О начале деятельности Суда по интеллектуальным правам» [19]. Место нахождения Суда по интеллектуальным правам – г. Москва; в связи с учреждением Суда по интеллектуальным правам численность судей арбитражных судов была увеличена на 30 единиц; председателем Суда по интеллектуальным правам была назначена Л.А. Новоселова, много лет работавшая судьей ВАС РФ, специалист по вопросам кредитования и расчетов, доктор юридических наук, профессор.

Нам представляется, что история создания и деятельности Суда по интеллектуальным правам открывает новые ракурсы в вопросах организации и функционирования судебной системы России, но эта тема требует специального рассмотрения и выходит за рамки настоящей историографической по своему характеру статьи.

Наличие нескольких звеньев и нескольких процессуальных инстанций в обеих ветвях судебной власти являлось внешне достаточно убедительной гарантией осуществления правосудия и принятия правильных с точки зрения законности судебных актов. Возможных ошибок при рассмотрении дел избежать редко кому удается, но ошибки, допускаемые судьями нижестоящих судебных инстанций, исправляются судьями вышестоящих инстанций. Для того, чтобы вся система судов работала или, другими словами, была задействована, в процессуальных кодексах предусмотрено, что в случае несогласия с актом, вынесенным судом первой инстанции, обжалование должно последовательно проходить одну инстанцию за другой: суд кассационной инстанции не принимает кассационную жалобу к рассмотрению, если дело не прошло суд апелляционной инстанции, и т.д. Это совершенно разумное и логичное правило, вытекающее из назначения каждой судеб-

ной инстанции. Назовем этот порядок принципом *инстанциональной последовательности рассмотрения дел в судебной системе РФ*.

Надо отметить, что надзорная инстанция в системе арбитражных судов по АПК РФ 2002 г. претерпела определенные изменения. До вступления в силу АПК РФ 2002 г. надзорное производство отличалось большим своеобразием: дела, уже прошедшие все нижестоящие инстанции, могли пересматриваться только по протесту председателя ВАС РФ или любого из его заместителей. Участник спорного правоотношения, не согласный с тем, как спор был разрешен в нижестоящих инстанциях, был вправе обратиться в ВАС РФ с заявлением/ходатайством на имя председателя или его заместителя о принесении протеста. К заявлению прилагались оспариваемые судебные акты и те документы, которые считал необходимым приложить заявитель. Поданное заявление и приложенные к нему документы рассматривались, как правило, тем заместителем председателя ВАС РФ, за которым был закреплен соответствующий арбитражный округ. Заинтересованное лицо – участник спора или его представитель – имело возможность встретиться с заместителем председателя ВАС РФ, так как и председатель, и его заместители вели прием по графику. Во время встречи представитель заявителя мог объяснить свою позицию, ответить на вопросы, изложить какие-либо дополнительные аргументы. Заместитель председателя мог согласиться с аргументами заявителя и внести протест в Президиум ВАС РФ, но мог и отказать в принесении протеста. Внесенные протесты рассматривались на коллегиальном заседании Президиума. Естественно, что удовлетворялись не все протесты. Тем не менее, такой порядок вызывал критику, которая сводилась к тому, что решение о принесении протеста принималось заместителем председателя индивидуально. При этом игнорировалось как раз то обстоятельство, что принесение протеста не означало его удовлетворения, что протест и, конечно, все дело рассматривались коллегиально на заседании Президиума,

<sup>4</sup> См. также: Постановление Пленума ВС РФ от 23.04.2019 г. № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» [20].

итоговая позиция которого не была пре-  
допределена принесенным протестом.

Все же законодатель прислушался к критике и отказался от этого порядка. Взамен его была введена новая процедура: заявление о пересмотре дела в порядке надзора рассматривалось одним из судей ВАС РФ, судьей-докладчиком, а затем тройка судей, включая судью-докладчика, принимала решение либо о передаче дела в Президиум для коллегиального рассмотрения жалобы по существу на заседании Президиума, либо об отказе в передаче. Заседание тройки судей проходило без вызова сторон спора и поэтому было чисто формальным. Высказывались предположения, что такие заседания вовсе не проводились, а двое других судей просто подписывали определение, подготовленное судьей-докладчиком. Вынесенное таким образом определение обжалованию не подлежало. Впоследствии с упразднением ВАС РФ эта процедура несколько трансформировалась. Глава 36 «Производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора» АПК РФ была признана утратившей силу, а нормами новой главы 36.1 с тем же названием был предусмотрен иной порядок – Закон от 28 июня 2014 г. № 186-ФЗ [11]. Рассмотрение вопроса о передаче или об отказе в передаче надзорной жалобы было возложено на судью Верховного Суда РФ, который этот вопрос решал единолично без проведения какого-либо заседания, пусть даже чисто формального. Впоследствии, на следующем этапе совершенствования нашей судебной системы и судебной деятельности эта антиюрисдикционная процедура наконец-то была отменена.

**О воссоздании российских судов в Крыму.** В 2014 г. произошло важное историческое событие для нашей страны – к России был присоединен полуостров Крым на основе и в соответствии с волеизъявлением населения Крыма. Тем самым была восстановлена историческая справедливость, так как Крым со второй половины XVIII века являлся частью России. Республика Крым и город Севастополь стали новыми субъектами Российской Федерации. Это вызвало определен-

ные изменения в судебной системе России. Деятельность существовавших на территории Крыма и в Севастополе украинских судов была прекращена, и на их базе были созданы российские суды общей юрисдикции с той же структурой, как и в остальных субъектах РФ. Вышестоящей инстанцией по отношению к районным (городским) судам стали Верховный Суд Республики Крым с нахождением в столице Республики городе Симферополе и Севастопольский городской суд. Так же были созданы военные суды и два федеральных государственных арбитражных суда первой инстанции: Арбитражный суд Республики Крым и Арбитражный суд г. Севастополя. В качестве второй инстанции по отношению к названным арбитражным судам был создан двадцать первый арбитражный апелляционный суд с местом нахождения в г. Севастополе. Кассационной инстанцией по отношению к этим арбитражным судам является Арбитражный суд Центрального округа (г. Калуга). Большая часть судей, работавших в Крыму раньше до середины 2014 г., сохранила свои рабочие места; образовавшиеся вакансии были заполнены как опытными местными юристами, так и судьями из других регионов России, пожелавшими работать в Крыму. Насколько можно судить по доступной информации, суды в Республике Крым и Севастополе работают в обычном режиме без каких-либо претензий. Это позволяет сделать вывод о том, что судьи вновь созданных судов подготовлены к судебной работе, изучили российское законодательство, овладели основными положениями материального и процессуального права России. Конечно, в начале их работы им оказывалась необходимая высококвалифицированная профессиональная помощь. Крупные ученые-юристы из разных юридических вузов направлялись в Крым для чтения лекций; они встречались с судьями, давали консультации, проводили занятия на юридическом факультете Симферопольского государственного университета им. академика В.И. Вернадского.

*В то же время организационные вопросы могли быть решены по-другому.*

*Необходимости создавать в Крыму два арбитражных суда первой инстанции не было. С обычной нагрузкой мог справиться один – Арбитражный суд Республики Крым и города Севастополя. Аналогичный пример – Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области – себя вполне оправдал. Не надо забывать о том, что арбитражные суды являются федеральными судами, а не судами субъектов Федерации. Так же не было необходимости создавать Двадцать первый арбитражный апелляционный суд. Проверку судебных актов, принятых арбитражными судами Республики Крым и города Севастополя, было целесообразно отнести к компетенции Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда (г. Ростов-на-Дону).*

**Судопроизводство по административным делам.** Достаточно много споров возникало и возникает в сфере отношений граждан и организаций с органами государственной власти. Возникающие в этих отношениях коллизии могут разрешаться и во внесудебном порядке, то есть самими органами, их вышестоящими органами, должностными лицами. Однако законодатель установил, что защита гражданских прав исключительно в административном порядке может осуществляться лишь в случаях, предусмотренных законом, но решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде. Так сказано в п. 2 ст. 11 ГК РФ «Судебная защита гражданских прав» в редакции Закона от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ [12].

Понятие гражданских прав в ГК РФ, который широко оперирует этим словосочетанием, не раскрывается. Применяя систематическое толкование, можно было бы сделать вывод, что это – права, возникающие и существующие в рамках тех отношений, которые составляют предмет гражданского права как отрасли права, то есть, как закреплено в абз. 1 п. 1 ст. 2 ГК РФ «Отношения, регулируемые гражданским законодательством», в редакции Законов от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ [12] и от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ [13], имущественных и личных неимущественных отношений, основанных на равенст-

ве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Этот вывод подтверждается и правилом п. 3 ст. 2 ГК РФ, установившим, что гражданское законодательство не применяется к налоговым, финансовым и другим административным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, с оговоркой «если иное не предусмотрено законодательством»<sup>5</sup>. Наряду с этим есть основания для расширительного толкования употребленного в п. 2 ст. 11 ГК РФ словосочетания «гражданские права», а именно: в контексте проблемы защиты прав и интересов граждан и организаций в сфере публичных правоотношений судебная защита должна предоставляться гражданам и организациям буквально во всех возможных случаях. Ведь этот принцип закреплен в Конституции РФ, которая гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод без каких-либо ограничений – ст. 46 часть 1 [1].

В то же время, есть такие специфические виды правоотношений, в которых более целесообразно применять в первую очередь обязательный административный порядок рассмотрения споров. Это, например, вопросы, которые приходится рассматривать при патентовании объектов промышленной собственности. Примеры приводятся в комментарии к ГК РФ под редакцией П.В. Крашенинникова [26] и комментарии к ГК РФ под редакцией А.П. Сергеева [27]. Такие примеры показывают, что нельзя исключить возможность и целесообразность установления обязательного административного порядка рассмотрения определенных споров в такого рода специфических случаях, где для разрешения спора требуются знания в области техники и технологии. Но принятое государственным органом или его должно-

<sup>5</sup> Анализ этой нормы дается в одной из статей К.К. Лебедева – «Соотношение понятий экономического и имущественного отношения в связи с проблемой применения гражданского законодательства к имущественным отношениям, основанным на властном подчинении одной стороны другой стороне» [28, с. 366–370].



ственным лицом решение ни в коем случае не может признаваться окончательным. Оно может быть оспорено по жалобе заинтересованного лица. При этом заинтересованному лицу законом предоставляются две возможности: а) обратиться с жалобой к вышестоящему органу или вышестоящему должностному лицу в порядке подчиненности, либо б) оспорить принятое решение в суде. Право выбора порядка обжалования/оспаривания принадлежит заинтересованному лицу – участнику спора. Тем самым снимается несоответствие положений пункта 2 ст. 11 ГК РФ и части 1 ст. 46 Конституции РФ [1].

Рассмотрение административных дел в судах требовало специальной регламентации процессуальных отношений. И такая регламентация была представлена соответствующими подразделениями ГПК РФ 2002 г. и АПК РФ 2002 г. в их первоначальной редакции. Но затем была воспринята позиция представителей науки административного права, настаивавших на признании административного процессуального права, обособлении и кодификации норм, регулирующих порядок разбирательства административных дел. В результате в 2015 г. был принят еще один процессуальный кодекс – Кодекс административного судопроизводства РФ (КАС РФ) – Закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ [6]. Исходные позиции состоят здесь в том, что в КАС РФ был закреплен предмет административного судопроизводства. Это – дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с судебным контролем за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Не ограничиваясь этим вводным положением, законодатель постарался четко и конкретно перечислить виды (категории) административных дел, подпадающих под действие КАС РФ. При более подробной характеристике предмета регулирования в ст. 1 КАС РФ выделены две группы админист-

ративных дел. Первая группа – <...> «административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений». Вторая группа – <...> «административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям». В перечне дел обеих групп в течение 2016–2018 гг. вносились дополнения. Перечни административных дел содержатся также в статьях Кодекса о подведомственности (компетенции) и подсудности административных дел судам различных инстанций: ст. ст. 20 и 21 КАС РФ.

Основное содержание КАС РФ – нормы, регламентирующие порядок рассмотрения административных дел в суде. В связи с этим из ГПК РФ были исключены нормы о порядке разбирательства административных дел. Законом от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ был признан утратившим силу весь подраздел «III. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» [14]. Тем самым возможное дублирование одних и тех же процессуальных норм в двух кодексах исключено. По отношению к судопроизводству, осуществляемому по правилам ГПК РФ, административное судопроизводство является специальным. Поэтому если в суд поступает заявление, содержащее общегражданские и административные требования, и разделение этих требований невозможно, дело в силу ч. 1 ст. 16.1 КАС РФ подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства. То есть, соотношение ГПК РФ и КАС РФ при определении подведомственности дел – такое же, как и соотношение ГПК РФ и АПК РФ, то есть как норм общих, имеющих большую силу, к нормам специальным, имеющим более узкую сферу применения.

Но в АПК РФ нормы, регламентирующие порядок рассмотрения арбитраж-

ными судами административных дел, сохранены, хотя и подверглись некоторой корректировке после 2002 г. Это – раздел III. «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений», включающий в себя главы 22, 23, 24, 25 и 26. В ч. 1 ст. 29 АПК РФ «Подведомственность экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений», перечислены виды (категории) административных дел, подведомственных арбитражным судам. Эти дела, как сказано в абз. 1 ч. 1 ст. 29 АПК РФ, рассматриваются <...> «в порядке административного судопроизводства». Эта оговорка не корректна, так как административное судопроизводство осуществляется не по правилам АПК РФ, а по правилам КАС РФ. Некоторое противоречие отражено и в ч. 1 ст. 189 АПК РФ, где сказано, что административные дела, подведомственные арбитражным судам, <...> «рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным настоящим Кодексом, с особенностями, установленными в настоящем разделе, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом». *Иные, чем в АПК РФ, правила административного судопроизводства установлены актами административного процессуального законодательства, они предопределяются разграничением подведомственности административных дел; поэтому содержащаяся здесь оговорка «если иное...» является излишней.*

Основная категория административных дел по АПК РФ – «дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц» – отнесена к компетенции

(подведомственности) арбитражных судов без каких-либо оговорок. По остальным категориям дел – п. 1.1.), 1.2.), 3), 4) и 5) ч. 1 ст. 29 – содержатся соответствующие оговорки в виде негативных или позитивных отсылочных норм. Например, п. 5) ч. 1 ст. 29: <...> «другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда». Следовательно, соотношение АПК РФ и КАС РФ – иное, нежели АПК РФ и КАС РФ: нормы КАС РФ относительно норм АПК РФ, регулирующих порядок рассмотрения дел, отнесенных в ст. 29 АПК РФ к компетенции арбитражных судов, являются специальными и по общему правилу не подлежат применению к делам, отнесенным к подведомственности арбитражных судов.

Еще более специальным законом относительно процессуальных кодексов является Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ)<sup>6</sup> [7]. Нормы раздела IV. «Производство по делам об административных правонарушениях» КоАП РФ достаточно подробно регламентируют порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях; причем эти дела рассматриваются не только судами, но и государственными уполномоченными органами и должностными лицами по нормам КоАП РФ. В ст. 23.1 КоАП РФ перечислены виды (категории) дел об административных правонарушениях, подведомственных судам, с разграничением конкретных видов, с указанием соответствующих статей КоАП, по подведомственности – судьям районных судов

<sup>6</sup> Уже на этом этапе стали выдвигаться предложения о подготовке нового КоАП РФ ввиду того, что КоАП РФ 2001 г. с внесенными в него многочисленными дополнениями и изменениями является очень сложным нормативным правовым актом и применение его норм затруднено. Но надо учитывать особенности предмета регулирования. Ввиду разнообразия и многообразия административных правонарушений такой закон, как КоАП РФ и не может быть простым как по своему содержанию, так и по своей структуре. Для квалифицированных юристов ориентироваться даже в очень сложном по структуре и содержанию законе не должно составлять труда.

общей юрисдикции, судьям арбитражных судов, судьям гарнизонных военных судов, с оговоркой о том, что в остальных случаях указанные в частях 1 и 2 ст. 23.1 дела об административных правонарушениях, рассматриваются мировыми судьями.

Таким образом, нормы, регламентирующие судопроизводство по административным делам, содержатся в трех кодексах: КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ. Ситуация не простая. Возможно, было бы логично учредить специальные административные суды; такие суды действуют в некоторых государствах, например, в Германии и Франции. На состоявшемся в декабре 2012 г. VIII Всероссийском съезде судей много внимания было уделено административному судопроизводству. Съезд посчитал необходимым завершить формирование института административной юстиции и установления в законе процедур административного судопроизводства для разрешения споров, возникающих в сфере административных правоотношений; также Съезд поддержал идею создания специализированных административных судов и в п. 4 резолютивной части Постановления включил обращение к Госдуме с просьбой обеспечить приоритетное рассмотрение проектов двух законов «О федеральных административных судах в РФ» и «Кодекс административного судопроизводства РФ» [21]. Однако наше государство не решилось на такой шаг и понятно почему: за созданием административных судов обострился бы вопрос о создании специализированных уголовных судов, что потребовало бы существенного реформирования судебной системы, к чему мы не были готовы. Хотя изложенный немного выше пример с созданием специализированного Суда по интеллектуальным правам показывает, что специализированные суды могут быть созданы внутри одной из уже существующих подсистем – судов общей юрисдикции или арбитражных судов либо как вообще обособленная судебная подсистема, замыкающаяся непосредственно на Верховный Суд РФ.

Так что административные дела могут

рассматриваться всеми звеньями судебной системы в соответствии с их компетенцией: судами общей юрисдикции, арбитражными судами, мировыми судьями и военными судами. Основная тяжесть по рассмотрению административных дел падает на плечи судей судов общей юрисдикции. Упомянутая выше ст. 16.1 КАС РФ «Переход к рассмотрению дел по правилам гражданского судопроизводства» была включена в КАС РФ Законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ [15]. Этот Закон внес весьма существенные изменения в российское процессуальное законодательство; с ним связан переход судебной системы России на новый этап своего развития, и поэтому этот Закон будет более подробно рассмотрен в следующей нашей статье о судебной системе России.

В ч. 5 ст. 16.1 КАС РФ предусмотрено, что если в ходе подготовки административного дела к судебному разбирательству судья установит, что это дело подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, то он выносит определение о переходе к рассмотрению дела по правилам гражданского судопроизводства. То же самое, если указанное обстоятельство выявится позднее – уже в ходе судебного разбирательства. То есть в том же суде тот же судья, который начал административное производство по делу, будет рассматривать это дело, но уже не как административное, а как гражданское и будет руководствоваться не КАС РФ, а ГПК РФ. Аналогичный принцип закреплен в ч. 4 ст. 22 ГПК РФ «Подсудность гражданских дел» (в редакции Закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ [15]) относительно заявлений, содержащих требования, подсудные судам общей юрисдикции, и требования, подсудные арбитражным судам. Если разделение требований невозможно, дело рассматривается в суде общей юрисдикции по правилам ГПК РФ.

Завершая краткий анализ административного судопроизводства, хотелось бы еще раз подчеркнуть большое значение усиления роли судебного разрешения дел в сфере публичных правоотношений. К сожалению, коллизии в отношениях граждан и организаций с органами государ-

ственной власти у нас, мягко сказать, не редки. От судебной практики, от позиции судей зависит, конечно, не все, но очень многое, чтобы эти отношения изменились к лучшему, чтобы интересы граждан стали бы действительно центральным направлением государственной политики как в центре, так и на местах.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
2. Федеральный закон от 26.11.2001 г. № 147-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья)» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.
3. Федеральный закон от 18.12.2006 г. № 230-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая)» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.
4. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 96-ФЗ «Арбитражный процессуальный кодекс РФ» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
5. Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 137-ФЗ «Гражданский процессуальный кодекс РФ» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 46. Ст. 4532.
6. Федеральный закон от 08.03.2015 г. № 22-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства РФ» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
7. Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс об административных правонарушениях РФ» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
8. Федеральный закон от 18.12.2001 г. № 177-ФЗ «Уголовно-процессуальный кодекс РФ» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.
9. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
10. Федеральный конституционный закон от 06.12.2011 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7334.
11. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3392.
12. Федеральный закон от 18.12.2006 г. № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5497.
13. Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7627.
14. Федеральный закон от 08.03.2015 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1393.
15. Федеральный закон от 28.11.2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 49 (часть I). Ст. 7523.
16. Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. 21 июля. № 29 (часть I). Ст. 3482.
17. Постановление Пленума ВАС РФ от 08.10.2012 г. № 60 «О некоторых вопросах, возникших в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // Вестник ВАС РФ. 2012. № 12.
18. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.07.2013 г. № 50 «О внесении изме-

нений в постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08.10.2012 г. № 60 "О некоторых вопросах, возникших в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам"» // Патенты и лицензии. 2013. № 8.

19. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.07.2013 г. № 51 «О начале деятельности Суда по интеллектуальным правам» // Журнал Суда по интеллектуальным правам. 2013. № 10.

20. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.04.2019 г. № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень ВС РФ. 2019. № 7. С. 2–47.

21. Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» // Российское правосудие. 2013. № 2. С. 7–28.

22. Постановление IX Всероссийского съезда судей от 8 декабря 2016 г. № 1 «Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе» // Российское правосудие. 2017. № 2(130). Ст. 9–29.

23. *Белов В.А.* Что изменилось в Гражданском кодексе: практ. пособие. 2-е изд., доп. М.: Юрайт, 2015. 227 с.

24. *Витрянский В.В.* Реформа российского гражданского законодательства: промежуточные итоги. М.: Статут, 2017. 431 с.

25. *Губин Е.П.* Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы.

М.: Юрист, 2005. 314 с.

26. Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1, 2, 3 / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2014. 336 с.

27. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный): учеб.-практич. комментарий / под ред. А.П. Сергеева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2018. 180 с.

28. *Лебедев К.К.* Соотношение понятий экономического и имущественного отношения в связи с проблемой применения гражданского законодательства к имущественным отношениям, основанным на властном подчинении одной стороны другой стороне // Российская академия юридических наук. Научные труды (том 1). М.: Юрист, 2001. 400 с.

29. *Лебедев К.К.* Предпринимательское и коммерческое право: системные аспекты (предпринимательское и коммерческое право в системе права и законодательства, системе юридических наук и учебных дисциплин). СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. 318 с.

30. *Лебедев К.К., Русаков В.И.* Этапы становления и развития судебной системы Российской Федерации: первый этап – девяностые годы XX века // Журнал правовых и экономических исследований. Journal of Legal and Economic Studies. 2019. № 4. С. 87–99.

31. *Маковский А.Л.* О Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации // Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. А.Л. Маковского. М.: Статут, 2009. С. 3–15.