

Уральский государственный юридический университет
имени В.Ф. Яковлева

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

ПРАКТИКУМ

Учебное пособие

Под редакцией
кандидата юридических наук, доцента
В.В. Долганичева

3-е издание,
переработанное и дополненное

*Рекомендовано Ученым советом
Уральского государственного юридического университета
имени В.Ф. Яковлева в качестве практикума
для студентов юридических высших учебных заведений*



УДК 342.924
ББК 67.401.031.2
А31

Рекомендовано Ученым советом Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева в качестве практикума для студентов юридических высших учебных заведений (протокол заседания Ученого совета от 22 мая 2023 г. № 10).

А31 Административное судопроизводство : практикум : учебное пособие / под ред. В. В. Долганичева; Урал. гос. юрид. ун-т. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Статут, 2023. — 170 с.

ISBN 978-5-8354-1962-3 (в обл.)

Практикум подготовлен коллективом преподавателей кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева. Он составлен по ключевым темам курса «Административное судопроизводство». Каждая тема включает вопросы для подготовки к практическим занятиям, перечень нормативных правовых актов и судебной практики, список литературы, задачи, контрольные вопросы и задания для проверки знаний.

Для бакалавров, магистров, аспирантов и преподавателей юридических факультетов и вузов, изучающих дисциплину «Административное судопроизводство».

Законодательные акты приведены по состоянию на 15 сентября 2023 г.

УДК 342.924
ББК 67.401.031.2

ISBN 978-5-8354-1962-3

© Коллектив авторов, 2023
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2023

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Абушенко Д.Б., доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 6**;

Емалтынов А.Р., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 16** (в соавторстве с А.И. Нечаевым);

Загайнова С.К., доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева, судья Арбитражного суда Свердловской области — **тема 8** (в соавторстве с Е.А. Ивановой);

Зипунникова Ю.Н., старший преподаватель кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **темы 11, 12, 18** (все темы в соавторстве с Н.А. Панкратовой);

Иванова Е.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 8** (в соавторстве с С.К. Загайновой);

Конев Д.В., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 14** (в соавторстве с А.Н. Мочаловым);

Кудрявцева В.П., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **темы 2** (в соавторстве с А.В. Незнамовым), **20** (в соавторстве с А.А. Сельковой);

Кузнецов Е.Н., доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 10**;

Мочалов А.Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 14** (в соавторстве с Д.В. Коневым);

Незнамов А.В., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 2** (в соавторстве с В.П. Кудрявцевой);

Нечаев А.И., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 16** (в соавторстве с А.Р. Емалтыновым);

Панкратова Н.А., старший преподаватель кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева, судья Свердловского областного суда — **темы 11, 12, 18** (все темы в соавторстве с Ю.Н. Зипунниковой);

Парамонова С.П., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 5** (в соавторстве с И.Н. Тарасовым);

Плешанов А.Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 3**;

Раздьяконов Е.С., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 13**;

Селькова А.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 20** (в соавторстве с В.П. Кудрявцевой);

Соломеина Е.А., старший преподаватель кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **темы 4, 9**;

Спицин И.Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 1**;

Тарасов И.Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **темы 5** (в соавторстве с С.П. Парамоновой), **15**;

Тимофеев Ю.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 17**;

Царегородцева Е.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 18**;

Шереметова Г.С., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева — **тема 7**.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Принятие и введение в действие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ, а также внесение изменений в Гражданский процессуальный кодекс РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ обусловили задачу изучения студентами новых механизмов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в публичной сфере. Эта задача в настоящий момент решается в рамках дисциплины «Административное судопроизводство».

Практикум подготовлен коллективом преподавателей кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, многие из которых одновременно являются практикующими юристами, в том числе и в сфере административного судопроизводства. На кафедре уже подготовлены комментарий к КАС РФ и учебник по административному судопроизводству для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр).

КАС РФ действует более пяти лет. За это время Кодекс изменялся и дополнялся. Настоящее третье издание практикума по административному судопроизводству обновлено с учетом последних изменений процессуального законодательства, в том числе принятия и вступления в силу Федерального конституционного закона от 28 июля 2018 г. № 1-ФКЗ, Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ, Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ, Федерального закона от 30 декабря 2021 г. № 473-ФЗ. Кроме того, за эти годы в сфере административного судопроизводства было принято множество актов судебного толкования по различным категориям дел.

Практикум содержит в себе самые разнообразные учебные материалы и информацию, которая по опыту работы нашей кафедры необходима для студентов, изучающих дисциплину «Административное судопроизводство».

В каждую тему практикума включены ключевые вопросы, на которые необходимо обратить внимание при изучении административного судопроизводства, перечень судебной практики, включая акты Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ, список специальной литературы, задачи, которые позволят студентам обратить внимание на особенности реализации норм процессуального и материального права в той либо иной фактической ситуации. Эти же задачи могут быть использованы как основа для подготовки про-

ектов различных процессуальных документов, которыми оперируют участники судопроизводства в судах общей юрисдикции. Кроме того, по каждой теме настоящего практикума приведены вопросы для коллоквиумов и дискуссий, что позволит студентам выйти за рамки основных вопросов дисциплины и углубиться в практические и теоретические проблемы административного судопроизводства.

Помимо приведенных в практикуме источников при изучении административного судопроизводства необходимо постоянно исследовать судебную практику, следить за изменениями в действующем законодательстве и анализировать их.

Коллектив авторов желает всем успехов в изучении дисциплины «Административное судопроизводство».

С уважением,
кандидат юридических наук, доцент
В.В. Долганичев

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / Под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2023. 682 с.

Административное судопроизводство: Учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Издательский дом «Городец», 2017. 464 с.

Административное судопроизводство: Учебное пособие для бакалавриата / Ю.Н. Стариков, С.Н. Махина, О.С. Рогачева; Под ред. Ю.Н. Старикова. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 624 с.

Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства / Под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2021. 460 с.

Административно-процессуальное право России: Учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры. В 2 ч. / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. 2-е изд., перераб. и доп. Ч. 1. М.: Юрайт, 2023. 311 с.

Административно-процессуальное право России: Учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры. В 2 ч. / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. 2-е изд., перераб. и доп. Ч. 2. М.: Юрайт, 2023. 301 с.

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, С.Л. Дегтярев и др.; Под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. 1295 с.

Курс доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс. Административное судопроизводство / С.Ф. Афанасьев, О.В. Баулин, И.Н. Лукьянова и др.; Под ред. М.А. Фокиной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2019. 656 с.

Приходько И.А. Административное судопроизводство в гражданском и арбитражном процессе: проблемы теории и законодательного регулирования // Актуальные проблемы гражданского процесса / Под ред. В.А. Мусина. СПб., 2002.

Справочник по доказыванию в административном судопроизводстве / И.В. Решетникова, М.А. Куликова, Е.А. Царегородцева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2023. 160 с.

Участие адвоката в цивилистическом процессе: учебное пособие для магистрантов / А.А. Малов, Ю.Д. Подольский, Е.Р. Русинова и др.; Под ред. Н.А. Чудиновской. М.: Статут, 2020. 173 с.

Цифровые технологии в гражданском и административном судопроизводстве: практика, аналитика, перспективы / М.В. Самсонова, Е.Г. Стрельцова, А.В. Чайкина и др.; Отв. ред. Е.Г. Стрельцова. М.: Инфотропик Медиа, 2022. 336 с.

ТЕМА 1

Административное судопроизводство в Российской Федерации: понятие, признаки, принципиальные особенности процессуальной формы. Источники правового регулирования административного судопроизводства

Вопросы для подготовки

1. Понятие и признаки дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, отличия от частноправовых споров.

2. Категории дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства.

3. Понятие и сущность административного судопроизводства. Соотношение административного судопроизводства с гражданским и арбитражным процессом. Дискуссия об административном процессе.

4. Особенности процессуальной формы административного судопроизводства, отличия от гражданского судопроизводства. Специфика системы принципов административного судопроизводства.

5. Гражданское и административное судопроизводство: правила разграничения процессуальной формы.

6. Система источников правового регулирования административного судопроизводства в Российской Федерации.

Судебная практика

Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2017 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.Г. Жукова».

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 17 «О применении судами норм Кодекса административного су-

допроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» (п. 23).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» (п. 25).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (п. 1, 15, 17, 18, 20, 26, 28, 29).

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г.) (п. 36).

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 декабря 2017 г.) (п. 13).

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 марта 2018 г.) (п. 9).

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22 июля 2020 г.) (п. 12).

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23 декабря 2020 г.) (п. 42).

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2021) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 7 апреля 2021 г.) (п. 52).

Литература

1. Боннер А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51.

2. Ильин А.В. К вопросу о принципе справедливости административного судопроизводства // Закон. 2019. № 1. С. 95–101.

3. Зюзин В.А. О системности и взаимосвязанности судебных административно-процессуальных принципов // Административное право и процесс. 2023. № 1. С. 39–45.

4. *Ролз Дж.* Теория справедливости: Пер. с англ. / Науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. 2-е изд. М., 2010. 536 с.

5. *Соловьев А.А., Опалев Р.О.* Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства. М., 2017. 262 с.

6. *Спицин И.Н.* Содержание принципа справедливости в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 7. С. 28–34.

7. *Спицин И.Н.* Пределы активности суда в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 7. С. 13–15.

8. Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. 192 с.

9. *Шапиурин Л.Л.* Справедливость как принцип российского цивилистического процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 15–20.

10. *Ярков В.В.* Принципы административного судопроизводства: общее и особенное // Закон. 2016. № 7. С. 52–60.

11. *Ярков В.В.* КАС: традиции и новеллы // Юрист. 2016. № 2. С. 4–8.

Задачи

Задача 1. Гражданин К. обратился в суд с заявлением о признании незаконным отказа муниципальной администрации в принятии решения о прекращении зарегистрированного за ним права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком.

Суд оставил заявление без движения, предложив истцу в установленный определением срок уточнить процессуальный порядок обращения в суд, поскольку спор, по мнению суда, носит частноправовой характер и не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства, так как оспариваемый отказ непосредственно влияет на прекращение гражданских прав и обязанностей административного истца.

По каким признакам разграничиваются частноправовые споры и споры из публичных правоотношений?

В каком процессуальном порядке надлежит рассматривать предъявленный иск?

Вправе ли лицо, обращающееся в суд, по своему усмотрению избирать процессуальный порядок реализации права на суд?

Каковы правовые последствия ошибки истца в выборе надлежащей процессуальной формы обращения в суд?

Правильно ли поступил суд в данной ситуации, и если нет, то как следовало поступить суду?

Что можно посоветовать истцу в сложившейся ситуации?

Вариант. Хозяйственное общество предъявило в суд гражданский иск о взыскании денежных средств по договору поставки для государственных нужд (закупка канцелярских товаров Арбитражным судом Свердловской области).

В принятии искового заявления отказано, определение мотивировано тем, что спор носит публично-правовой характер и подлежит рассмотрению в порядке административного, а не гражданского судопроизводства, поскольку стороной по договору выступает орган государственной власти, а сама поставка осуществлялась для государственных нужд.

Является ли данный спор частноправовым или носит публично-правовой характер?

Законно ли определение об отказе в принятии искового заявления? Если нет, то как следовало поступить суду?

Что можно посоветовать истцу в данной ситуации?

Задача 2. *Какие из перечисленных дел подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства (если дело подлежит рассмотрению в ином судебном порядке, укажите в каком):*

а) об оспаривании нормативного акта по основанию его противоречия Конституции Российской Федерации;

б) об оспаривании отказа в регистрации права собственности на объект незавершенного строительства;

в) об оспаривании совершенного нотариального действия;

г) о признании незаконными действий учреждения при проведении закупки для муниципальных нужд;

д) о компенсации вреда, причиненного незаконными действиями органа государственной власти;

е) о признании недействительным договора поставки для государственных нужд, заключенного с нарушением требований законодательства о государственных и муниципальных закупках;

ж) о взыскании обязательных платежей и санкций с индивидуального предпринимателя в связи с осуществляемой им предпринимательской деятельностью;

- з) об оспаривании решения административного органа о привлечении коммерческой организации к административной ответственности;
- и) о привлечении гражданина к административной ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения;
- к) о признании незаконным решения об отказе во включении в список лиц, претендующих на присвоение звания «Ветеран труда»;
- л) об оспаривании решения об утверждении генерального плана поселения;
- м) о признании незаконным распоряжения муниципального органа об исключении многодетной семьи из списка нуждающихся в жилых помещениях;
- н) об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя о наложении ареста на имущество должника;
- о) о взыскании с наследника гражданина-налогоплательщика задолженности по транспортному налогу;
- п) об оспаривании муниципального нормативного акта по основанию его противоречия уставу субъекта Российской Федерации;
- р) о взыскании компенсации убытков за счет средств федерального бюджета;
- с) об оспаривании действий Росреестра по внесению изменений в государственный кадастр недвижимости относительно площади земельного участка;
- т) о признании незаконным решения территориального органа МВД России об отказе в установлении права на получение социальной выплаты для приобретения жилого помещения;
- у) об оспаривании решения нотариальной палаты о наложении на нотариуса дисциплинарного взыскания.

Задача 3. Гражданин К. обратился в суд с заявлением об оспаривании действия должностного лица государственного органа. Суд отказал в удовлетворении административного иска без проверки законности оспариваемого действия и без исследования фактических обстоятельств дела по мотиву пропуска истцом установленного законом срока на обращение в суд.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, истец обжаловал его в апелляционном порядке, ссылаясь на нарушение принципа справедливости. По мнению истца, пропуск срока на обращение в суд с заявлением об оспаривании действия должностного лица сам по себе не является безусловным основанием для отказа в удовлетворении административного иска, поскольку сохранение юридической силы

за незаконным решением или действием субъекта публичной власти по одному лишь формальному основанию пропуска срока на его оспаривание несправедливо и противоречит самому духу права.

Ответчик возражал против доводов апелляционной жалобы, считая решение законным и обоснованным. По мнению ответчика, сроки обращения в суд с заявлением об оспаривании ненормативных актов, действий (бездействия) субъекта публичной власти закреплены в законе для того, чтобы ограничить возможность принудительной реализации притязания в публичном правоотношении по аналогии со сроками исковой давности, а требование справедливости к судебному решению законодательством об административном судопроизводстве вообще не предъявляется; в связи с отсутствием нормативно закрепленных механизмов реализации принцип справедливости в административном судопроизводстве носит исключительно декларативный характер.

Каково содержание принципа справедливости в административном судопроизводстве?

Предъявляет ли процессуальный закон и (или) судебная практика требование справедливости в отношении судебных актов, вынесенных в порядке административного судопроизводства?

Каково соотношение законности и справедливости?

Если принцип справедливости имеет собственное содержание, то нарушен ли этот принцип в данной ситуации?

Дайте оценку доводам сторон. Как следует разрешить апелляционную жалобу?

Задача 4. По заявлению налогового органа выдан судебный приказ на взыскание с гражданина недоимки по транспортному налогу.

Должник обжаловал приказ в кассационном порядке, ссылаясь на существенные нарушения норм процессуального права, выразившиеся в том, что до вынесения судебного приказа суд по собственной инициативе истребовал недостающие письменные доказательства оснований и размера задолженности, которые взыскатель не приложил к заявлению о выдаче судебного приказа, в то время как законодательством о налогах и сборах предусмотрена презумпция добросовестности налогоплательщика и все сомнения относительно оснований для взыскания недоимки должны толковаться в пользу гражданина.

Налоговый орган направил в суд кассационной инстанции письменные возражения на кассационную жалобу, указав, что в соответствии с принципом активной роли суда в административном судопроизводстве суд полномочен собирать доказательства по собственной

инициативе, а отказ в выдаче судебного приказа на взыскание недоимки по налогу по мотиву недоказанности оснований заявленного требования противоречил бы принципу справедливости, поскольку это поставило бы должника в преимущественное положение по сравнению с другими налогоплательщиками.

В чем заключается активная роль суда в административном судопроизводстве?

Как активная роль суда соотносится с принципом состязательности процесса?

Существуют ли пределы судейской активности в состязательном судебном процессе, и если да, то чем эти пределы задаются?

Нарушены ли принципы административного судопроизводства в данной ситуации, и если да, то как следовало поступить суду первой инстанции?

Как, на ваш взгляд, надлежит разрешить кассационную жалобу?

Изменится ли решение задачи в случае, если заявление налогового органа рассматривалось в порядке упрощенного производства или по общим правилам искового производства?

Задача 5. Возражая против иска об оспаривании решения административного органа, ответчик ссылался на недопустимость возложения на административный орган обязанности по совершению конкретного правоприменительного действия, поскольку это означало бы вмешательство суда в компетенцию административного органа. По мнению ответчика, в случае удовлетворения иска на него может быть возложена только общая обязанность по новому рассмотрению и разрешению заявления гражданина в установленные законом сроки. В суде представитель ответчика пояснил, что законодательством предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для отказа в совершении испрашиваемого гражданином правоприменительного действия, в то время как истец не согласен только с одним из таких оснований, непосредственно указанным в оспариваемом решении.

Истец, в свою очередь, возражал против доводов ответчика, ссылаясь на принцип активной роли суда. По мнению истца, этот принцип позволяет суду при разрешении дела в порядке административного судопроизводства по собственной инициативе оценить обоснованность иска в полном объеме. Суд не связан указанными истцом основаниями заявленных требований и может проверить наличие всех перечисленных в законе оснований для отказа в совершении испрашиваемого у административного органа правоприменительного действия, а не