

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Юридический факультет

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Учебник

Под редакцией

доктора юридических наук, профессора

А.Ф. Воронова,

доктора юридических наук, профессора

В.В. Молчанова

*Рекомендовано Ученым советом юридического факультета
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова
в качестве учебника для студентов, обучающихся по направлению подготовки*

*40.03.01 Юриспруденция, квалификация Бакалавр,
магистрантов, обучающихся по направлению подготовки*

*40.04.01 Юриспруденция, квалификация Магистр,
и аспирантов, обучающихся по направлению подготовки*

40.06.01 Юриспруденция, квалификация Исследователь.

Преподаватель-исследователь



СТАТУТ
МОСКВА 2024

УДК 342.9
ББК 67.401
А31

Рецензенты:

Зайцев О.В., доктор юридических наук, профессор, декан Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Фокина М.А., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия.

А31 Административное судопроизводство : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Ф. Воронова, д-ра юрид. наук, проф. В. В. Молчанова. — Москва : Статут, 2024. — 674 с.

ISBN 978-5-8354-1976-0 (в пер.)

В учебнике освещаются порядок административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, в том числе у мировых судей, и Верховном Суде Российской Федерации, основы теории административного судопроизводства, вопросы исполнения судебных актов по административным делам.

Для студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, научных специалистов в области права, практикующих юристов.

В содержании учтены изменения действующего законодательства на август 2023 г.

При подготовке учебника использованы материалы СПС «КонсультантПлюс» и «Гарант».

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-8354-1976-0

© Коллектив авторов, 2024
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2024

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Учебник подготовлен авторским коллективом кафедры гражданского процесса Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова:

Андреева Т.К., доцент, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке — гл. 13, 23;

Аргунов В.В., доцент, кандидат юридических наук — гл. 18, 20, 21;

Борисова Е.А., профессор, доктор юридических наук, профессор — гл. 15, 24;

Бочарова Н.С., доцент, кандидат юридических наук — гл. 19, 22;

Воронов А.Ф., профессор, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования — гл. 1, 3, 6, 11, 12;

Жукова Ю.А., ассистент, кандидат юридических наук — гл. 8;

Зайченко Е.В., доцент, кандидат юридических наук — гл. 14, 25;

Кудрявцева Е.В., профессор, доктор юридических наук, профессор — гл. 9, 10;

Моисеев С.В., доцент, кандидат юридических наук, доцент — гл. 4, 16;

Молчанов В.В., заведующий кафедрой, доктор юридических наук, профессор — предисловие, гл. 7;

Салогубова Е.В., доцент, кандидат юридических наук, доцент — гл. 17;

Шерстюк В.М., профессор, доктор юридических наук, профессор — гл. 2, 5.

ОСНОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

Нормативные правовые акты

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301;

часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410;

часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552;

часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

Закон о Верховном Суде РФ — Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

Закон о военных судах РФ — Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.

Закон о государственной кадастровой оценке — Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4170.

Закон о госрегистрации — Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431.

Закон о государственном контроле — Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

Закон о коммерческой тайне — Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

Закон о компенсации — Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

Закон о Конституционном Суде РФ — Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Закон о НКО — Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

Закон о политических партиях — Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

Закон о прокуратуре — Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

Закон о проставлении апостиля — Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. № 330-ФЗ «О проставлении апостиля на российских официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6696.

Закон о противодействии экстремистской деятельности — Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

Закон о психиатрической помощи — Закон РФ от 22 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

Закон о свободе совести и о религиозных объединениях — Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

Закон о средствах массовой информации — Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

Закон о статусе судей — Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

Закон о судах общей юрисдикции — Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

Закон о судебной системе РФ — Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

Закон об административном надзоре — Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

Закон об альтернативной процедуре урегулирования споров — Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

Закон об арбитраже — Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

Закон об информации — Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

Закон об исполнительном производстве — Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

Закон об обеспечении доступа к информации — Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

Закон об образовании — Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

Закон об общественных объединениях — Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ — Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

Закон об опеке и попечительстве — Федеральный закон от 28 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

Закон об органах судейского сообщества — Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

Закон об основах охраны здоровья граждан – Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

Закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

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

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации
часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824;

часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

СК РФ – Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Судебная практика

Постановление Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 – постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // БВС. 2009. № 4 (*утратило силу в связи с изданием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36*).

Постановление Пленума ВС РФ от 31 марта 2011 г. № 5 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // БВС РФ. 2011. № 6 *(утратило силу в связи с изданием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № 24)*.

Постановление Пленума ВС РФ от 29 мая 2014 г. № 8 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // БВС РФ. 2014. № 7.

Постановление Пленума ВС РФ от 23 апреля 2019 г. № 10 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 апреля 2019 г. № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // БВС РФ. 2019. № 7.

Постановление Пленума ВС РФ от 29 марта 2016 г. № 11 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // БВС РФ. 2016. № 5.

Постановление Пленума ВС РФ от 14 апреля 2016 г. № 13 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 апреля 2016 г. № 13 «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей» // БВС РФ. 2016. № 6.

Постановление Пленума ВС РФ от 16 мая 2017 г. № 15 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // БВС РФ. 2017. № 7.

Постановление Пленума ВС РФ от 1 июня 2023 г. № 15 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 июня 2023 г. № 15 «О некоторых вопросах принятия судами мер по обеспечению иска, обеспечительных мер и мер предварительной защиты» // БВС РФ. 2023. № 8.

Постановление Пленума ВС РФ от 15 июня 2010 г. № 16 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»» (п. 25) // БВС РФ. 2010. № 8.

Постановление Пленума ВС РФ от 9 июля 2020 г. № 17 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 17 «О при-

менении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» // Российская газета. 2020. 20 июля. № 157.

Постановление Пленума ВС РФ от 13 июня 2017 г. № 21 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел» // БВС РФ. 2017. № 8.

Постановление Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21 — 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» // БВС РФ. 2022. № 9.

Постановление Пленума ВС РФ от 27 июня 2023 г. № 24 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // БВС РФ. 2023. № 9.

Постановление Пленума ВС РФ от 30 июня 2015 г. № 28 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» // БВС РФ. 2015. № 9.

Постановление Пленума ВС РФ от 13 декабря 2012 г. № 35 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 декабря 2012 г. № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» // БВС РФ. 2013. № 3.

Постановление Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // БВС РФ. 2016. № 11.

Постановление Пленума ВС РФ от 17 декабря 2020 г. № 42 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 декабря 2020 г. № 42 «О применении норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства» // Российская газета. 2020. 30 декабря. № 296.

Постановление Пленума ВС РФ от 23 декабря 2021 г. № 46 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 декабря 2021 г. № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции» // БВС РФ. 2022. № 3.

Постановление Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. № 47 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания» // БВС РФ. 2019. № 2.

Постановление Пленума ВС РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // БВС РФ. 2016. № 1.

Постановление Пленума ВС РФ от 26 ноября 2019 г. № 50 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 50 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке» // БВС РФ. 2020. № 1.

Постановление Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // БВС РФ. 2019. № 2.

Постановление Пленума ВС РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» // БВС РФ. 2018. № 4.

Постановление Пленума ВС РФ от 27 декабря 2016 г. № 62 — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве» // БВС РФ. 2017. № 2.

Иные сокращения

ВС РФ, Верховный Суд РФ – Верховный Суд Российской Федерации.

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

БВС РФ – Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.

БНА – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.

ТПП РФ – Торгово-промышленная палата Российской Федерации.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Изучение административного судопроизводства наряду с гражданским и арбитражным процессом входит в учебные программы высших учебных заведений страны, осуществляющих подготовку специалистов по направлению «Юриспруденция».

Настоящий учебник подготовлен коллективом кафедры гражданского процесса юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Предыдущий кафедральный учебник «Административное судопроизводство» вышел в 2016 г. под редакцией профессора, заслуженного деятеля науки РФ М.К. Треушникова.

Законодательство об административном судопроизводстве динамично развивается и совершенствуется. С 2016 г. в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации внесено более 500 изменений и дополнений различного характера — от отдельных редакционных поправок до появления новых статей, глав, исключения норм, не показавших, по мнению законодателя, свою эффективность (примерно такое же количество изменений отмечено в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации за 20 лет его существования). Только за последние годы Кодекс обогатился пятью главами, содержащими нормы, регулирующие производство по новым видам административных дел: гл. 27.1 «Производство по административным делам о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено»; гл. 27.2 «Производство по административным делам о признании информационных материалов экстремистскими»; гл. 31.1 «Производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни»; гл. 31.2 «Производство по административным делам, связанным с пребыванием несовершеннолетнего в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел»; гл. 31.3 «Производство по административным делам, связанным с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа».

Количество рассмотренных судами административных дел на протяжении времени остается стабильно высоким и прослеживается тен-

денция к их увеличению. Например, в 2022 г. в административном судопроизводстве рассмотрено 5 млн 305 тыс. дел (на 17% больше, чем в 2021 г.). По делам об оспаривании нормативных правовых актов удовлетворено 70% требований граждан и организаций. Удовлетворено 39% требований об оспаривании решений, действий и бездействия органов власти и должностных лиц.

Потребность в написании нового учебника обусловлена произошедшими за это время многочисленными изменениями в административном процессуальном законодательстве, необходимостью учета опыта накопившейся судебной практики по административным делам, а также результатов преподавания учебного курса «Административное судопроизводство» на юридическом факультете МГУ с целью усовершенствования методики изложения учебного материала, повышения его информативности и содержательности для лучшего понимания и усвоения в процессе обучения студентов-юристов по программам бакалавриата и магистратуры, а также аспирантов.

При этом авторы исходили из того, что изучение курса административного судопроизводства осуществляется на основе знаний, полученных при изучении курса гражданского процесса, поэтому в учебнике подробно не рассматриваются общие положения, характерные для исковой формы защиты права, но акцентируется внимание на особенностях, присущих административному судопроизводству.

Заведующий кафедрой гражданского процесса
Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова
профессор *В.В. Молчанов*

РАЗДЕЛ I

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава 1

Правовая природа административного судопроизводства. Развитие законодательства о судебной защите публичных прав

§ 1. Понятие административного судопроизводства

Статья 118 Конституции РФ устанавливает, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства (ст. 126 Конституции РФ).

Таким образом, административное судопроизводство — одно из средств осуществления судебной власти.

Авторы Комментария к Конституции РФ так характеризуют административное судопроизводство: «административным судопроизводством предусматривается наличие в судебном разбирательстве органа публичной власти в качестве заявителя или заинтересованного лица. Оно осуществляется судами общей юрисдикции в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (по делам о привлечении к административной ответственности) и Кодексом административного судопроизводства РФ (по делам об оспаривании решений, действий или бездействия органов публичной власти и их должностных лиц). Отдельные категории дел с участием

органов публичной власти по поводу осуществления гражданами и организациями предпринимательской и иной экономической деятельности (привлечение к административной ответственности, оспаривание нормативных и ненормативных правовых актов государственных органов, их должностных лиц и т.д.) рассматриваются в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом РФ»¹.

Несмотря на конституционное закрепление административного судопроизводства, ясного разъяснения данного явления, как правового, так и доктринального, как представляется, нет. Под административным судопроизводством можно понимать несколько взаимосвязанных явлений, в частности:

- совокупность правовых норм;
- деятельность судов, осуществляемую в соответствии с правовыми нормами;
- производство по конкретному делу;
- правовую науку;
- учебную дисциплину.

Что объединяет *правовые нормы* в те или иные группы? Прежде всего предмет регулирования, т.е. определенные общественные отношения, которые становятся правоотношениями. Следует признать, что в настоящее время существуют трудности с определением предмета административного судопроизводства, доктрина демонстрирует различные подходы к данному вопросу².

Правильным представляется следующий общий подход: указанные нормы регулируют общественные отношения, которые возникают между судом и иными участниками судопроизводства при рассмотрении административных дел. При этом возникают как минимум два взаимосвязанных вопроса: что понимать под *административными делами* и *какие суды* являются участниками правоотношения?

В силу того, что проблема имеет междисциплинарный характер, исследования по классификации судебных дел в целом крайне скудны. Очевидным основанием классификации является *отрасль материаль-*

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). С учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. С обращением к читателям Президента Российской Федерации В.В. Путина / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, С.Б. Нанба, А.Е. Помазанский; Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2021. С. 308.

² См., например: *Сахнова Т.В.* Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40; *Мартынов А.В.* Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации // Право. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5–6. С. 273–281.

ного права, нормами которой регулируются отношения, являющиеся предметом судебного дела. Соответственно можно выделить дела уголовные, гражданские, трудовые, семейные и т.д.

Иным основанием классификации судебных дел может быть *процессуальный порядок*, в соответствии с которым рассматривается дело. По такой классификации дела из гражданских, трудовых, жилищных, семейных правоотношений будут делами гражданскими, поскольку рассматриваются по правилам гражданского судопроизводства. В то же время дела из гражданских правоотношений могут быть как делами гражданскими, так и делами арбитражными (по экономическим спорам), поскольку рассматриваются по правилам арбитражного судопроизводства.

Что понимать под *административными делами*? Можно ли под ними понимать как дела, рассматриваемые по правилам КАС РФ, так и дела, рассматриваемые по правилам АПК РФ, а возможно, и по правилам КоАП РФ?

Перечни судебных дел закреплены, в частности, в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, инструкциях по делопроизводству.

Так, Конституция РФ в ст. 126 упоминает гражданские дела, экономические споры, уголовные, административные и иные дела. Причем из положений данной статьи следует, что гражданские дела рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, экономические споры — в порядке арбитражного судопроизводства, уголовные дела и административные дела — соответственно в порядке уголовного и административного судопроизводства.

Статья 19 Закона о судебной системе РФ, ст. 2 Закона о Верховном Суде РФ говорят об аналогичных категориях дел.

Очевидно, что в основе данной классификации дел — второй критерий (порядок судопроизводства), поскольку речь в указанных нормах идет об осуществлении судебной власти.

Представляется, что в идеале оба основания классификации дел должны совпадать: гражданские дела должны рассматриваться по правилам гражданского судопроизводства, уголовные — по правилам уголовного судопроизводства и т.д. Понятно, что административные дела — это дела из административных, а в широком понимании — публичных правоотношений.

Однако реалии действующего законодательства создают некоторые сложности с определением той или иной категории дел. Например, норма ч. 1 ст. 29 АПК РФ ставит перед исследователем непростой

вопрос. Она предусматривает, что возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры рассматриваются в порядке административного судопроизводства, при этом порядок их рассмотрения установлен АПК РФ, т.е. основным нормативным правовым актом, определяющим порядок арбитражного судопроизводства. Так к какому же виду судопроизводства относятся эти дела, если исходить из того, что одно дело не может рассматриваться по правилам нескольких видов судопроизводства?

Представляется, что арбитражное судопроизводство, не так давно закрепленное в Конституции РФ как самостоятельный вид судопроизводства, выделяется именно экономической составляющей дел, рассматриваемых по его правилам, которая присуща как делам из гражданских правоотношений, так и делам из административных и иных публичных правоотношений. Так, дела из гражданских правоотношений рассматриваются и по правилам арбитражного судопроизводства, и по правилам гражданского судопроизводства. Но в арбитражном процессе рассматриваются гражданские дела, имеющие экономическое содержание. Такой же подход следует использовать и при классификации дел из публичных правоотношений. Если дела из публичных правоотношений имеют экономическое содержание, то это дела не административные, а прежде всего экономические (арбитражные). Иная трактовка приводит к неизбежным пересечениям гражданского, арбитражного, административного судопроизводства, чего, думается, Конституция РФ (и иные законы) не допускает.

Это подтверждается и тем, что ст. 2 Закона о Верховном Суде РФ достаточно четко разделяет категории «административные дела» (ч. 4) и «дела по разрешению экономических споров» (ч. 5).

Данный подход подтвержден и положениями п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 23 декабря 2021 г. № 46: «Экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающие из гражданских, а также административных и иных публичных правоотношений, в том числе дела об административных правонарушениях, *в порядке арбитражного судопроизводства* в качестве суда первой инстанции рассматривают: арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, арбитражные суды округов, Суд по интеллектуальным правам»¹ (курсив мой. — А.В.).

¹ Соответственно трудно согласиться с формулировкой п. 7 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 36: «В ходе рассмотрения административного дела может быть объявлен перерыв в судебном заседании. В период объявленного пере-

В данном контексте интересно и содержание п. 86 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 36: «Разъяснения, касающиеся рассмотрения судами общей юрисдикции дел в порядке административного судопроизводства по правилам КАС РФ, не применяются арбитражными судами при рассмотрении ими дел в порядке административного судопроизводства по правилам АПК РФ».

Следующий вопрос — о соотношении административных дел и дел об административных правонарушениях.

Несмотря на похожие названия и сходную правовую основу, это совершенно разные категории дел. В литературе неоднократно отмечалось, что в качестве критерия здесь следует использовать «тип охранительного материального правоотношения (уголовно-правовой и цивилистический), реализации которого служит процесс. В делах о наложении административных взысканий и их обжаловании реализуется уголовно-правовой тип охранительных отношений»¹.

В уголовных делах и делах об административных правонарушениях государство и его органы в абсолютном большинстве случаев выступают инициаторами возбуждения дела и «поддерживают обвинение» в делах, поскольку правонарушение (преступление или административное правонарушение) имеет большую общественную опасность и соответственно нарушитель привлекается к юридической ответственности особого рода². В гражданских и административных делах общественная опасность правонарушения ниже, соответственно и форма защиты иная: заинтересованное лицо обращается в суд за защитой и суд разрешает спор между сторонами, каждая из которых должна доказывать свою правоту³.

Условно говоря, административные дела — это дела о защите публичных прав, а дела об административных правонарушениях — дела о привлечении к ответственности за совершение установленных законом административных правонарушений.

рыва не исключается возможность рассмотрения судом других дел (часть 4 статьи 2 КАС РФ, статья 163 АПК РФ)».

¹ Громишина Н.А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 10.

² См., например: Серков П.П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 43–46.

³ См.: Воронов А.Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел // Законодательство. 2016. № 5. С. 41–51.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ процессуальное законодательство находится в ведении Российской Федерации. С нашей точки зрения, в данное понятие входит и законодательство об административном судопроизводстве в отличие от административно-процессуального законодательства, которое находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ). Обращает на себя внимание и положение ч. 2 ст. 128 Конституции РФ: «Порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством», в котором не упоминается об «административно-процессуальном» законодательстве.

ГПК РФ и КАС РФ однозначно разделяют административные дела и дела об административных правонарушениях. Так, например, ч. 3 ст. 157 ГПК РФ устанавливает, что «во время перерыва, объявленного в судебном заседании по начатому делу, суд вправе рассматривать другие гражданские, уголовные, административные дела, а также дела об административных правонарушениях». Статья 1 КАС РФ, в которой говорится об административных делах, в ч. 5 устанавливает, что «положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях».

Часть 4 ст. 2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹ гласит: «Представителями организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления в гражданском и административном судопроизводстве, судопроизводстве по делам об административных правонарушениях могут выступать только адвокаты, за исключением случаев, когда эти функции выполняют работники, состоящие в штате указанных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, если иное не установлено федеральным законом».

Анализ понятия «дело» можно провести и с точки зрения документоведения. Инструкция по судебному делопроизводству в районном суде (утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 апреля 2003 г. № 36) в разд. 3 говорит о регистрации и учете уголовных, гражданских, административных дел и дел об административных правонарушениях. Инструкция по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций) (утв. Постановлением Пленума ВАС РФ

¹ СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

от 25 декабря 2013 г. № 100) дела из административных и иных публичных правоотношений никак не выделяет.

Исходя из изложенного, следует прийти к выводу о том, что дела административные и дела об административных правонарушениях, хотя формально объединены в Конституции РФ понятием «административное судопроизводство», — совершенно разные категории дел¹.

Таким образом, под *административными делами* следует понимать дела о защите публичных прав (или связанные с судебным контролем за законностью и обоснованностью осуществления публичных полномочий), рассматриваемые Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции по правилам КАС РФ.

Соответственно *предметом* системы норм, образующих административное судопроизводство, являются общественные отношения, которые возникают между судом общей юрисдикции (и Верховным Судом РФ) и иными участниками судопроизводства при рассмотрении административных дел.

Что собой представляет данная совокупность правовых норм?

По этому вопросу высказаны разные мнения. Одни авторы утверждают, что «судебное административное процессуальное право является подотраслью гражданского процессуального права»². Судебный административный процесс является «слепком» классического гражданского процесса в силу совпадения ключевых принципов, стадий, правил. В этом плане судебное административное процессуальное право является вторичным правовым образованием в нормативной ткани гражданского процессуального права³. В.М. Шерстюк отказывает указанной

¹ Возможна постановка вопроса о закреплении в Конституции РФ наряду с административным судопроизводством (и другими видами судопроизводства) судопроизводства по делам об административных правонарушениях.

² Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / Под ред. В.В. Яркова. М., 2016. С. 18 (автор главы — В.В. Ярков). См. также: Административное судопроизводство: Учебник для студентов юридических высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / УРГЮУ; Отв. ред. В.В. Ярков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 27–28; Административное судопроизводство: Учебник / Под ред. С.В. Никитина. М., 2018. С. 13.

³ См. там же. См. также: *Сахнова Т.В.* Достижимо ли единство цивилистического процесса? (в контексте концепции единого ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства) // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 4. С. 3–10; *Громишина Н.А.* О месте административного судопроизводства в правовой системе // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 25–28; *Боннер А.Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность или спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–53.