

КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО  
СУДОПРОИЗВОДСТВА РФ:  
ОПЫТ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

М. С. Павлова

*Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 30 июня 2021 г.

**Аннотация:** статья посвящена анализу судебной практики последних лет по некоторым категориям административных дел. Исследуются судебные решения по проблемам определения вида судопроизводства. На примере конкретных дел показано, что законодателем был взят за основу не самый удачный подход при определении правоотношений, на которые распространяет свою юрисдикцию КАС РФ. Кроме того, рассмотрена практика судов в области обязательного представительства, особенностей подготовки дел к судебному разбирательству, а также проанализированы наиболее интересные дела на предмет того, какие акты суды общей юрисдикции признают или не признают актами, обладающими нормативными свойствами и содержащими разъяснения законодательства. В результате автор приходит к выводу, что на практике суды активно и подробно толкуют нормы КАС РФ, что, безусловно, свидетельствует о наличии определенных пробелов в законодательстве об административном судопроизводстве.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, судебная практика, вид судопроизводства, предварительное судебное заседание, дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

**Abstract:** this article is devoted to analysis the norms of some categories of the administrative cases for last several years. The author studies court decisions which are connected with problems of determination the type of legal proceedings. Then, learning specific court cases, the author tries to show that legislator could take another approach to determination of jurisdiction of KAS RF that extends to administrative and other public relations. Besides that there was considered judicial practice in the sphere of mandatory representation, peculiarities of preparation for the trial and analyzed the most interesting cases about what kind of acts the courts of general jurisdiction recognize or don't recognize as acts that have some regulatory properties and contain explanations of the legislation as well. As a result the author makes conclusions that the Russian courts in their practice interpret in detail the norms of KAS RF that indicates certain tags in legislation about administrative proceedings.

**Key words:** administrative proceeding, judicial practice, type of legal proceedings, preliminary court session, acts that have some regulatory properties and contain explanations of the legislation.

С момента вступления в силу Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)<sup>1</sup> прошло более пяти лет. Практика применения судами норм законодательства об административном судопроизводстве показала, что соответствующие процессуальные нормы несовершенно, их реализация требует конкретизации и дополнительного толкования. Более того, нередко их отличает противоречивый, коллизионный характер.

Проанализировав судебную практику по административным делам за последние годы, выделим те сферы правового регулирования в области административных и иных публичных правоотношений, нормы применения в которых нуждаются в дополнительных разъяснениях и детализации.

#### 1. Проблема определения вида судопроизводства.

Прежде всего отметим, что законодатель, закрепляя перечень дел, на которые распространяется порядок, предусмотренный КАС РФ, использовал два подхода. С одной стороны, в ст. 1 кодекса перечислены исчерпывающим образом категории административных дел, рассматриваемых по правилам административного судопроизводства, а с другой – обозначены дела, на которые положения кодекса не распространяются (ч. 4–5 ст. 1 КАС РФ). Не вдаваясь в научную дискуссию о преимуществах и недостатках данного способа определения юрисдикции кодекса<sup>2</sup>, обратимся к некоторым примерам из судебной практики в целях анализа последствий, к которым приводит подобный законодательный прием.

С введением в действие КАС РФ суды в своих решениях стали исходить из того, что избранная лицом форма обращения в суд (административное исковое заявление или исковое заявление) не является определяющей для возбуждения гражданского или административного судопроизводства. Например, требования о государственной экспертизе условий труда (об обязанности государственного органа провести такую экспертизу), обязанности предоставления земельного участка рассматриваются по правилам гражданского судопроизводства (а не административного), поскольку критерием определения правильного вида судопроизводства является характер правоотношения: если споры о признании недействительными ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и др. привели к возникновению, изменению, прекращению гражданских прав и обязанностей, то такие

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>2</sup> См.: *Гаврюшов Н. Е.* Проблема разграничения частных и публичных правоотношений в административном судопроизводстве, или к вопросу о необходимости существования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2019. № 3. С. 36–40 ; *Власов Е. В.* О критериях разграничения административного судопроизводства и гражданского судопроизводства при рассмотрении дел в судах общей юрисдикции // *Административное право и процесс.* 2018. № 2. С. 61–65.

дела рассматриваются по правилам Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>3</sup>. Аналогичный подход применяется в отношении требований, связанных с отказом в проведении ежегодной индексации компенсаций и признанием незаконными соответствующих действий. В данном случае речь идет о выплате денежных сумм социального характера, которые не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства<sup>4</sup>. Правоотношения, связанные с правом истца на получение высшего образования, не являются отношениями власти и подчинения, следовательно, на них также не распространяется процессуальный регламент, предусмотренный КАС РФ<sup>5</sup>.

В настоящее время актуальным является вопрос о правомерности оспаривания предписания государственной инспекции труда по нормам КАС РФ. В данном случае суды нередко дают утвердительный ответ, поскольку такое предписание носит властный характер: инспектор оформляет соответствующие распоряжения, обязательные для исполнения<sup>6</sup>. Однако встречается и прямо противоположная позиция, в соответствии с которой указанная категория дел подлежит рассмотрению и разрешению по правилам гражданского судопроизводства, поскольку затрагиваются трудовые права работников<sup>7</sup>.

На наш взгляд, интерес представляют требования граждан об оспаривании решений учреждений медико-социальной экспертизы об отказе в установлении инвалидности. В своих решениях суды указывают, что такие требования носят спорный характер и их следует рассматривать по правилам гражданского судопроизводства, так как фактически должен быть разрешен спор о праве конкретного лица на установление инвалидности и, следовательно, получение мер социальной защиты<sup>8</sup>.

Следует обратить внимание на дело, предметом судебного разбирательства в котором является обжалование действий инспектора ДПС ОГИБДД по досмотру принадлежащего заявителю транспортного средства. При этом дело об административном правонарушении не возбужда-

---

<sup>3</sup> Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 25.06.2020 № 88-10979/2020 ; апелляционное определение Новосибирского областного суда от 22.12.2015 по делу № 33а-11549/2015. Здесь и далее – доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 20.04.2016 по делу № 33а-1705/2016.

<sup>5</sup> Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.05.2018 № 5-КГ18-78.

<sup>6</sup> Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16.06.2020 № 88а-15139/2020 ; определение Верховного Суда РФ от 19.12.2016 № 75-КГ16-14 ; апелляционное определение Московского городского суда от 26.04.2017 по делу № 33-16049/2017 и др.

<sup>7</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 14.01.2016 по делу № 33а-108/2016 ; определение Приморского краевого суда от 24.12.2015 по делу № 33А-11815/2015 и др.

<sup>8</sup> Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 02.03.2020 № 88-4404/2020 ; определение Верховного Суда РФ от 23.01.2018 № 39-КГ17-13.

лось, и заявитель не относится к категории лиц, указанных в главе 25 КоАП РФ, которые имеют право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном КоАП РФ, а следовательно, как указал суд, данные требования должны рассматриваться по правилам КАС РФ<sup>9</sup>.

С точки зрения разграничения гражданского и административного видов судопроизводств представляется интересным вывод суда о том, что для применения правил КАС РФ в административном исковом заявлении недостаточно просто обратиться к суду с требованием об обязании органов власти совершить какое-либо действие – дополнительно необходимо указать в соответствии с п. 10 ч. 2 ст. 220 КАС РФ на признание незаконными соответствующих решений, действий, бездействия<sup>10</sup>. Полагаем такой подход верным, поскольку согласно ч. 1 ст. 1 КАС РФ предметом регулирования кодекса является порядок осуществления судопроизводства при рассмотрении и разрешении дел, связанных в том числе с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных или иных публичных полномочий. Подчеркнем, что именно административные истцы должны четко в своих заявлениях формулировать требования в соответствии со ст. 1 КАС РФ. При этом суд, руководствуясь принципом диспозитивности, не вправе «додумывать» и рассматривать притязания, прямо и ясно не выраженные в административных исковых заявлениях.

В целом характер спорных правоотношений и процессуальный закон, подлежащий применению, определяется именно судом на стадии возбуждения административного дела<sup>11</sup>.

Таким образом, подобный законодательный прием при определении категорий дел, рассматриваемых по правилам КАС РФ (метод закрепления исчерпывающего перечня дел при отсутствии четких критериев, определяющих различия между гражданским и административным судопроизводством) как минимум способствует увеличению временных затрат при рассмотрении и разрешении дел, а как максимум – приводит к отсутствию единства судебной практики и, следовательно, предопределяет риск субъективных судебных ошибок.

## 2. Обязательное представительство.

Обратим внимание на немаловажную деталь, связанную с подачей административного искового заявления по делам об оспаривании нормативных правовых актов истцом, не имеющим высшего юридического образования. В данном случае судебная практика допускает подписание и направление административного искового заявления непосредствен-

<sup>9</sup> Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 11.09.2018 по делу № 33-а-5987/2018 ; определение Приморского краевого суда от 09.10.2014 по делу № 33-8893.

<sup>10</sup> Апелляционное определение Владимирского областного суда от 31.03.2016 по делу № 33а-1395/2016.

<sup>11</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2019), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019.

но истцом, не имеющим высшего юридического образования, тогда как дальнейшее ведение дела в суде осуществляется через представителя, имеющего такое образование<sup>12</sup>. В остальных случаях, если в соответствии с КАС РФ отсутствует требование обязательного представительства, довод лица о том, что судом ему не предоставлен адвокат, является несостоятельным. Это не лишает права на судебную защиту, поскольку лицо может участвовать в административном деле лично<sup>13</sup>.

3. Особенности подготовки административного дела к судебному разбирательству.

Несмотря на то что в КАС РФ вопросу регламентации института предварительного судебного заседания посвящена только одна статья (ст. 138 КАС РФ), на практике суды нередко дают расширительное толкование соответствующих норм, не только разъясняя, но и ликвидируя некоторые пробелы правового регулирования.

Прежде всего, суды исходят из того, что проведение предварительного судебного заседания – это право, а не обязанность судьи<sup>14</sup>. Полагаем такой подход разумным, поскольку в целях процессуальной экономии нецелесообразно проводить предварительные заседания по несложным делам, например с небольшим числом участников.

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с ч. 4 ст. 138 КАС РФ суд вправе оставить административное исковое заявление без рассмотрения уже в предварительном судебном заседании в порядке подготовки административного дела к судебному разбирательству. При этом из содержания главы 13 кодекса не ясно, предусматривает ли он возможность вынесения такого определения без проведения предварительного судебного заседания. Судебная практика на данный вопрос дает однозначный ответ: только в предварительном судебном заседании (а не при подготовке административного дела к судебному разбирательству) суд вправе оставить административное исковое заявление без рассмотрения<sup>15</sup>.

Роль и значение предварительного судебного заседания были усилены законодателем при закреплении в административном судопроизводстве нормы ч. 2 ст. 139 КАС РФ, согласно которой суд, признав адми-

---

<sup>12</sup> Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 22.04.2020 № 66а-2165/2020 ; Обзор Судебной практики Верховного суда Чувашской Республики по гражданским и административным делам № 1/2019 ; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 4(2017) от 15.11.2017 (процессуальные вопросы).

<sup>13</sup> Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 04.04.2018 по делу № 33а-4223/2018.

<sup>14</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 16.01.2019 по делу № 33а-4/2019 ; апелляционное определение Челябинского областного суда от 23.10.2018 № 11а-13809/2018 и др.

<sup>15</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 25.04.2016 по делу № 33-11299/2016 ; апелляционное определение Московского областного суда от 26.10.2015 по делу № 33-24736/201.

нистративное дело подготовленным, вправе завершить предварительное судебное заседание и открыть с согласия лиц, участвующих в деле, судебное заседание, если в предварительном судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле, либо лица, участвующие в деле, отсутствуют в предварительном судебном заседании, но они извещены о времени и месте предварительного судебного заседания и просят рассмотреть административное дело по существу в их отсутствие, за исключением случая, если в соответствии с кодексом требуется коллегиальное рассмотрение административного дела. При реализации данного положения на практике важное значение имеет факт надлежащего извещения участников процесса и содержание соответствующего определения. Так, суды исходят из следующего правила. Вручение определения вместе с извещением о назначении предварительного судебного заседания, в котором разъясняется возможность проведения судебного разбирательства дела по существу непосредственно после окончания предварительного судебного заседания, свидетельствует о надлежащем извещении этого лица о проведении и предварительного судебного заседания, и судебного заседания по этому делу. Если определение о назначении предварительного судебного заседания не содержит указания на возможность проведения судебного разбирательства дела по существу непосредственно после окончания предварительного судебного заседания (однако судебное разбирательство проводится), это является существенным процессуальным нарушением и нарушает право на судебную защиту<sup>16</sup>. В остальных случаях (кроме ч. 2 ст. 139 КАС РФ) лица, участвующие в деле, должны извещаться о времени и месте судебного разбирательства, назначенного судом после окончания процедуры подготовки дела, независимо от того, были ли они извещены о предварительном судебном заседании. Такая практика является устоявшейся.

4. Дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

До 2015 г. подобные заявления преимущественно пытались оспорить в Высшем Арбитражном Суде РФ в качестве нормативных актов, но в большинстве случаев письма, разъяснения, методические рекомендации и т. д. не признавались актами, обладающими нормативными свойствами. В постановлении от 31.03.2015 № 6-П<sup>17</sup> Конституционный Суд РФ указал, что наличие у акта нормативных свойств означает следующее:

<sup>16</sup> Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31.10.2018 № АПГ18-32 ; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18.09.2017 № 33а-19661/2017 по делу № 2а-2845/2017 и др.

<sup>17</sup> По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» : постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 15. Ст. 2301.

- а) акт оказывает общее регулирующее воздействие на общественные отношения;
- б) содержание предписаний о правах и обязанностях персонально неопределенного круга лиц;
- в) многократность применения акта;
- г) акт должен быть издан правотворческим органом в пределах его компетенции.

На основании данного постановления Конституционного Суда РФ в феврале 2016 г. в главу 21 КАС РФ были внесены изменения<sup>18</sup>.

Рассмотрим наиболее интересные дела с точки зрения определения правовой природы оспариваемых в них актов и наличия у них нормативных свойств:

1. *Информация о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия при помещении под таможенные процедуры в части предписания о классификации продукции, опубликованная Федеральной таможенной службой.* Суд первой инстанции отказал в удовлетворении административного искового заявления, поскольку текст данной информации не имеет официального происхождения, не был получен от Федеральной таможенной службы России или Росстандарта и не нарушает прав и законных интересов заявителя<sup>19</sup>.

2. *ГОСТ Р.* Верховный Суд РФ указал, что стандартизация основывается на принципе добровольности и не устанавливает для административного истца обязательных требований. Оспариваемый национальный стандарт не является нормативным правовым актом и не содержит нормативных положений, противоречащих законодательству. Аналогичное обоснование приведено Судом при рассмотрении требований о признании недействующей Информации, содержащей указание на ГОСТ Р: такая информация не может быть признана актом, обладающим нормативными свойствами, поскольку не содержит разъяснений конкретных нормативных положений<sup>20</sup>.

3. *Значения ортодромических расстояний от международных аэропортов РФ до зарубежных аэропортов.* Это сведения, установленные Главным центром Единой системы организации воздушного движения РФ. Суд отказал в признании таких значений незаконными, поскольку они являются физической величиной и не регулируют правоотношения сторон<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов : федер. закон от 15.02.2016 № 18-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 7. Ст. 906.

<sup>19</sup> Решение Верховного Суда РФ от 12.12.2016 № АКПИ-16-1067.

<sup>20</sup> Решение Верховного Суда РФ от 11.08.2016 N АКПИ16-560 ; апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10.11.2016 № АПЛ16-470.

<sup>21</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 06.09.2017 по делу № 33а-2790-17.

4. По одному из дел судом был сделан важный вывод о том, что *воспроизведение в письме положений нормативного правового акта* само по себе не свидетельствует о незаконности данного акта и не нарушает права, свободы и законные интересы истца, а следовательно, письмо в целом не может быть признано незаконным и недействующим<sup>22</sup>.

5. По следующему делу заявители просили признать незаконными *действия по формированию справочников средней стоимости запасных частей, формируемые в виде электронных баз данных*. Суд отказал в удовлетворении исковых требований, указав на то, что в данном случае следует применять нормы искового производства, предусмотренные ГПК РФ<sup>23</sup>.

6. В 2018 г. предметом проверки в суде стало *Информационно-методическое письмо Минздрава РФ, отозванное Минздравом РФ, о чем соответствующая информация была опубликована на сайте органа государственной власти*. Суд пришел к выводу о том, что действие положений данного письма прекращено, в связи с чем они перестали затрагивать права, свободы и законные интересы истца и иных лиц<sup>24</sup>.

7. По одному из дел было заявлено требование о проверке *обыкновения судебной практики, содержащегося в определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Саха*. Так, административный истец полагал, что данное определение создало обыкновение судебной практики, противоречащее правовой позиции Конституционного Суда РФ. Суд отказал в удовлетворении апелляционной жалобы, поскольку такое определение не содержит в себе правовых норм, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений<sup>25</sup>.

8. *Разъяснение (толкование нормы федерального закона), данное заместителем прокурора города*. Проверив законность такого разъяснения и отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд обоснованно указал, что оно не обладает признаками акта, содержащего разъяснение законодательства и обладающего нормативными свойствами<sup>26</sup>.

Проанализировав немногочисленную судебную практику, полагаем, что в КАС РФ достаточно правовых механизмов для рассмотрения

<sup>22</sup> Информационный бюллетень судебной практики по административным делам и делам об административных правонарушениях Архангельского областного суда за IV квартал 2016 г.

<sup>23</sup> Апелляционное определение Рязанского областного суда от 01.06.2016 № 33а-1469/2016. Аналогичная практика продемонстрирована в апелляционных определениях Московского городского суда от 24.02.2016 по делам № 33-4707, № 33-4686, № 4689.

<sup>24</sup> Определение Верховного Суда РФ от 10.09.2018 № АКПИ18-683.

<sup>25</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 19.03.2018 № 33а-1024/2018.

<sup>26</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха от 19.03.2018 № 33а-1025/2018.

и разрешения дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. В частности, нецелесообразно конкретизировать в кодексе предмет проверки законности посредством закрепления определенного перечня актов, поскольку в каждом случае судами анализируются обстоятельства дела на основе общих критериев для определения свойств нормативности актов.

Проведенный анализ применения норм КАС РФ свидетельствует о том, что на практике суды активно разъясняют нормативные положения кодекса, что, безусловно, предопределяет основу для дальнейшего совершенствования законодательства об административном судопроизводстве.

### Библиографический список

*Власов Е. В.* О критериях разграничения административного судопроизводства и гражданского судопроизводства при рассмотрении дел в судах общей юрисдикции // *Административное право и процесс.* 2018. № 2. С. 61–65.

*Гаврюшов Н. Е.* Проблема разграничения частных и публичных правоотношений в административном судопроизводстве или к вопросу о необходимости существования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2019. № 3. С. 36–40.

### References

*Vlasov E. V.* On the criteria for distinguishing between administrative proceedings and civil proceedings when considering cases in courts of general jurisdiction // *Administrative law and process.* 2018. № 2. P. 61–65.

*Gavryushov N. E.* The problem of distinguishing between private and public legal relations in administrative proceedings, or the question of the need for the existence of the Code of administrative proceedings of the Russian Federation // *Arbitration and civil procedure.* 2019. № 3. P. 36–40.

#### *Для цитирования:*

*Павлова М. С.* Кодекс административного судопроизводства РФ : опыт правоприменения // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.* 2021. № 3 (46). С. 176–184. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3549>

#### *Recommended citation:*

*Pavlova M. S.* The code of administrative procedure Russian Federation : law enforcement experience // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law.* 2021. № 3 (46). P. 176–184. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3549>

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

*Павлова М. С., кандидат юридических наук, доцент департамента систем судопроизводства и уголовного права факультета права*

*E-mail: margo.pavlova.1977@bk.ru*

*National Research University «Higher School of Economics»*

*Pavlova M. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Court Proceedings and Criminal Law, Faculty of Law*

*E-mail: margo.pavlova.1977@bk.ru*