

## О некоторых вопросах возбуждения административного судопроизводства в Российской Федерации

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию некоторых проблем порядка возбуждения административного судопроизводства по российскому законодательству. Административное судопроизводство в настоящее время представляет собой самостоятельную процессуальную форму защиты публичных прав и интересов, при этом является антиподом гражданского судопроизводства. Однако в административном процессуальном законодательстве отсутствует критерий определения дел публично-правовой природы, что вызывает проблему определения применимого судопроизводства при возбуждении конкретных дел. Показано, что публичное право, в отличие от частного, всегда принадлежит неограниченному кругу лиц. В силу этого дела публично-правовой природы должны определяться также исходя из признака принадлежности спорного права. Предложено легально закрепить в качестве обязательного элемента административного искового заявления указание на публично-правовой характер права или интереса, нарушенного, по мнению административного истца, актами, решениями или действиями (бездействием) органов публичной власти. Поскольку по ряду административных дел закон предусматривает обязательное участие судебного представителя, обладающего высшим юридическим образованием или ученой степенью по юридическим наукам, предложено по подобным делам закрепить требование об указании в административном исковом заявлении на нормы права, регулирующие спорные правоотношения, а также нормативные и иные правовые акты, подлежащие применению в деле (по аналогии с арбитражным судопроизводством и предъявлением заявления прокурором в гражданском процессе). Подвергнуто критике положение ст. 128 КАС РФ о праве суда отказать лицу в принятии административного искового заявления, если из его содержания не усматривается нарушение его прав оспариваемым актом публичной власти. Предложено исключить это положение из КАС РФ в силу противоречия его правовой позиции Конституционного Суда РФ.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство; гражданское судопроизводство; частное и публичное право; субъективное публичное право; административное исковое заявление; отказ в принятии административного искового заявления; Конституционный Суд; неограниченный круг лиц; представительство; диспозитивность.

**Для цитирования:** Михайлова Е. В. О некоторых вопросах возбуждения административного судопроизводства в Российской Федерации // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 6. — С. 70–78. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.199.6.070-078.

---

© Михайлова Е. В., 2023

\* Михайлова Екатерина Владимировна, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник, исполняющий обязанности заведующего сектором процессуального права Института государства и права Российской академии наук  
ул. Знаменка, д. 10, г. Москва, Россия, 119019  
e.v.mihailova@bk.ru

## Some Issues of Initiation of Administrative Proceedings in the Russian Federation

**Ekaterina V. Mikhailova**, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Leading Researcher,  
Acting Head of the Procedural Law Sector, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences  
ul. Znamenka, d. 10, Moscow, Russia, 119019  
e.v.mikhailova@bk.ru

**Abstract.** The paper examines some problems of the procedure for initiating administrative proceedings under Russian law. Administrative proceedings currently represent an independent procedural form of protection of public rights and interests, while being the «antipode» against civil proceedings. However, the administrative procedure legislation does not provide for any criterion for determining cases of public legal nature, which causes the problem of determining the applicable legal proceedings when initiating specific cases. The author proves that public law, unlike private law, always belongs to an unlimited number of persons. By virtue of this, cases of a public legal nature should also be determined based on the attribution of the disputed right. It is proposed to consolidate as a mandatory element of an administrative statement of claim the public nature of the right or interest violated, in the opinion of the administrative plaintiff, by acts, decisions or acts (or omissions to act) of public authorities. Since in a number of administrative cases the law provides for the mandatory participation of a judicial representative with a law degree or Cand. Sci. (Law) degree, it is proposed in such cases to fix the requirement to indicate in the administrative statement of claim the rules of law governing disputed legal relations, as well as regulatory and other legal acts to be applied in the case (by analogy with arbitration legal proceedings and the presentation of a statement by the prosecutor in civil proceedings). The rule of Article 128 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (CAP) concerning the right of a court to refuse a person to accept an administrative statement of claim, if its content does not indicate a violation of his rights by a contested act of public authority, has been criticized. It is proposed to exclude this provision from CAP due to the contradiction of its legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation.

**Keywords:** administrative proceedings; civil proceedings; private and public law; subjective public right; administrative statement of claim; refusal to accept an administrative statement of claim; Constitutional Court; unlimited circle of persons; representation; dispositivity.

**Cite as:** Mikhailova EV. O nekotorykh voprosakh vzbuzhdeniya administrativnogo sudoproizvodstva v Rossiyskoy Federatsii [Some Issues of Initiation of Administrative Proceedings in the Russian Federation]. *Lex russica*. 2023;76(6):70-78. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.199.6.070-078. (In Russ., abstract in Eng.).

В системе процессуальных форм защиты прав, свобод и законных интересов административное судопроизводство занимает отдельное место. Оно представляет собой совокупность процессуальных правил осуществления судом общей юрисдикции и арбитражным судом защиты публичных прав и интересов в сфере гражданской юрисдикции.

До 2015 г. административное судопроизводство, несмотря на то, что в ст. 118 Конституции Российской Федерации оно было названо в числе самостоятельных средств отправления правосудия, фактически представляло собой часть гражданского и арбитражного судопроизводства. Дела публично-правовой природы рассматривались и разрешались судами по общим правилам искового производства, с особенностями, закрепленными в одноименных разделах ГПК РФ и АПК РФ. Особенности эти были немногочисленны, но весьма существенны.

С принятием в 2015 г. КАС РФ раздел, регулирующий производство по делам, возникающим

из публичных правоотношений, был исключен из ГПК РФ. При этом раздел, регулирующий порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, был сохранен в структуре АПК РФ.

Таким образом, административное судопроизводство на сегодняшний день регулируется двумя процессуальными кодексами. Однако природа его является единой, в силу чего процессуальный порядок разрешения публично-правовых дел должен быть единообразным.

Первым этапом административного судопроизводства является возбуждение дела. Рассмотрим его с позиций юридической доктрины и действующего законодательства.

Начать следует с того, что общий порядок возбуждения дел в сфере гражданской юрисдикции основан на принципе диспозитивности. «В силу принципа диспозитивности суды приступают к производству гражданских дел не

иначе как по инициативе заинтересованных в них лиц» — писал Е. В. Васьковский<sup>1</sup>.

Из этого правила имеются исключения. Так, правом на возбуждение производства по гражданскому делу обладает, в установленных законом случаях, прокурор, а также органы государственной власти, местного самоуправления, граждане и организации — в пределах предоставленных прав. Указанные субъекты действуют как процессуальные истцы, поскольку личной материально-правовой заинтересованности в деле не имеют и, соответственно, не обладают процессуальными распорядительными правами. Движущей силой процесса является то лицо, чьи права и интересы подлежат защите.

Но сказанное касается частных прав и интересов. Действительно, распорядиться «чужим» правом просто так нельзя, и для того чтобы обратиться в суд с заявлением в его защиту, необходимо как соответствующее полномочие (например, у прокурора), так и согласие самого правообладателя. Только при совокупном наличии этих обстоятельств суд вынесет определение о принятии заявления и возбуждении производства по делу.

Однако возбуждение административного судопроизводства предполагает распоряжение не частным, а публичным правом. Различию частных и публичных прав посвящено множество научных работ. Для нас главным в этом вопросе является то, что частное право принадлежит конкретному, отдельному субъекту и находится в полном его распоряжении. Публичное право многосубъектно, оно принадлежит одновременно всем членам общества, что определяет важную специфику в его реализации, в распоряжении им. Об этом писал Н. М. Коркунов, подчеркивая, что публичное право неотчуждаемо, не может быть передано лицу, не принадлежащему к той группе, на которую публичное право распространяется, но и отказаться от него просто так нельзя: лицо лишается его только с утратой факта принадлежности к группе<sup>2</sup>. Такого же мнения придерживался А. С. Алексеев, указывая, что отдельные лица не вправе распоряжаться публичными правами, этим правом

обладает лишь союз (общество) в целом, в то время как частными правами распоряжаются отдельные индивиды<sup>3</sup>.

Означает ли это, что административное исковое заявление может быть подано только всеми лицами, на которых распространяется спорное публичное право или интерес? Ведь невозможность индивидуального распоряжения публичным правом означает и невозможность принятия единоличного решения о возбуждении производства по публично-правовому делу.

Некоторые авторы используют категорию «субъективное публичное право», под которым понимают индивидуальное правомочие лица, основанное на норме публичного права<sup>4</sup>. При такой трактовке очевидно, что правом на предъявление административного искового заявления обладают отдельные субъекты, считающие свои личные права в сфере публично-правового регулирования нарушенными или оспоренными.

Однако термин «субъективное» синонимичен понятию «личное». Кроме того, любые «правовые манипуляции» с субъективным публичным правом непременно отразятся на всех лицах, кому оно принадлежит, на кого распространяется, поскольку в основе публичного права всегда лежит общественный интерес.

Разумеется, предъявление административного искового заявления всем обществом невозможно. Здесь напрашивается аналогия с групповыми исками. Но институт группового иска в административном судопроизводстве отдельно закреплён в ст. 42 КАС РФ, значит, это не общее правило предъявления административного иска.

Можно предположить, что право действовать от лица всех членов общества принадлежит органам государственной власти и должностным лицам, наделённым специальной компетенцией. Так, Д. Я. Малешин полагает, что публичный групповой иск представлен в российском законодательстве институтом обращения прокурора с заявлением в защиту прав и интересов неопределённого круга лиц или отдельных категорий граждан<sup>5</sup>. Это утверждение

<sup>1</sup> Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса / под ред. В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2003. С. 213.

<sup>2</sup> Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2003. С. 225.

<sup>3</sup> Алексеев А. С. Русское государственное право: конспект лекций. Изд. 4-е. М.: Типография Общества распространения полезных книг, 1897. С. 4.

<sup>4</sup> Фоссуле А., Кайзер А.-Б. Субъективное публичное право // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5 (120). С. 132–138.

<sup>5</sup> Малешин Д. Я. Новеллы групповых исков // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 94–103.

справедливо применительно к гражданскому судопроизводству. Но в административном судебном процессе, помимо заявлений прокурора и других уполномоченных органов и должностных лиц, принимаются административные иски граждан и организаций, так что проблему это не решает.

Административное исковое заявление — это форма закрепления административного иска. От иска гражданского он отличается предметом: это не частное право, принадлежащее истцу, а публичное, принадлежащее неопределенному кругу лиц.

Следовательно, если гражданский истец должен доказать принадлежность спорного права ему лично, то административному истцу требуется обосновать публично-правовой характер нарушенного права, то есть его принадлежность не только ему, но неопределенному кругу лиц.

Поэтому думается, что правильно будет закрепить в качестве обязательного элемента административного искового заявления обоснование публичного характера права или интереса, подлежащего судебной защите. Для этого предлагается внести следующее дополнение в текст ст. 125 КАС РФ: «В административном исковом заявлении должно быть указано, какие права, свободы и законные интересы заявителя и неопределенного круга лиц нарушены, или о причинах, которые могут повлечь за собой их нарушение».

Если это предложение будет востребовано законодателем, оно будет способствовать снижению нагрузки на судебную систему и в то же время устойчивости публичных правоотношений.

Далее, исковое заявление в гражданском процессе предполагает указание на лицо, нарушившее право истца (легитимацию ответчика). Это обязательное требование, предъявляемое законом к исковому заявлению. Противоположность интересов сторон позиционирует исковое производство и все вытекающие из этого процессуальные особенности рассмотрения дела: состязательность, равноправие и т.д.

Основным носителем публичного права, несомненно, является государство. При этом его права не противопоставляются правам членов общества, а, напротив, способствуют их реали-

зации: как отмечают ученые, роль государства как раз и заключается в создании и поддержании баланса частных и публичных интересов<sup>6</sup>. Поэтому у государства нет и не может быть интереса, противоположного интересам общества. Как указывал Р. Е. Гукасян, общественные интересы не могут быть противозаконными, и они всегда охраняются государством<sup>7</sup>.

При этом интересы отдельных частных лиц могут быть противоположны интересам общества и государства. Однако это вряд ли является основанием для проверки публично-правовых актов, решений и действий в судебном порядке. Основанием для возбуждения административного судопроизводства в любом случае должно быть нарушение общественных, публичных интересов.

Вместе с тем дела публично-правовой природы, рассматриваемые в порядке административного судопроизводства, не однородны. Положения КАС РФ закрепляют общий процессуальный порядок рассмотрения и разрешения судами дел публично-правового характера, предусматривая при этом определенные особенности для дел отдельных категорий.

Ряд из них носят характер индивидуального публичного правоприменения. Например, это касается дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (гл. 25 КАС РФ). Общий правовой порядок определения кадастровой стоимости имущества как публично-правовая процедура в них не оспаривается, заявитель не согласен лишь с результатом этой оценки. Разумеется, здесь следует говорить о предполагаемом нарушении субъективного права лица, но никак не общественного, публичного интереса. При оформлении административного искового заявления об оспаривании кадастровой оценки административный истец должен указать юридико-фактические основания своего несогласия с результатом оценки, а в судебном разбирательстве — их доказать.

Аналогичную правовую природу имеют дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (гл. 26 КАС РФ). Опять-таки административный истец не оспаривает сам закрепленный законодательством судебный порядок

<sup>6</sup> Жидкова Е. Н. Воззрения А. Д. Градовского на публичное право // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2012. Вып. 10 (114). С. 326–332.

<sup>7</sup> Гукасян Р. Е. Избранные труды по гражданскому процессу. М. : Проспект, 2008. С. 245.

защиты прав, он лишь полагает, что в конкретном деле было допущено нарушение процессуальных сроков, приведшее к нарушению его субъективного права на разумный срок судопроизводства или исполнения судебного акта.

Здесь возникает другой вопрос: насколько указанные дела отвечают общим признакам дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, сформулированных Пленумом Верховного Суда РФ? Споры связаны не с реализуемой органом публичной власти функцией, а с результатами публично-правовой деятельности, причем в рамках конкретного правоотношения. Если взять за основу общий признак оспаривания публично-правового полномочия, реализуемого одной стороной спорного материального правоотношения по отношению к другой стороне, то в рассматриваемых категориях дел он отсутствует. В этой связи представляется, что они являются частноправовыми и подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

Показательно, что проблематика, связанная с проникновением гражданско-правовых норм в отдельные дела, традиционно рассматриваемые по правилам административного судопроизводства, поднимается многими авторами. Так, пишут о взаимодействии норм административного и гражданского права при решении вопроса о привлечении лица к административной ответственности<sup>8</sup>. Однако в данном случае лицом оспаривается сам факт привлечения к административной ответственности, то есть непосредственно публично-правовая функция соответствующего органа власти. Поэтому эти дела, как и дела о привлечении лица к уголовной ответственности, имеют публично-правовую природу.

Вместе с тем ярко выраженную публично-правовую природу имеют и дела о лишении и ограничении дееспособности гражданина. Безусловно, гражданин, в отношении которого решается вопрос об ограничении или лишении дееспособности, с этим не согласен. Правом инициирования судебного производства по указанным делам обладают как частноправовые субъекты (члены семьи), так и органы власти (органы опеки и попечительства, меди-

цинские организации). Помимо того, что в этих делах явно присутствует спор о праве, это еще и спор публично-правовой, поскольку лишение и ограничение дееспособности производится судом, то есть органом государственной власти. Поэтому весьма спорно, что рассмотрение этих дел отнесено к гражданскому судопроизводству (особому производству).

Как видно, определить круг дел чисто публично-правовой природы проблематично, но возможно. Действующий КАС РФ не содержит соответствующего критерия, что затрудняет решение вопроса о том, в каком порядке следует рассматривать то или иное дело. Например, спор, возникший из решения органа государственной или муниципальной власти об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо ввиду его нецелевого использования, рассматривается по общему правилу в гражданском судопроизводстве, по правилам искового производства (ст. 279 ГК РФ). Ученые указывают, что смежные дела — об оспаривании отказа органа власти в предоставлении гражданину земельного участка — должны также рассматриваться и разрешаться в исковом производстве. Если же гражданин, являющийся стороной в данном деле, подает по нему административное исковое заявление, суд должен предложить ему заменить свое требование на требование гражданско-правового характера, а в случае отказа с его стороны оставить заявление без рассмотрения<sup>9</sup>. Здесь нельзя не отметить, что гражданин в такой ситуации оказывается жертвой конкуренции процессуального законодательства. Прежде всего он может не обладать достаточными юридическими познаниями для того, чтобы свободно ориентироваться в вопросе разграничения публичного и частного в праве. Лишать его на этом основании судебной защиты совершенно недопустимо. Во-вторых, принуждение его к участию в гражданском судопроизводстве незаконно: он вправе заявить то требование, которое считает нужным заявить, а дело суда — рассмотреть это требование и вынести по нему решение. В-третьих, защита своего права на получение от государства земельного участка в порядке административного

<sup>8</sup> Васильева А. Ф. Взаимодействие норм гражданского и административного права при привлечении к административной ответственности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2018. № 3. С. 190–196.

<sup>9</sup> Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы : монография / А. Т. Боннер, Н. А. Громошина, Т. В. Докучаева [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной. М. : Проспект, 2017. С. 124–125.



судопроизводства для него предпочтительнее, чем в гражданском, в силу преобладания в административном судопроизводстве защиты «слабой стороны правоотношения», коей гражданин и выступает, а также по причине «процессуальных льгот» в доказывании.

При этом вряд ли вызовет сомнения то обстоятельство, что правоотношение, связанное с изъятием органом публичной власти земельного участка у его собственника, не отвечает родовым признакам гражданских правоотношений, закрепленных в ст. 2 ГК РФ и ст. 124 ГК РФ. Согласно им, гражданские права реализуются своей волей и в своем интересе, а гражданские правоотношения связывают взаимно равных друг другу субъектов (включая государство).

Вместе с тем нельзя не признать, что мнение об отнесении дел об отказе в предоставлении земельного участка к делам гражданского судопроизводства является обоснованным: эти дела, как и дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок, дела об оспаривании кадастровой стоимости, не связаны с оспариванием самой публично-правовой функции — заявитель лишь не согласен с ее результатом, имеющим частноправовое «приложение». Но в любом случае от отсутствия легального критерия разграничения гражданского и административного судопроизводства в первую очередь страдают граждане.

Представляется, что к публично-правовым делам, рассматриваемым и разрешаемым по правилам КАС РФ, должны быть отнесены дела об оспаривании актов, решений и действий (бездействия), имеющих публично-правовую природу, то есть распространяющихся на неограниченный круг лиц. При решении вопроса о возбуждении производства по делу судам следует исходить из того, оказывает ли публично-правовой акт, решение, действие (бездействие) влияние только на конкретное лицо или на всё общество в целом.

Далее, в административном судопроизводстве предусмотрен институт обязательного судебного представительства по ряду дел, а также институт профессионального представительства. В соответствии с ч. 1 ст. 55 КАС РФ представителями в суде по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование

либо ученую степень по юридической специальности.

Не касаясь вопроса о том, насколько данное правило целесообразно и не препятствует доступу к судебной защите (а следует помнить, что не всегда и не везде у гражданина есть возможность обратиться к лицу, имеющему высшее юридическое образование), необходимо отметить, что включение в административное процессуальное законодательство этого требования, вероятно, было продиктовано стремлением законодателя обеспечить суду возможность своевременного и правильного рассмотрения и разрешения административных дел путем повышения юридического уровня сторон. Следуя этому посылу, было бы правильно одновременно закрепить обязанность административного истца по тем категориям дел, в которых обязательно участие представителя, в административном исковом заявлении указывать нормативные правовые акты, подлежащие применению в деле, ссылаться на конкретные нормы, закрепляющие нарушенные или оспоренные права и интересы административного истца, — по аналогии с требованиями гражданско-процессуального законодательства к заявлению, подаваемому прокурором, и арбитражно-процессуального законодательства.

Наконец, невозможно не затронуть следующий вопрос. В соответствии с положением п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, суд отказывает лицу в принятии административного искового заявления, если «из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца». Выше уже было сказано о том, что по указанным категориям дел нужно закрепить требование указать в административном исковом заявлении, какие публичные права и интересы нарушает оспариваемый нормативный правовой акт либо акт, содержащий разъяснения действующего законодательства. В настоящее время административный истец обязан указать, какие его субъективные, личные права и интересы нарушаются оспариваемыми актами, что в корне неправильно, поскольку такой подход противоречит природе публичного права и интереса. Однако отказывать в

принятии административного искового заявления по мотиву отсутствия в нем достаточных данных, позволяющих усмотреть нарушение прав заявителя оспариваемым актом, категорически нельзя. Мнение о том, было ли нарушение прав и интересов в конкретном деле, у суда формируется только после рассмотрения дела по существу. Исключительно по завершении судебного разбирательства, в рамках которого стороны правового конфликта имели конституционно закрепленную возможность представить суду доказательства своих требований и возражений, высказать свои мнения, дать объяснения, суд вправе прийти к заключению о том, было ли правонарушение и кто из участников дела его допустил. Но никак не на этапе принятия административного искового заявления.

Однако в данном вопросе важнее всего то, что по нему существует четко выраженная правовая позиция Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд еще в 2006 г. указал следующее: «В случае поступления в суд заявления об оспаривании нормативного правового акта суд не вправе своим определением отказать в принятии такого заявления со ссылкой на то, что оспариваемый акт не нарушает права, свободы и законные интересы заявителя; вопрос о нарушении нормативным правовым актом прав, свобод и законных интересов гражданина, организации должен решаться непосредственно в судебном заседании при разрешении гражданского дела по существу. Иное являлось бы отступлением от принципа равенства всех перед законом и судом, осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон и ограничением права на судебную защиту»<sup>10</sup>. Не нужно лишний раз подчеркивать, что правовые позиции Конституционного Суда РФ обладают высшей юридической силой, должны безукоризненно исполняться всеми органами государственной власти, гражданами и организациями. Очевидно также, что анализируемое положение п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ прямо противоречит приведенной по-

зиции Конституционного Суда и должно быть исключено.

Итак, рассмотрение отдельных проблем, связанных с возбуждением административного судопроизводства в Российской Федерации, позволило прийти к ряду выводов.

Во-первых, административное судопроизводство в настоящее время представляет собой конституционно закрепленную процессуальную форму защиты публичных прав и интересов в российском государстве. Ее обособление от гражданского судопроизводства поставило перед законодателем и научным сообществом важнейшую задачу — определить перечень тех дел, которые подлежат рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства, по правилам КАС РФ. Ранее, до принятия КАС РФ в 2015 г., такой проблемы не было, поскольку дела публично-правовой природы рассматривались судами общей юрисдикции по правилам ГПК РФ, в рамках общей исковой формы, с отдельными особенностями, закрепленными в разделе «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». По сути дела, проблемы подведомственности не было; суд разрешал конкретные дела, в ряде случаев сочетающие в себе частные и публичные начала, по единым правилам искового производства, применяя в случае необходимости специальные процессуальные правила.

Придание производству по делам, возникающим из публичных правоотношений, статуса изолированной процессуальной формы отправления правосудия повлекло необходимость разграничения частноправовых и публично-правовых дел; легальный критерий для этого вплоть до сегодняшнего дня отсутствует. Согласно правовой позиции Пленума Верховного Суда РФ, в порядке административного судопроизводства следует разрешать дела, не основанные на равенстве их участников, в рамках которых одна сторона осуществляет в отношении другой стороны функцию публичного принуждения<sup>11</sup>. Вместе с тем этот критерий всё

<sup>10</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24.01.2006 № 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

<sup>11</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_205136/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205136/) (дата обращения: 10.02.2023).

же не позволяет в полной мере разграничить дела об оспаривании публично-правовых функций и дела индивидуального публичного правоприменения (которые, как представляется, не имеют публично-правового характера).

Во-вторых, порядок возбуждения административного судопроизводства как формы рассмотрения и разрешения публично-правовых дел должен учитывать природу публичного права как объекта судебной защиты. Публичное право, в отличие от частного, принадлежит не только одному конкретному лицу (административному истцу), но всему обществу в целом, неограниченному кругу лиц. В связи с этим требуется внести изменения в действующий КАС РФ и закрепить требование об обязательном указании в административном исковом заявлении, в чем заключается публичный характер права или интереса, нарушенного, по мнению заявителя, актами, решениями, действиями (бездействием) органов публичной власти.

В-третьих, поскольку по ряду публично-правовых дел КАС РФ предусматривает обязательное участие представителя, в качестве которого

может выступать лицо, имеющее высшее юридическое образование или ученую степень по юриспруденции, будет целесообразно по данным делам закрепить обязательность указания в административном исковом заявлении на конкретные нормы, регулирующие нарушенные или оспоренные, по мнению заявителя, права и интересы публично-правовой природы, и нормативные акты, подлежащие применению в данном деле.

Наконец, совершенно необходимым видится исключение п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, в соответствии с которым суд отказывает в принятии административного искового заявления, если из административного искового заявления не следует, что оспариваемым актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца. Эта норма прямо противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой прийти к выводу о нарушении либо ненарушении права суд может исключительно по итогам судебного разбирательства.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев А. С.* Русское государственное право : конспект лекций. — Изд. 4-е. — М. : Типография Общества распространения полезных книг, 1897. — 582 с.
2. *Васильева А. Ф.* Взаимодействие норм гражданского и административного права при привлечении к административной ответственности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». — 2018. — № 3. — С. 190–196.
3. *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского процесса / под ред. В. А. Томсинова. — М. : Зерцало, 2003. — 464 с.
4. *Гукасян Р. Е.* Избранные труды по гражданскому процессу. — М. : Проспект, 2008. — 480 с.
5. *Жидкова Е. Н.* Воззрения А. Д. Градовского на публичное право // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». — 2012. — Вып. 10 (114). — С. 326–332.
6. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2003. — 430 с.
7. *Малешин Д. Я.* Новеллы групповых исков // Журнал российского права. — 2020. — № 5. — С. 94–103.
8. *Фосскуле А., Кайзер А.-Б.* Субъективное публичное право // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 5 (120). — С. 132–138.
9. *Гражданский процесс современной России: проблемы и перспективы : монография / А. Т. Боннер, Н. А. Громошина, Т. В. Докучаева [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной.* — М. : Проспект, 2017. — 208 с.

*Материал поступил в редакцию 10 февраля 2023 г.*



## REFERENCES

1. Alekseev AS. Russkoe gosudarstvennoe pravo: konspekt lektsiy [Russian State law: Lecture notes]. 4th ed. Moscow: Printing House of the Society for the Distribution of Useful Books; 1897. (In Russ.).
2. Vasilyeva AF. Vzaimodeystvie norm grazhdanskogo i administrativnogo prava pri privlechenii k administrativnoy otvetstvennosti [Interplay between civil and administrative law in administrative liability]. *Proceedings of Voronezh State University. Series «Law»*. 2018;3:190-196. (In Russ.).
3. Vaskovsky EV. Uchebnik grazhdanskogo protsessa [Textbook of civil procedure]. Tomsinov VA (ed.). Moscow: Zertsalo Publ.; 2003. (In Russ.).
4. Ghukasyan RE. Izbrannye trudy po grazhdanskomu protsessu [Selected works on civil procedure]. Moscow: Prospect Publ.; 2008. (In Russ.).
5. Zhidkova EN. Vozzreniya A.D. Gradovskogo na publichnoe pravo [A.D. Gradovsky's views on public law]. *Tambov University Review. Series: Humanities*. 2012;10(114):326-332.
6. Korkunov NM. Lektsii po obshchey teorii prava. [Lectures on the general theory of law. St. Petersburg: Law Center-Press Publ.; 2003. (In Russ.).
7. Maleshin DYa. Novelty gruppovykh iskov [Class Action Novels]. *Journal of Russian Law*. 2020;5:94-103. (In Russ.).
8. Fosskule A, Kaiser A-B. Subektivnoe publichnoe pravo [Subjective public law]. *Comparative Constitutional Review*. 2017;5(120):132-138. (In Russ.).
9. Bonner AT, Gromoshina NA, Dokuchaeva NV et al. Gromoshina NA. (ed.). Tsivilisticheskiy protsess sovremennoy Rossii: problemy i perspektivy: monografiya [The civil process of modern Russia: problems and prospects]. Moscow: Prospect Publ.; 2017. (In Russ.).