

УДК 347.91/.95

*Самцов Алексей Владимирович
студент 2 курса магистратуры
Восточно-Сибирского филиала ФГБОУВО
«Российский государственный университет правосудия
имени В.М. Лебедева»,
Российская Федерация, г. Иркутск*

**К ВОПРОСУ О СОСТАВНЫХ ЧАСТЯХ
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
КАК ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация: настоящая статья посвящена дискуссионным вопросам определения составных частей административного судопроизводства Российской Федерации. Автором проанализированы процедуры судебного разрешения споров, возникающих из административных правоотношений арбитражными судами и производства по делам о привлечении к административной ответственности на предмет их принадлежности к административному судопроизводству. В заключении приводятся выводы по результатам проведенного исследования и концептуальное значение изученных вопросов.

Ключевые слова: административное судопроизводство, арбитражное судопроизводство, административная ответственность, гражданский процесс, орган публичной власти, публичное право, ненормативный правовой акт, судебная власть.

*Samtsov Alexey Vladimirovich
2nd year graduate student
East Siberian branch of the Federal State Budgetary Educational*

*Institution of Higher Education
«Russian State University of Justice
named after V.M. Lebedev»,
Russian Federation, Irkutsk*

**ON THE QUESTION OF THE COMPONENTS ADMINISTRATIVE
PROCEEDINGS AS FORMS OF JUDICIAL POWER
IMPLEMENTATION IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract: this article is devoted to the controversial issues of defining the components of administrative proceedings in the Russian Federation. The author analyzes the procedures for judicial resolution of disputes arising from administrative legal relations by arbitration courts and proceedings in cases of administrative liability for their belonging to administrative proceedings. The conclusion provides conclusions based on the results of the study and the conceptual significance of the issues studied.

Key words: administrative proceedings, arbitration proceedings, administrative responsibility, civil procedure, public authority, public law, non-normative legal act, judicial authority.

Законодательное закрепление судебного контроля за законностью и обоснованностью нормативных правовых актов и актов, не обладающих нормативными свойствами, а также действиями (бездействием) органов публичной власти и их должностных лиц является одним из признаков правового государства и гарантией конституционного принципа разделения властей. Данный контроль осуществляется в форме административного судопроизводства, представляющего собой судебную процедуру по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений [13].

Исторически административное судопроизводство выделилось из процедуры рассмотрения гражданских дел, в связи с чем в данном виде судопроизводства сохраняются принципы, присущие гражданскому процессу и родственному ему арбитражному процессу, прежде всего состязательность, непрерывность, непосредственность судебного разбирательства. Вместе с тем, поскольку дела указанной категории, ввиду наличия в них публичного элемента, отличаются от частноправовых (гражданских) споров, они приобретают свою характерную специфику.

Так, ключевой особенностью процедуры рассмотрения административных дел (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений) является иной, в сравнении с гражданскими спорами, подход к распределению бремени доказывания: обязанность доказать обстоятельства, послужившие основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения действия (бездействия), возлагается на орган публичной власти, совершивший соответствующее действие (бездействие). То есть, в рамках рассмотрения спора, возникшего из административных правоотношений заявитель (административный истец) не обязан доказывать незаконность действия (бездействия) органа публичной власти, ему достаточно лишь сослаться на указанное обстоятельство. В свою очередь, орган публичной власти, несущий процессуальные права и обязанности ответчика, должен доказать суду, что совершенное им действие (бездействия), принятый нормативный или ненормативный правовой акт, соответствует требованиям закона.

Конституция Российской Федерации в части 2 статьи 118, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020, закрепляет, что судебная власть в России осуществляется через конституционное, гражданское, арбитражное, административное и уголовное судопроизводство. Помимо этого, статья 46 основного закона предусматривает право каждого на судебное обжалование решений и

действий (или бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц.

Законодатель, учитывая характерные различия между видами судопроизводства, стремился закрепить их в отдельных федеральных законах. Особенно хорошо это заметно на примере уголовного и конституционного судопроизводства, закрепленных, соответственно, в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации и Федеральном конституционном законе № 1-ФКЗ от 21.07.1994 «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Вместе с тем, административное судопроизводство урегулировано совершенно иным образом: сегодня в России отсутствует единый закон, регламентирующий судебное производство по административным делам. И если однозначно точно можно утверждать, что указанный вид судопроизводства регламентирован Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), применяемым судами общей юрисдикции, то ответ на вопрос о том, являются ли положения раздела III Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) формой осуществления административного судопроизводства, не так однозначен.

Некоторые исследователи к источникам административного судопроизводства также относят и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [7, с. 78; 8]. При этом частью 5 статьи 1 КАС РФ специально оговорено, что его положения не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. В свою очередь глава 25 АПК РФ предусматривает применение указанного кодекса и при разрешении дел об административных правонарушениях (глава 25 раздела III Кодекса).

Такая особенность правового регулирования административного судопроизводства, выраженная в отсутствии единого процессуального

закона и обособленности КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ друг от друга, ставит под сомнение единство административного судопроизводства как одной из форм осуществления судебной власти в Российской Федерации и порождает вопросы о том, из каких элементов оно состоит.

С момента принятия в 2015 году КАС РФ остается дискуссионным вопрос о том, почему административное судопроизводство суды общей юрисдикции осуществляют по правилам КАС РФ, а арбитражные по АПК РФ? [9, 78]. Являются ли данные кодексы отражением одного и того же правового явления – административного судопроизводства или к такому может быть отнесен только судебный процесс по правилам КАС РФ, а положения АПК РФ это совершенно иной процессуальный порядок рассмотрения споров, возникающих из публичных правоотношений?

До внесения изменений в часть 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации в 2020 году схожая ситуация наблюдалась и в вопросе правового регулирования гражданского судопроизводства: данная форма судебной власти регламентировалась одновременно как Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – ГПК РФ), так и АПК РФ. И лишь после внесения изменений в указанную статью основного закона окончательно закреплено, что данные виды процессов относятся к разным видам судопроизводства.

Однако в случае с административным судопроизводством подобной ситуации не произошло. Введение в действие КАС РФ не привело к унификации данной отрасли процессуального права, в связи с чем в 2020 году помимо ранее обозначенного вопроса появился и новый: к какой форме судопроизводства относятся положения раздела III АПК РФ: административному или арбитражному?

В период обсуждения принятия КАС РФ высказывалось мнение, что данный кодекс должен регулировать не только порядок рассмотрения дел с участием граждан, но и юридических лиц, предпринимателей, а также еще

одного условия – создания системы административных судов. Таким образом, допускалась возможность переноса норм об административном судопроизводстве не только из подраздела III ГПК РФ, но и раздела III АПК РФ в новый кодекс, чего так и не произошло (за исключением норм главы 23 АПК РФ об оспаривании нормативных правовых актов).

По мнению Р.О. Опалева выделение арбитражного судопроизводства в отдельный вид судопроизводства должно повлечь за собой внесение изменений в АПК РФ, который не обладает рядом существенных особенностей, присущих современному административному судопроизводству по КАС РФ. Административное судопроизводство и арбитражное судопроизводство по делам, возникающим из административных правоотношений, по мнению указанного автора, имеют слишком значимые отличия, которые не позволяют говорить о них как об одном виде судопроизводства [11].

Иная точка зрения основывается на том, что административное судопроизводство, так же как и арбитражное судопроизводство, относится к цивилистическому процессу, и с точки зрения их сущности являются одним правовым явлением, хоть и несколько по-разному урегулированным в КАС РФ и АПК РФ. При этом совершенно обоснованно отмечается, что общей проблемой всех трех цивилистических кодексов является то, что один и тот же процессуальный институт может иметь различное закрепление в нормах права и, следовательно, по-разному реализовываться на практике [6, с. 21].

Действительно, в ряде своих аспектов КАС РФ ушел значительно дальше, чем АПК РФ. В частности, положения статьи 48 АПК РФ не учитывают особенности правопреемства в материальных публичных правоотношениях, в отличие от статьи 44 КАС РФ. Далее, нормы главы 9 АПК РФ никак не регулируют вопрос распределения судебных расходов по административным делам, тогда как в КАС РФ такой порядок

урегулирован подробно главой 10. Кроме того, в отличие от главы 11 КАС РФ, АПК РФ не содержит инструментария мер процессуального принуждения, оснований и порядка их применения, хотя таковой мог быть полезен в определенных ситуациях.

Однако, не смотря на данное обстоятельство, с точки зрения своего существа, производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, установленное разделом III АПК РФ, на наш взгляд, является таким же административным судопроизводством, как и тот, что осуществляется по правилам КАС РФ. Тот факт, что КАС РФ в части своих положений может превосходить АПК РФ как по наличию в нем тех или иных институтов, эффективности правового регулирования, само по себе не свидетельствует о том, что рассматриваемые кодексы регулирует различные правоотношения.

Целью административного судопроизводства, осуществляемого как по правилам КАС РФ, так и АПК РФ, является защита публичных прав и интересов административного истца (заявителя), реализуемая путем разрешения административных и иных публичных споров, участники которых находятся в состоянии юридического неравенства, а одна сторона (ответчик) реализует в отношении другой властные полномочия.

При этом производство по делам из публичных правоотношений в отечественном законодательстве и юридической литературе традиционно всегда рассматривалось как разновидность гражданского и арбитражного процесса [10, с. 125]. Кроме того, административное судопроизводство исторически имеет прямое родство с гражданским (и арбитражным) судопроизводством и использует присущую последнему форму искового производства и терминологию [12, с. 6].

В свою очередь, возможные несовершенства АПК РФ в вопросах, касающихся производства по делам из публичных правоотношений, в сравнении в КАС, исходя из принадлежности административного

судопроизводства к гражданскому процессу, могут устраняться посредством применения аналогии закона (часть 5 статьи 3 АПК РФ). Так, например, арбитражные суды, при разрешении вопроса о соблюдении заявителем срока на подачу заявления об оспаривании постановления, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, по аналогии применяют положения частей 6 и 9 статьи 219 КАС РФ.

Выделение отдельной отрасли арбитражно-процессуального права и принятие соответствующего кодекса изначально было обусловлены необходимостью создания эффективного механизма разрешения споров между субъектами предпринимательской деятельности, возникающих в рамках гражданских (частных) отношений. Об этом свидетельствует первая версия АПК РФ от 1992 года, что не содержала норм, регулирующих производство по административным делам.

По мнению автора, введение правовой конструкции «арбитражное судопроизводство» в первую очередь преследовало целью обособить друг от друга именно исковое производство по гражданским делам, рассматриваемым по правилам ГПК РФ и АПК РФ, с учетом того, что по правилам последнего разрешаются многомерные и специфические с процессуальной точки зрения корпоративные споры и дела о банкротстве.

В этой связи говорить о том, что предусмотренная АПК РФ процедура разрешения споров, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, представляет собой иной правовой институт, не являющийся административным судопроизводством, не приходится. С учетом сущности рассматриваемого института, порядок разрешения дел в порядке раздела III АПК РФ, пусть и базирующегося на нормах об исковом производстве, выступает в качестве проявления одной из форм административного судопроизводства, а не арбитражного.

Обратный подход неизбежно повлечет постановку ошибочного, на наш взгляд, вывода о том, что ныне утративший силу подраздел III

ГПК РФ, содержащиеся в котором нормы которого во многом легли в основу действующего КАС РФ, регламентировал рассмотрение споров в порядке гражданского судопроизводства, а не административного.

Переходя к обсуждению вопроса о том, является ли производство в судах по делам об административных правонарушениях, урегулированное КоАП РФ частью административного судопроизводства, необходимо определиться с правовой природой указанного института.

Первая группа исследователей придерживается мнения о том, что производство по делам о привлечении к административной ответственности (административно-юрисдикционный процесс) в своей сущности имеет мало общего с гражданским процессом, а гораздо больше пересекается с уголовным судопроизводством [6, с. 19]. Обусловлена такая позиция тем, что в данной форме процесса публичный орган обвиняет лицо в совершении наказуемого противоправного деяния и передает дело в суд для разрешения вопроса о привлечении к юридической ответственности [14, с. 6]. Суд в данной ситуации примеряет на себя не свойственную, с точки зрения гражданских начал процесса, роль: оценку действий лица, обвиняемого в нарушении требований публичного права, и привлечение его к административной ответственности.

В свою очередь, вторая группа представителей науки исходит из толкования части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, которая не выделяет в отдельную форму судопроизводства рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности [7, с. 8]. Тот факт, что судебное производство по делам об административных правонарушениях осуществляется по тем же правилам, по которым данные дела разрешаются административными органами, не свидетельствует о том, что указанное производство не является проявлением судебной власти. Иной подход, по мнению сторонников данной точки зрения, нивелирует различия судебной и исполнительной власти, приравнивает

производство по таким делам к некой специальной осуществляемой судами административной деятельности, а не судебной [8].

Автор настоящей работы полагает возможным согласиться с точкой зрения о том, что положения КоАП РФ, касающиеся как привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности, так и оспаривания в судах актов органов публичной власти о привлечении к ответственности, по существу следует рассматривать как проявление административного судопроизводства. В поддержку данной точки зрения полагаем необходимым дополнительно привести следующие доводы.

Во-первых, положения раздела IV КоАП РФ наделяющие, по мнению некоторых исследователей, суд несвойственной ему функцией привлекать граждан и юридические лица к юридической ответственности, не противоречат существу административного судопроизводства и во многом пересекается с положениями КАС РФ и АПК РФ.

Так, в силу части 1 статьи 286 КАС РФ органы публичной власти вправе обратиться в суд с административным иском в порядке главы 32 указанного кодекса о взыскании с физических лиц не только обязательных платежей, но и санкций. То есть в данном случае суд также наделяется полномочиями по разрешению вопроса о привлечении к юридической ответственности (установлению санкции). В свою очередь, положениям статьи 29 и параграфа 2 главы 25 АПК РФ рассмотрение дел об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности прямо позиционируется в качестве одного из производств в структуре административного судопроизводства.

Во-вторых, одним из ключевых элементов законодательства об административных правонарушениях является оспаривание постановлений должностных лиц о привлечении к административной ответственности, урегулированное главой 30 КоАП РФ. По своей правовой природе постановление о привлечении к административной ответственности

является таким же ненормативным правовым актом (решением) административного органа, затрагивающим субъективные права лица в сфере публичных правоотношений и может быть оспорено в суде.

Между тем, постановление о привлечении к административной ответственности подлежит оспариванию в суде общей юрисдикции только по правилам глава 30 КоАП РФ, тогда как иные ненормативные правовые акты – по правилам главы 22 КАС РФ. В свою очередь, по правилам АПК РФ рассматриваются как жалобы на постановления о привлечении к административной ответственности (глава 25), так и ненормативные правовые акты, решения (глава 24).

В этой связи представляется обоснованным признание дел об административных правонарушениях в качестве одной из категорий административных дел (пусть КАС РФ не относит их к таковым), тогда как процедура их разрешения судами по своей правовой природе является еще одной формой реализации административного судопроизводства.

Проведенный в настоящей статье анализ норм права позволяет сделать следующие выводы:

1) Предусмотренный разделом III АПК РФ порядок производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, необходимо рассматривать в качестве составной части административного судопроизводства. Данный процессуальный порядок не является элементом арбитражного судопроизводства, а лишь берет из него процессуальную основу, сохраняя при этом приверженность основным началам административного судопроизводства;

2) Производство по делам об административных правонарушениях, урегулированное КоАП РФ, является одним из видов судебных производств, входящих в структуру административного судопроизводства наряду с производствами, предусмотренными КАС РФ и АПК РФ. Названная категория дела, по своей сути, относится к категории

административных, несмотря на то, что не понимается в КАС РФ;

3) Административное судопроизводство необходимо рассматривать в качестве единой деятельности суда по реализации судебной власти в Российской Федерации по правилам административно-процессуальной формы, закрепленной нормами КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ. Имеющая раздробленность законодательного регулирования административного судопроизводства обусловлена особенностями устройства судебной системы России и значительными временными промежутками между принятиями указанных кодексов.

Данная статья затрагивает вопросы, имеющие концептуальное значение для понимания единства административного судопроизводства, которые необходимо включать в учебные программы подготовки будущих юристов для формирования у них комплексного понимания рассматриваемого института. Кроме того, дальнейшие научные изыскания по данной теме способны актуализировать вопрос о целесообразности объединения норм КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ в рамках одного кодекса или их унификации в целях совершенствования правового регулирования.

Использованные источники:

1. Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – № 237.

2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 15.12.2025) // Российская газета. – 2002. – № 137.

3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 09.04.2026) // Российская газета. – 2002. – № 2002.

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 09.04.2026) // Российская газета. – 2015. – № 49.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.05.2026) // Российская газета. – 2001. – № 256.

6. Громошина Н.А. Административное судопроизводство в арбитражном судопроизводстве: проблема соотношения / Н.А. Громошина // Хозяйство и право. – 2024. – № 11. – С. 14 - 24.

7. Кирющенко И.И. Административное судопроизводство: понятие, предмет и содержание / И.И. Кирющенко // Административное право и процесс. – 2025. – № 9. – С. 75 - 78.

8. Кононов П.И. Производство в судах по делам об административных правонарушениях как составная часть административного судопроизводства. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. — URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=151269#SEAnQKVSZH4GDETs> (дата обращения: 11.05.2026).

9. Лупарев Е.Б., Потапенко С.В. К вопросу об унификации административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах / Е.Б. Лупарев, С.В. Потапенко // Административное право и процесс. – 2024. – № 12. – С. 78 - 81.

10. Михайлова Е.В. О некоторых проблемах административного судопроизводства / Е.В. Михайлова // Российский юридический журнал. 2023. – № 3. – С. 122 - 132.

11. Опалев Р.О. Право на эффективную судебную защиту в административном судопроизводстве. 2023 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. — URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?>

req=doc&base=CMB&n=19151&dst=102209#A7opQKVceVFCSrWu (дата обращения: 12.05.2026).

12. Попова Ю.А. Процессуальная форма разрешения споров, возникающих из публичных и административных правоотношений / Ю.А. Попова // Российский судья. – 2011. – № 4. – С. 5 - 8.

13. Соловьев А.А., Опалев Р.О. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства. Монография, 2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. — URL: [http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18450#038646355133233645)

req=doc&base=CMB&n=18450#038646355133233645 (дата обращения: 12.05.2026).

14. Щепалов С.В. Основное процессуальное правоотношение в судопроизводстве по делу об административном правонарушении / С.В. Щепалов // Административное право и процесс. – 2023. – № 2. – С. 3 - 9.