

## ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ПОДСУДНОСТИ ДЕЛ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Н.Е. Гришина, магистрант

О.В. Панкратова, канд. юрид. наук, доцент

Российский государственный университет правосудия им. В.М. Лебедева, Северо-Кавказский филиал  
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2026-5-2-187-192

***Аннотация.** Актуальность исследования обусловлена необходимостью обеспечения единообразного подхода к определению подсудности дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений, при отсутствии четких законодательных критериев её установления. В статье анализируются особенности установления родовой и территориальной подсудности данной категории дел, а также выявляются практические трудности, возникающие при разграничении компетенции судов по делам рассматриваемой категории и выборе надлежащей процессуальной формы рассмотрения спора. По результатам исследования обозначены отдельные недостатки правового регулирования и предложены направления их разрешения.*

***Ключевые слова:** административное судопроизводство; подсудность; компетенция; подведомственность; административно-правовые споры.*

Особый характер и субъектный состав споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, предопределяют наличие ряда процессуальных особенностей их рассмотрения и разрешения, включая установление подсудности данной категории дел. В отличие от гражданско-правовых споров они характеризуются неравенством участников, один из которых осуществляет властные полномочия по отношению к другому, ограниченному в своей имущественной самостоятельности и автономии воли. Указанная особенность, связывающая публичные правоотношения с императивным началом, находит отражение в процессуальной форме защиты нарушенных прав, включая порядок рассмотрения дел и распределение их между судами.

Обращение к вопросам установления подсудности по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, требует предварительного уточнения используемого понятийного аппарата, поскольку действующее процессуальное законодательство не отличается терминологической однородностью в регулировании рассматриваемого вопроса. В нормативных актах параллельно используются такие категории, как «подсудность», «компетенция» и «подведом-

ственность», смысловое наполнение каждой из которых связано с определением круга дел, подлежащих рассмотрению тем или иным судом, однако их соотношение не всегда проводится последовательно.

Так, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ) оперирует как понятием компетенции (гл. 4, ст. ст. 27-32), так и понятием подсудности (ст. ст. 34039). В свою очередь, в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – ГПК РФ) законодатель в основном обращается к термину «подсудность», лишь в отдельных положениях упоминая понятие компетенции (ст. 5, ч. 3 ст. 22). Наконец, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) сохраняет одновременное использование категорий подведомственности, подсудности и компетенции, однако не всегда придает им самостоятельное смысловое значение. Так, при решении вопроса о разграничении предметов ведения между судами общей юрисдикции, арбитражными судами и иными судебными органами законодатель одновременно использует категорию подведомственности (ст. 17 КАС РФ), компетенции (ч. 4 ст. 1, ст. 17 КАС РФ) и подсудности (ст. 19, ч. 1 ст. 22, ч. 2.1 ст. 27 КАС РФ).

Вопрос о соотношении указанных категорий неоднократно становился предметом научного осмысления и получил широкое освещение в доктрине процессуального права. В рамках же настоящего исследования, не вдаваясь в детальный анализ существующих подходов, представляется возможным исходить из следующего их разграничения.

Категория «подведомственность», несмотря на постепенное вытеснение ее термином «компетенция» в законодательстве, сохраняет самостоятельное значение как межотраслевой процессуальный институт. Под подведомственностью целесообразно понимать разграничение предметов ведения между различными юрисдикционными органами, наделенными полномочиями по разрешению юридических споров (судами, органами исполнительной власти, третейскими судами) [1, с. 49]. Понятием «компетенция», в свою очередь, охватывается разграничение относимости юридических споров к различным звеньям судебной системы, то есть определение того, какой именно суд уполномочен на их рассмотрение в зависимости от его места в системе судебной власти. Наконец, «подсудность», являясь наиболее узкой категорией в рассматриваемом ряду, отражает распределение дел внутри соответствующей подсистемы судов как по вертикали (родовая подсудность), так и по горизонтали (территориальная подсудность) [1, с. 59]. Этот подход к соотношению всех упомянутых категорий можно считать общепризнанным, но в доктрине встречается и иная точка зрения, рассматривающая указанные категории сквозь призму единого понятия подсудности, дифференцируемой на межсистемную (соотносимую с компетенцией) и внутрисистемную (соответствующую подсудности в ее традиционном понимании) [2, с. 151].

Переходя непосредственно к особенностям определения подсудности дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, следует прежде всего отметить, что их рассмотрение отнесено к компетенции как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов. Дела, подведомственные судам общей юрисдикции, рассматриваются по правилам КАС РФ, тогда как дела, отнесенные к компетенции арбитражных судов, – по правилам раздела III АПК РФ. Разграничение ком-

петенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами применительно к делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, осуществляется с использованием стандартных критериев, выработанных для определения компетенции арбитражных судов, которые, как известно, рассматривают экономические споры с участием преимущественно юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Иные категории споров, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и не основанные на равенстве и автономии воли их участников, при условии участия в них субъекта, наделенного публичными полномочиями, подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции по правилам КАС РФ. К таковым, следуя положениям ст. 17 КАС РФ, законодатель относит, во-первых, дела, возбуждаемые по инициативе граждан и организаций, чьи права, свободы или законные интересы, как они полагают, были нарушены в результате реализации властных полномочий государственным органом или должностным лицом в рамках административных или иных публичных правоотношений, а во-вторых, дела, связанные с судебным контролем за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, включая, например, дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, о прекращении деятельности СМИ и др.

Однако для целей определения подсудности дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, наряду с установлением характера спорного материально-правового отношения и его субъектного состава, подлежит учету ряд законодательно установленных исключений, когда при формальном соответствии дела перечисленным критериям законодатель определяет порядок его рассмотрения и подсудность иначе. Так, к числу таких исключений относятся, в частности, дела о внесении исправлений в записи актов гражданского состояния, которые, несмотря на их административно-правовую природу и участие в соответствующих правоотношениях органа государственной власти, отнесены законодателем к делам особого производства и рассматриваются по правилам гл. 36 ГПК РФ. Сюда же относятся дела об

оспаривании нормативных и ненормативных актов, если они привели к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей (например, дела, связанные с социальными выплатами или предоставлением жилья по договору социального найма, разрешаемые в порядке гражданского судопроизводства).

Полагаем, что наличие подобных и иных исключений, а также возникающих в связи с ними проблем в правоприменительной деятельности, связано прежде всего с тем, что сама категория «административные и иные публичные правоотношения», положенная в основу правового регулирования института подсудности, не получает достаточной степени определенности ни на уровне законодательства, ни в судебной практике. Принято считать, что для квалификации правоотношения в качестве публично-правового необходимо установить его характер и субъектный состав, однако даже формальное совпадение обоих критериев в ряде случаев не позволяет признать спор публично-правовым, что, в свою очередь, влечет применение иных правил определения подсудности и процессуальной формы разрешения спора.

Показательным в рассматриваемом контексте является дело, ставшее предметом рассмотрения Верховного Суда РФ. При рассмотрении дела установлено, что судом первой инстанции было отказано в принятии административного искового заявления о признании незаконным ненормативного правового акта органа местного самоуправления об отказе в предоставлении земельного участка в собственность с ссылкой на неправильное определение подсудности и необходимость рассмотрения спора в порядке гражданского судопроизводства. Не согласившись с выводом суда первой инстанции, Верховный Суд РФ указал, что, несмотря на связь заявленного требования с отношениями собственности, спор вытекает из административных правоотношений, поскольку обусловлен осуществлением органом публичной власти своих полномочий [3].

В связи с изложенным представляется, что критерии определения подсудности и подсудности административных дел нуждаются в более четком разъяснении, особенно в пограничных ситуациях, когда спор может

быть отнесен одновременно к публично- и частноправовому. Обоснованным представляется исходить при разрешении спорных ситуаций из преобладающего характера защищаемого интереса, оценивая, направлен ли спор преимущественно на защиту индивидуально-права конкретного лица либо затрагивает более широкий круг лиц и публичные интересы.

Определение суда, компетентного для разрешения административного спора по существу, позволяет перейти к установлению конкретного звена судебной системы, полномочного рассматривать это дело в качестве суда первой инстанции. При решении этой задачи необходимо различать, во-первых, родовую подсудность, обеспечивающую распределение дел между звеньями судебной системы по вертикали, и, во-вторых, территориальную подсудность, позволяющую определить полномочный для рассмотрения дела суд в пределах одного и того же звена по горизонтали.

Для определения родовой подсудности дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, действует общее правило, универсальное как для административного, так и для гражданского судопроизводства. Законодатель, как известно, производит распределение дел по вертикали по остаточному принципу, относя, по общему правилу, все дела к подсудности районных судов, и методом исключения определяет подсудность мировых судей, судов субъектов РФ и Верховного Суда РФ (ст. 17.1, 20-21 КАС РФ). Интересно заметить, что положения КАС РФ не предусматривали изначально, в отличие от положений ГПК РФ, рассмотрение административных дел мировыми судьями по первой инстанции. Однако в 2016 г. Федеральным законом № 103-ФЗ приняты поправки, устанавливающие упрощенную форму рассмотрения дел о взысканиях обязательных платежей, которые и были отнесены к подсудности мировых судей [4, с. 34].

Особенностью установления родовой подсудности является также отнесение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, к подсудности военных судов, причем законодатель определяет эту подсудность бланкетным образом, отсылая правоприменителя к Федеральному конституционному закону от 23 июня 1999 г.

№ 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации». Следуя положениям ст. 7 названного акта, к подсудности военных судов отнесены те дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в которых сторонами спора являются военнослужащий и орган военного управления или должностное лицо, а спорные правоотношения связаны с прохождением военной службы.

При определении компетенции суда на рассмотрение конкретного административного дела необходимо не только установить его родовую подсудность, то есть определить звено судебной системы, полномочное рассматривать дело в качестве суда первой инстанции, но и выяснить, какому из однородных судов одного уровня оно подсудно по территории. Установление территориальной подсудности дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, также подчиняется универсальному для отечественного процессуального законодательства правилу, в котором в качестве стандартной привязки к территории рассмотрения спора выступает место жительства (нахождения) административного ответчика.

Проблемный аспект установления территориальной подсудности рассматриваемой категории дел связан с ситуацией, когда место нахождения должностного лица не совпадает с территорией, на которую распространяются его полномочия. В таком случае законодатель ориентирует правоприменителя на учет не местонахождения административного ответчика, а границ его пространственной компетенции для определения территориально полномочного для рассмотрения спора суда (ч. 2 ст. 22 КАС РФ). В литературе справедливо обращается внимание на то, что используемый в данном случае критерий территориальной подсудности является неконкретным и трудно определяемым на стадии возбуждения производства по делу, что, как следствие, создает искусственные препятствия для реализации принципа доступности правосудия [5, с. 156].

Законодатель предусматривает альтернативное по территории распределение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, допуская обращение заявителя в суд по месту своего жи-

тельства или нахождения (ч. 3, 3.2 ст. 24 КАС РФ) либо по месту нахождения территориального органа власти, выступающего административным ответчиком (ч. 2 ст. 24 КАС РФ), а по делам о признании информационных материалов экстремистскими – по месту их обнаружения, распространения или местонахождению организации, осуществляющей их производство (ч. 3.1 ст. 24 КАС РФ), что в данном случае представляет собой ряд исключений из общего правила территориальной подсудности, устанавливаемых для частноправовых субъектов в качестве дополнительной гарантии их права на судебную защиту [6, с. 164].

Наконец, особенностью определения территориальной подсудности рассматриваемой категории споров является наличие установленных законом исключений, которые, в отличие от рассмотренных выше альтернативных вариантов территориального распределения дел, подлежат применению не по усмотрению административного истца, а в силу прямого предписания закона, то есть носят императивный характер (исключительная подсудность). В настоящее время законодатель определяет семь разновидностей судебных административно-правовых споров, для которых территориально полномочный на их рассмотрение суд определяется в качестве исключения из общего правила (ст. 23 КАС РФ), причем установление таких исключений обусловлено особенностями соответствующих споров, требующих, как правило, оперативно рассмотрения и территориальной приближенности суда к месту нахождения учреждения, государственного органа или должностного лица, выступающих в качестве административных ответчиков.

Следует отметить, что законодательный подход к установлению правил исключительной подсудности административно-правовых споров представляется наименее удачным во всем институте подсудности, не отличающимся ни системностью, ни последовательностью. Анализ положений КАС РФ позволяет увидеть, что законодатель по не вполне очевидным причинам устанавливает специальные случаи исключительной подсудности в главах, посвященных особенностям рассмотрения отдельных разновидностей споров, причем либо дублирует в них положения, уже

имеющиеся в ст. 23 КАС РФ (например, в ст. 266 КАС РФ), либо формулирует в них новое правило, не корреспондирующее с нормами, содержащимися в Общей части КАС РФ (например, ч. 5 ст. 270 КАС РФ). Можно согласиться с тем, что закрепление в КАС РФ норм об исключительной подсудности отдельных категорий административных дел должно быть единообразным и осуществляться посредством формулирования указанных правил в одной (23-й) статье КАС РФ без дублирования их в главах, посвященных отдельным видам производств, что существенно облегчит правопонимание и правоприменение [7, с. 77-78].

Завершая обзор процессуальных особенностей установления подсудности дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, следует указать и на отсутствие в КАС РФ упоминаний о договорной подсудности, известной гражданскому и арбитражному процессуальному законодательству. В силу публичного интереса в их разрешении, а также участия в них субъекта, наделенного властными полномочиями, такие дела не могут быть переданы на рассмотрение другого, отличного от определенного в законе, суда по собственному усмотрению сторон [7, с. 77].

В заключение представляется важным обобщить, что особенности установления подсудности дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, обусловлены их особой правовой природой, характеризующейся неравенством участ-

ников спора, наличием властного, императивного начала и предопределяющей специфику процессуальной формы их рассмотрения. Указанная специфика проявляется как на уровне разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, так и при определении родовой и территориальной подсудности данной категории дел, включая установление специальных правил и исключений, отступающих от общих начал процессуального регулирования.

Проведенный анализ показал, что институт подсудности административно-правовых споров, в целом построенный системно и на достаточно высоком уровне правового регулирования, не лишен отдельных недостатков, среди которых можно выделить использование неоднородного понятийно-категориального аппарата, недостаточную определенность критериев разграничения подсудности дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, а также дублирование правовых норм и не всегда последовательное их закрепление в тексте КАС РФ. Представляется, что дальнейшее развитие законодательства и судебной практики в данной сфере должно быть направлено на устранение выявленных противоречий и дублирований, а также на уточнение признаков, позволяющих отграничивать административно-правовые споры от смежных категорий дел, что в конечном счете будет способствовать повышению эффективности судебной защиты.

#### Библиографический список

1. Административное судопроизводство: учебник / отв. ред. В.В. Ярков; Урал. гос. юрид. ун-т. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Статут, 2021. – 662 с.
2. Петрова М.Ю. К вопросу соотношения понятий «подведомственность», «подсудность» и «компетенция» // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2023. – № 1. – С. 148-153.
3. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27 декабря 2017 г. № 20-КГ17-17. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-27122017-n-20-kg17-17/>.
4. Боженков М.А. Институт подсудности в административном судопроизводстве РФ // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2022. – № 12-1(75). – С. 33-37.
5. Любимова Е.В. Территориальная подсудность споров с судебными приставами-исполнителями, рассматриваемых по правилам Кодекса административного судопроизводства РФ // Пермский юридический альманах. – 2021. – № 4. – С. 155-161.
6. Коршакова К.В. О некоторых проблемных аспектах разграничения гражданского и административного судопроизводства в отечественной науке // Право и практика. – 2024. – № 2. – С. 163-168.

7. Носова Ю.Б. Некоторые проблемы определения подсудности административных дел // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 73-78.

## **SPECIFIC FEATURES OF ESTABLISHING JURISDICTION OVER CASES ARISING FROM ADMINISTRATIVE AND OTHER PUBLIC-LEGAL RELATIONS**

**N.E. Grishina**, *Graduate Student*

**O.V. Pankratova**, *Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

**Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev, North Caucasus Branch  
(Russia, Krasnodar)**

**Abstract.** *The relevance of the study is driven by the need to ensure a uniform approach to determining the jurisdiction over cases arising from administrative and other public-law relations, in the absence of clear legislative criteria for establishing such jurisdiction. The article analyzes the specific features of determining subject-matter (generic) and territorial jurisdiction over this category of cases, and also identifies practical difficulties arising when distinguishing between the competence of courts with respect to cases of the category in question and when choosing the appropriate procedural form for resolving a dispute. Based on the results of the study, certain shortcomings of legal regulation are identified, and directions for their resolution are proposed.*

**Keywords:** *administrative procedure; jurisdiction; competence; justiciability; administrative-law disputes.*