



Уральский государственный юридический
университет

КОММЕНТАРИЙ к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации

(постатейный, научно-практический)

Под редакцией В.В. Яркова


СТАТУТ

Коллектив авторов

**Комментарий к Кодексу
административного
судопроизводства Российской
Федерации (постатейный,
научно-практический)**

«Статут»

2016

УДК 342.9
ББК 67.401-324

Коллектив авторов

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства
Российской Федерации (постатейный, научно-практический) /
Коллектив авторов — «Статут», 2016

ISBN 978-5-8354-1213-6

В книге на основе современных процессуально-правовых концепций и судебной практики дается комментарий нового КАС РФ. Анализируются основные институты административного судопроизводства с привлечением ГПК РФ и АПК РФ, других федеральных законов, международно-правового и иностранного законодательства, российской и зарубежной судебной практики. Комментарий может быть полезен судьям судов общей юрисдикции, различным категориям практикующих юристов, участвующих в делах административного судопроизводства: адвокатам, юристам государственных органов, органов местного самоуправления, коммерческих организаций, – должностным лицам, в том числе судебным приставам-исполнителям, а также преподавателям и студентам юридических вузов, всем интересующимся вопросами защиты прав в сфере публично-правовых отношений. Написан коллективом преподавателей, ученых и практиков на базе кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета – одного из центров процессуальной науки России.

УДК 342.9
ББК 67.401-324

ISBN 978-5-8354-1213-6

© Коллектив авторов, 2016

© Статут, 2016

Содержание

| | |
|--|----|
| Авторский коллектив | 8 |
| Список сокращений | 9 |
| Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации | 11 |
| Раздел I. Общие положения | 12 |
| Глава 1. Основные положения | 12 |
| Статья 1. Предмет регулирования настоящего Кодекса | 12 |
| Статья 2. Законодательство об административном судопроизводстве | 14 |
| Статья 3. Задачи административного судопроизводства | 17 |
| Статья 4. Право на обращение в суд с административным иском | 18 |
| Статья 5. Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность, административная процессуальная правосубъектность | 19 |
| Статья 6. Принципы административного судопроизводства | 22 |
| Статья 7. Независимость судей | 22 |
| Статья 8. Равенство всех перед законом и судом | 24 |
| Статья 9. Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел | 24 |
| Статья 10. Разумный срок административного судопроизводства и разумный срок исполнения судебных актов по административным делам | 26 |
| Статья 11. Гласность и открытость судебного разбирательства | 29 |
| Статья 12. Язык, на котором ведется административное судопроизводство | 31 |
| Статья 13. Непосредственность судебного разбирательства | 31 |
| Статья 14. Состязательность и равноправие сторон | 32 |
| Статья 15. Нормативные правовые акты, применяемые при разрешении административных дел | 34 |
| Статья 16. Обязательность судебных актов | 36 |
| Глава 2. Подведомственность и подсудность административных дел судам | 37 |
| Статья 17. Подведомственность административных дел судам | 37 |
| Статья 18. Административные дела, подсудные военным судам | 38 |
| Статья 19. Административные дела, подсудные районному суду | 39 |

| | |
|--|----|
| Статья 20. Административные дела, подсудные верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа | 40 |
| Статья 21. Административные дела, подсудные Верховному Суду Российской Федерации | 42 |
| Статья 22. Подача административного искового заявления по месту жительства, месту нахождения административного ответчика | 44 |
| Статья 23. Исключительная подсудность | 45 |
| Статья 24. Подсудность по выбору административного истца | 46 |
| Статья 25. Правила подсудности административных дел с участием иностранных лиц | 47 |
| Статья 26. Подсудность нескольких связанных между собой административных дел | 47 |
| Статья 27. Передача административного дела, принятого судом к своему производству, в другой суд | 48 |
| Глава 3. Состав суда. Отводы | 49 |
| Статья 28. Формирование состава суда | 49 |
| Статья 29. Единоличное и коллегиальное рассмотрение административных дел | 53 |
| Статья 30. Порядок разрешения вопросов судом при коллегиальном рассмотрении административных дел. Особое мнение судьи | 55 |
| Статья 31. Отвод судьи | 56 |
| Статья 32. Недопустимость повторного участия судьи в рассмотрении административного дела | 59 |
| Статья 33. Отвод прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика | 61 |
| Статья 34. Заявления о самоотводе и об отводе | 62 |
| Статья 35. Порядок разрешения заявления о самоотводе и об отводе | 64 |
| Статья 36. Последствия удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе | 65 |
| Глава 4. Лица, участвующие в деле, и другие участники судебного процесса | 66 |
| Статья 37. Лица, участвующие в деле | 66 |
| Статья 38. Стороны | 67 |
| Статья 39. Участие прокурора в административном деле | 70 |
| Статья 40. Обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц | 75 |
| Статья 41. Участие в административном деле нескольких административных истцов или нескольких административных ответчиков | 77 |

| | |
|--|----|
| Статья 42. Обращение в суд группы лиц с коллективным административным иском заявлением | 83 |
| Статья 43. Замена ненадлежащего административного ответчика | 90 |
| Статья 44. Процессуальное правопреемство | 93 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 97 |

Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический)

Авторский коллектив

Д.Б. Абушенко, д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 4 (кроме ст. 39, 40, 42), 12);

К.Л. Брановицкий, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 10);

С.Л. Дегтярев, д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 16–18);

С.К. Загайнова, д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса и директор Центра медиации УрГЮУ, член Научно-консультативного совета при ВС РФ (гл. 8, 9, 13 (ст. 137), 15, 19);

Д.В. Конев, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 24 (в соавторстве с А.Н. Мочаловым));

Е.Н. Кузнецов, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ, приглашенный доцент Университета Западный Париж – Нантер-ля-Дефанс (гл. 26);

М.А. Куликова, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 21, 22, 25, 28, 29, 37);

К.А. Малюшин, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 38);

А.Н. Мочалов, к.ю.н., доцент кафедры конституционного права УрГЮУ (гл. 24 (в соавторстве с Д.В. Коневым));

К.О. Огнева, к.ю.н. (гл. 23 (ст. 229–233), 32);

Р.О. Опалев, к.ю.н., доцент (гл. 2, 11, 36);

Н.А. Панкратова, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 34 (кроме ст. 306), 35);

А.Г. Плешанов, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 13 (кроме ст. 137), 14);

И.В. Решетникова, д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса УрГЮУ, заслуженный юрист РФ (гл. 3, 5, 6);

С.В. Сидоркин, к.ю.н. (гл. 34 (ст. 306));

Е.А. Соломеина, доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 33);

И.Н. Спицин, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 20);

О.А. Степанова, к.ю.н. (гл. 23 (ст. 234–238));

И.Н. Тарасов, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 27);

Е.А. Царегородцева, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса УрГЮУ (гл. 30, 31);

В.В. Ярков, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса УрГЮУ, заслуженный деятель науки РФ, член Научно-консультативного совета при ВС РФ, приглашенный профессор Университета Западный Париж – Нантер-ля-Дефанс (гл. 1, 4 (ст. 39, 40, 42), 7, 39).

Список сокращений

АПК – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БК – Бюджетный кодекс Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ГК – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ЕСПЧ – Европейский Суд по правам человека

Закон о введении в действие КАС – Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»

Закон о Верховном Суде РФ – Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»

Закон о военных судах – Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»

Закон о государственной гражданской службе – Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Закон о государственной судебно-экспертной деятельности – Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»

Закон о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок – Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»

Закон о Конституционном Суде РФ – Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»

Закон о праве граждан на свободу передвижения – Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»

Закон о предупреждении распространения туберкулеза – Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»

Закон о прокуратуре – Федеральный закон от 17 января 1992 г. 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»

Закон о психиатрической помощи – Федеральный закон от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»

Закон о свободе совести и о религиозных объединениях – Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»

Закон о статусе судей – Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»

Закон о страховых взносах – Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»

Закон о судах общей юрисдикции – Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»

Закон о судебной системе – Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»

Закон об адвокатуре – Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»

Закон об административном надзоре – Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»

Закон об арбитражных судах – Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»

Закон об исполнительном производстве – Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

Закон об органах судейского сообщества – Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»

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

Закон об оценочной деятельности – Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»

ЗК – Земельный кодекс Российской Федерации

КАС – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

НК – Налоговый кодекс Российской Федерации

Основы законодательства РФ о нотариате – Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-I

Правила оказания услуг почтовой связи – Правила оказания услуг почтовой связи, утв. приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 31 июля 2014 г. № 234

УИК – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации

УПК – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

*Принят
Государственной Думой
20 февраля 2015 г.*

*Одобен
Советом Федерации 25 февраля 2015 г.*

**(в ред. федеральных законов от 29.06.2015
№ 190-ФЗ, от 30.12.2015 № 425-ФЗ)**

Раздел I. Общие положения

Глава 1. Основные положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Кодекса

1. Настоящий Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (далее также – суды) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

2. Суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;**
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;**
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;**
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;**
- 5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее также – экзаменационные комиссии);**
- 6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;**
- 7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.**

3. Суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела:

- 1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого обще-**

ственного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

2) о прекращении деятельности средств массовой информации;

3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (далее – административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций);

4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации (далее – иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии), в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации (далее – специальное учреждение), и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении (далее – административные дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении);

5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (далее также – административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы);

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

4. Не подлежат рассмотрению в порядке, установленном настоящим Кодексом, дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции.

5. Положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

1. В ч. 1 комментируемой статьи определен предмет судебной деятельности по делам административного судопроизводства. Согласно ст. 118 Конституции РФ судебная власть осу-

ществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В процессуальном порядке, предусмотренном КАС, осуществляется административное судопроизводство судами общей юрисдикции и ВС РФ, который после судебной реформы 2014 г. является высшим судебным органом для судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Административное судопроизводство осуществляется арбитражными судами в соответствии с АПК и другими федеральными законами, но не КАС, поскольку КАС в соответствии с правилами гл. 1 и 2 не распространяет свое действие на арбитражные суды.

2. В ч. 2 и 3 комментируемой статьи определены ключевые категории дел, отнесенные к ведению судов для рассмотрения в соответствии с КАС. Критерием их подразделения на виды является возбуждение дела по инициативе гражданина или организации, обращающихся за защитой своих в прав в сфере публично-правовых отношений (ч. 2 анализируемой статьи), либо осуществление судебного контроля за законностью действий органов, наделенных публичной властью, когда дело возбуждается по инициативе не граждан и организаций, а других лиц, а именно органов и должностных лиц, осуществляющих свои полномочия в сфере публичного права.

3. В ч. 4 комментируемой статьи перечислены дела, которые также относятся к сфере деятельности органов власти. Однако судебный контроль за действиями указанных органов государственной власти и иных органов, наделенных публичными полномочиями, осуществляется другими судебными органами – КС РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, арбитражными судами, а также в отдельных случаях ВС РФ и судами общей юрисдикции вне рамок административного судопроизводства в соответствии с другими федеральными законами, в том числе и ГПК, а не КАС.

Например, в соответствии с гл. 36 ГПК осуществляется рассмотрение дел о внесении исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния, если органы ЗАГС при отсутствии спора о праве отказались внести исправления или изменения в произведенные записи. Органы ЗАГС осуществляют полномочия публично-правового характера, но данная категория дел прямо отнесена к делам особого производства, рассматриваемым по правилам ГПК.

То же самое касается дел, указанных в гл. 37 ГПК, относительно рассмотрения заявлений о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении. Нотариус наделен определенными публично-правовыми полномочиями, поскольку в соответствии со ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате совершает нотариальные действия от имени Российской Федерации. Вместе с тем он не является должностным лицом и не входит в систему органов государственной власти, поэтому прямой судебный контроль за его действиями осуществляется в порядке гражданского судопроизводства в соответствии с особым процессуальным порядком в рамках особого производства.

4. Согласно ч. 5 комментируемой статьи действие КАС не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях, поскольку данные дела рассматриваются в соответствии с КоАП. Также действие КАС не распространяется на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, поскольку данная сфера регулируется БК.

Статья 2. Законодательство об административном судопроизводстве

1. Порядок осуществления административного судопроизводства определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных

судах Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», а также настоящим Кодексом и другими федеральными законами.

2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила административного судопроизводства, чем предусмотренные настоящим Кодексом, применяются правила международного договора.

3. Предусмотренные настоящим Кодексом общие правила административного судопроизводства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций применяются ко всем категориям административных дел с учетом особенностей производства по отдельным категориям административных дел, установленных настоящим Кодексом.

4. В случае отсутствия нормы процессуального права, регулирующей отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, суд применяет норму, регулиющую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действует исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права).

5. Административное судопроизводство осуществляется в соответствии с теми нормами процессуального права, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения отдельного процессуального действия.

1. Комментируемая статья посвящена вопросам источников законодательства об административном судопроизводстве и определяет их традиционную иерархию: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, КАС и другие федеральные законы.

Как известно, в ч. 1 ст. 1 ГПК и ч. 2 ст. 3 АПК при выстраивании иерархии источников гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства приоритет среди федеральных законов отдается соответственно ГПК и АПК, поскольку другие федеральные законы, регулирующие порядок гражданского судопроизводства по ГПК и порядок судопроизводства по АПК, могут приниматься только в соответствии с ГПК и АПК.

В комментируемой статье нормы о таком приоритете в вопросах осуществления административного судопроизводства судами общей юрисдикции и ВС РФ по делам, отнесенным КАС к их подведомственности, не содержится. Означает ли это, что КАС не является основным источником правил административного судопроизводства для судов среди других федеральных законов, которые также могут регламентировать данные вопросы? Полагаем, что и применительно к КАС приоритет принадлежит нормам данного Кодекса, если другие федеральные законы не будут соответствовать ему и будут приняты не в соответствии с КАС. Основанием для такого ответа является ч. 3 комментируемой статьи, допускающая аналогию закона. Поэтому в данном случае при выборе источников законодательства для рассмотрения дел по КАС возможно применение по аналогии ч. 1 ст. 1 ГПК.

2. Часть 2 комментируемой статьи закрепляет традиционное правило о приоритете международных договоров применительно к правилам административного судопроизводства. В частности, возможно применение международных договоров и конвенций, регулирующих отдельные вопросы судопроизводства. Например, по вопросам судебных извещений допустимо применение в отношении иностранных участников процесса Конвенции о вручении за границей судебных и несудебных документов, поскольку «ничто не мешает государствам-участникам применять Конвенцию в их отношениях друг с другом к делам, относящимся к сфере публичного права...»¹

¹ Практическое руководство по применению Гагской конвенции о вручении за границей судебных и внесудебных документов / Отв. ред. и пер. с англ. А.Н. Жильцов. 3-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 38.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи необходимо обращать внимание на дифференциацию процессуальных норм и правил в отношении каждой конкретной категории дел административного судопроизводства в соответствии с КАС. Так, процессуальный порядок оспаривания нормативных правовых актов существенно отличается от рассмотрения дел о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и т.д.

4. Как уже отмечалось, КАС допускает применение процессуальных норм по правилам аналогии закона и аналогии права, если соответствующие процессуальные отношения не урегулированы прямо в КАС. В данном случае лучшим источником для применения норм в порядке аналогии закона может быть ГПК, поскольку именно на его основе построена система регулирования в КАС и сам КАС появился в результате выделения из ГПК ряда положений, относящихся к делам из публично-правовых отношений. В этом плане следует отметить, что основная часть положений КАС совпадает полностью либо соответствует по своему «духу» правилам ГПК и АПК, поскольку, например, ГПК до выделения из него норм КАС достаточно успешно регулировал порядок рассмотрения дел из публичных правоотношений, а АПК сохраняет в себе правила административного судопроизводства для рассмотрения дел, отнесенных к ведению арбитражных судов. Поэтому для применения норм по аналогии закона лучшим источником будет ГПК, а также в отдельных случаях и АПК, которые являются классическими и базовыми процессуальными законами. Например, рассмотрение дел по коллективным административным искам в порядке ст. 42 КАС потребует применения по аналогии многих положений гл. 28.2 АПК, поскольку для регулирования такого сложного и относительно нового для российского процессуального законодательства института, как групповые иски и групповое производство, одной статьи КАС явно недостаточно (см. подробнее комментарий к ст. 42 КАС).

При применении норм процессуального права по аналогии необходимо отметить важную роль принципов гражданского процессуального и арбитражного процессуального права, которые позволяют найти верное решение того или иного вопроса. В силу конституционного принципа равенства перед законом и судом порядок осуществления полномочий органов судебной власти в рамках как гражданского, так и административного судопроизводства в целом является единым, что видно при анализе отдельных правил и норм КАС, например о субъектах, о доказательствах и доказывании, об извещениях, о порядке подготовки и самого судебного разбирательства и т.д.

Ключевые принципы осуществления правосудия (аналогия права) сформулированы в гл. 1, 2 и особенно в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции РФ, а также в целом ряде международно-правовых документов, например в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Большую роль в выявлении принципов осуществления правосудия играет КС РФ, принявший значительное число судебных актов по вопросам осуществления правосудия и права на судебную защиту. Поэтому, опираясь на ключевые принципы гражданского и административного судопроизводства, которые единообразно определены в ГПК, АПК и КАС, возможно и правильное применение процессуальных норм по аналогии для решения не урегулированных в КАС процессуальных вопросов при совершении отдельных процессуальных действий.

5. В ч. 5 комментируемой статьи определены правила действия норм КАС по времени. Здесь следует отметить, что административное судопроизводство осуществляется всегда в соответствии с теми нормами процессуального права, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения каждого отдельного процессуального действия. Поэтому процессуальному праву, в отличие от материального права, несвойственно «переживание закона», поскольку судопроизводство всегда осуществляется по правилам, действующим в момент совершения каждого конкретного процессуального действия.

Статья 3. Задачи административного судопроизводства

Задачами административного судопроизводства являются:

- 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;**
- 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;**
- 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;**
- 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.**

1. Задачи административного судопроизводства имеют программно-целевое назначение и оказывают большое влияние на правовое регулирование и процесс правоприменения. Они определены исходя из Конституции РФ, федеральных конституционных законов и международных договоров России, в особенности Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В основном значение задач заключается в следующем. Во-первых, с помощью задач административного судопроизводства возможно выявление действительного смысла и содержания той или иной нормы КАС, и, во-вторых, задачи судопроизводства задают правильные ориентиры для разрешения правоприменительных вопросов, когда отсутствует норма технического характера, но тем не менее конкретный вопрос, поставленный перед судом, нуждается в разрешении.

2. Анализ отдельных задач административного судопроизводства показывает, что они не имеют специфики, отличающей их от задач правосудия в сфере гражданского судопроизводства, поскольку задачи правосудия всегда едины. В частности, задачи, изложенные в комментируемой статье, совпадают с теми задачами гражданского судопроизводства, которые определены в ст. 2 ГПК, и задачами судопроизводства в арбитражных судах, указанными в ст. 2 АПК. Такой подход является правильным, поскольку задачи любого правосудия, которое осуществляется посредством как конституционного, гражданского, уголовного, так и административного судопроизводства, едины. Задачи административного судопроизводства решаются судами с помощью только им присущих полномочий и с учетом места того или иного суда в общей судебной системе. Так, суды первой инстанции разрешают дела из административных и иных публичных правоотношений, а вышестоящие суды для решения задач судопроизводства рассматривают дела в порядке производств по пересмотру судебных актов.

3. Обеспечение доступа к правосудию является одной из фундаментальных задач правосудия, поскольку вытекает из ст. 46 Конституции РФ, ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующих свободный и беспрепятственный доступ к правосудию. При этом современное понимание доступа к правосудию заключается не только в беспрепятственной возможности обращения к суду. Доступ к правосудию понимается как начало, которое должно быть обеспечено на всех стадиях процесса – от прохождения досудебных этапов правовой защиты, на стадиях возбуждения дела, судебного разбирательства до возможностей реализовать право на обращение в суды, наделенные полномочием по пересмотру судебных актов, и право на исполнение судебного акта. Кроме того, доступ к правосудию должен быть гарантирован как всей системой правового регулирования административного судопроизводства, так и созданием экономических и организационных условий для возможности обращения к суду.

Некоторые задачи являются одновременно и целью правосудия, в частности защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, которая и достигается путем рассмотрения и разрешения дел судами, в том числе и в рамках административного судопроизводства. То же самое относится и к правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел, а также к укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Все указанные задачи решаются также путем осуществления судебных полномочий посредством совершения процессуальных действий.

Статья 4. Право на обращение в суд с административным иском

1. Каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами.

2. Принуждение к отказу от права на обращение в суд является недопустимым.

3. Если для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора, обращение в суд возможно после соблюдения такого порядка.

4. Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации (далее также – иностранные лица) имеют право обращаться в суды за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой. Иностранные лица пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями, за исключением случаев, прямо предусмотренных настоящим Кодексом. Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения в отношении иностранных лиц тех государств, в судах которых допускаются ограничения процессуальных прав российских граждан и организаций.

1. В ч. 1 комментируемой статьи отражено право на обращение в суд как общее дозволение, которое вытекает из ст. 46 Конституции РФ. Здесь также определены общие условия реализации данного права. Во-первых, обращающееся в суд лицо должно быть заинтересованным. По общему правилу интерес в судебной защите определяется исходя из самого факта обращения к суду и не нуждается в представлении доказательств его наличия. При этом согласно п. 4 ч. 2 ст. 125 КАС, если иное не установлено данным Кодексом, в административном исковом заявлении должны быть указаны «сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о причинах, которые могут повлечь за собой их нарушение». Поэтому в ст. 220 КАС конкретизированы требования к административному исковому заявлению о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями: в частности, админи-

стративный истец должен указать соответствующие сведения о нарушении его прав, свобод и законных интересов.

Во-вторых, обратиться за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов вправе только само заинтересованное лицо. Возбуждение дела в защиту «чужих» интересов возможно только в случаях, указанных в законе, в частности в порядке ст. 39, 40 и 42 КАС прокурором, государственными органами, общественными объединениями, другими лицами, а также в соответствии с коллективным административным иском заявлением, т.е. групповым иском.

В-третьих, если права, свободы и законные интересы заявителя не затронуты, то судья имеет право уже на стадии возбуждения дела отказать в принятии заявления. В частности, согласно п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС, если иное не предусмотрено данным Кодексом, судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, 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. Такая норма соответствует правилу п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи лицо не может быть принуждено к отказу от права на обращение в суд. Данное положение вытекает из ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, согласно которой каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Таким образом, заинтересованное лицо само выбирает способ правовой защиты и порядок его реализации, поскольку в случае смешанной подведомственности заинтересованное лицо может либо сразу обратиться в суд, либо вначале обратиться с жалобой в досудебном порядке.

3. При установлении законом досудебного порядка урегулирования административного спора его соблюдение является обязательным. Если досудебный порядок не был соблюден, то при установлении данного факта на стадии возбуждения дела административное исковое заявление подлежит возвращению (п. 1 ч. 1 ст. 129 КАС), а на стадии судебного разбирательства заявление остается без рассмотрения (п. 1 ч. 1 ст. 196 КАС).

Например, согласно п. 2 ст. 138 НК акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном НК.

4. В ч. 4 комментируемой статьи для иностранных лиц как участников административного судопроизводства установлен национальный правовой режим. Вместе с тем Правительство РФ вправе установить реторсии – ответные ограничения для иностранных лиц, если ограничительные меры были приняты в другом государстве в отношении российских лиц.

Статья 5. Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность, административная процессуальная правосубъектность

1. Способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, рели-

гиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами, если они согласно настоящему Кодексу и другим федеральным законам обладают правом на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов в публичной сфере.

2. Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная дееспособность) принадлежит:

1) гражданам, достигшим возраста восемнадцати лет и не признанным недееспособными;

2) несовершеннолетним гражданам в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет и гражданам, ограниченным в дееспособности, – по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых указанные граждане согласно закону могут участвовать самостоятельно. В случае необходимости суд может привлечь к участию в рассмотрении административного дела законных представителей этих граждан;

3) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума, общественным объединениям, религиозным и иным организациям, в том числе некоммерческим;

4) общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, – по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать.

3. Права, свободы и законные интересы граждан, которые не достигли возраста восемнадцати лет, граждан, которые ограничены в дееспособности и не могут согласно законодательству самостоятельно участвовать в административных делах, возникающих из спорных административных и иных публичных правоотношений, защищают в судебном процессе их законные представители. В случае необходимости суд может привлечь этих граждан к участию в рассмотрении административного дела.

4. Права, свободы и законные интересы граждан, признанных недееспособными, защищают в судебном процессе их законные представители.

5. Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность иностранных граждан, лиц без гражданства определяются их личным законом, международным договором этой страны с Российской Федерацией и законодательством, регулирующим вопросы участия этих лиц в спорных административных и иных публичных правоотношениях. Личным законом иностранного гражданина считается право страны, гражданство которой гражданин имеет. В случае, если гражданин наряду с гражданством Российской Федерации имеет гражданство иностранного государства, его личным законом считается российское право. При наличии у иностранного гражданина гражданства нескольких иностранных государств его личным законом считается право страны, в которой гражданин имеет место жительства. В случае, если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации, его личным законом считается российское право. Личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства.

6. Лицо, не обладающее процессуальной дееспособностью в соответствии с личным законом, может быть признано на территории Российской Федерации обладающим административной процессуальной дееспособностью в соответствии с российским правом.

7. Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность иностранных организаций (административная процессуальная правосубъектность) определяются правом страны, в которой соответствующая организация учреждена, международным договором этой страны с Российской Федерацией и законодательством, регулирующим вопросы участия таких организаций в спорных административных и иных публичных правоотношениях.

8. Иностранная организация, не обладающая процессуальной правосубъектностью в соответствии с правом страны, в которой организация учреждена, может быть признана на территории Российской Федерации обладающей административной процессуальной правосубъектностью в соответствии с российским правом.

9. Административная процессуальная правосубъектность международной организации устанавливается на основе международного договора, в соответствии с которым она создана, ее учредительных документов или соглашения с компетентным органом Российской Федерации.

1. В комментируемой статье определены условия наделения и объем административной процессуальной правоспособности и административной процессуальной дееспособности по аналогии с правилами ст. 36 ГПК. Правоспособность признается за всеми физическими лицами, включая граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также за всеми органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, должностными лицами постольку, поскольку они могут быть участниками административных и иных публичных правоотношений.

Следует подчеркнуть, что для признания административной процессуальной правоспособности за организациями нет необходимости в наличии статуса юридического лица, поскольку последний является основанием для участия в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Правовое положение организаций в административных и иных публичных правоотношениях определяется их статусом как субъектов публичного права. Статус же юридического лица предоставляется, например, органам государственной власти, государственным органам для материально-технического обеспечения их деятельности и не связан с наделением административной процессуальной правоспособностью.

2. В отношении физических лиц важен вопрос об условиях наделения административной процессуальной дееспособностью. В ч. 2–4 комментируемой статьи изложены условия наделения административной процессуальной дееспособностью, в целом соответствующие аналогичным условиям, определенным в ст. 37 ГПК и гл. 67 ГК.

3. В ч. 5–9 рассматриваемой статьи определены условия наделения административной процессуальной правоспособностью и дееспособностью иностранных лиц по аналогии со ст. 398–400 ГПК. В ч. 6 комментируемой статьи обращено внимание на то, что лицо, не обладающее процессуальной дееспособностью по личному закону, может быть признано обладающим таковой на территории Российской Федерации в соответствии с российским правом. Так, в целом ряде государств возраст совершеннолетия отличается от установленного в России (например, в Аргентине, Индонезии, Египте, ОАЭ, Сингапуре и ряде других государств он наступает с 21 года)². Это означает, что постоянно проживающие на территории России граж-

² См.: Настольная книга нотариуса. В 4 т. Т. 4: Международное частное право, уголовное право и процесс в нотариальной деятельности / Под ред. И.Г. Медведева. 3-е изд. М.: Статут, 2015. С. 102–106 (автор главы – И.Г. Медведев).

дане указанных государств наделяются административной процессуальной дееспособностью по российскому праву, а именно с 18 лет.

Статья 6. Принципы административного судопроизводства

Принципами административного судопроизводства являются:

- 1) независимость судей;**
- 2) равенство всех перед законом и судом;**
- 3) законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел;**
- 4) осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок;**
- 5) гласность и открытость судебного разбирательства;**
- 6) непосредственность судебного разбирательства;**
- 7) состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.**

В комментируемой статье закреплены основные судопроизводственные принципы административного судопроизводства. Однако данный перечень не является исчерпывающим, поскольку целый ряд принципов не нашел отражения в данной статье, например доступность правосудия по административным делам. Кроме того, не нашли здесь закрепление судоустройственные принципы правосудия по административным делам.

Следует подчеркнуть важность закрепления принципов непосредственно в тексте КАС, поскольку они, во-первых, задают основы правового регулирования административного судопроизводства и, во-вторых, определяют условия и ориентиры правоприменения при отсутствии конкретной нормы, регуливающей совершение конкретного процессуального действия при рассмотрении административных дел, помогают также правильно использовать аналогию права и закона.

С точки зрения классификации принципов большинство из них носит межотраслевой характер, поскольку они действуют также в сфере гражданского, конституционного и уголовного судопроизводства, особенно при рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке гражданского и арбитражного процессов. Многие из принципов, перечисленных в комментируемой статье, первоначально закреплены в силу их особого значения в Конституции РФ, в частности:

- 1) равенство перед законом и судом (ст. 19);
- 2) осуществление правосудия только судом (ст. 118);
- 3) независимость судей и подчинение их только Конституции РФ и федеральному закону (ст. 120);
- 4) несменяемость судей (ст. 121);
- 5) гласность судебного разбирательства (ст. 123);
- 6) состязательность и равноправие сторон (ст. 19, 123).

Статья 7. Независимость судей

1. При осуществлении административного судопроизводства судьи независимы, подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

2. Любое вмешательство со стороны органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан в деятельность суда по осуществлению правосудия

дия запрещается и влечет за собой ответственность, установленную федеральным законом.

3. Гарантии независимости судей устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

4. Информация о внепроцессуальных письменных или устных обращениях государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц или граждан, поступивших судьям по административным делам, находящимся в их производстве, или председателю суда, его заместителю, председателю судебного состава или председателю судебной коллегии по административным делам, находящимся в производстве суда, подлежит преданию гласности и доведению до сведения участников судебного разбирательства путем размещения данной информации на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и не является основанием для проведения процессуальных действий или принятия процессуальных решений по административным делам.

1. В данной статье закреплён принцип независимости судей и подчинения их только закону. Отметим, что в КАС, как и в АПК, дано раздельное изложение названного принципа в двух разных статьях относительно независимости судей и законности. Принцип независимости является конституционным (ст. 120 Конституции РФ). Согласно данному принципу судьи при осуществлении правосудия должны принимать судебные акты без влияния каких-либо других органов и лиц, основываясь только на Конституции РФ, законах и иных нормативных актах. Следует подчеркнуть, что в соответствии со ст. 15 Конституции РФ Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Принцип независимости судей имеет международно-правовой характер, поскольку отражен в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Каким бы ни было постороннее воздействие на судей, вмешательство в их деятельность любых государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, организаций, должностных лиц или граждан недопустимо и влечет за собой установленную законом ответственность. Гарантии независимости судей устанавливаются законом, прежде всего Законом о статусе судей, а также законодательством о судостроительстве и судопроизводстве.

При этом судьи не свободны при осуществлении своих функций и вынесении судебных актов – они связаны Конституцией РФ и федеральными законами, включая КАС, которые определяют формы и пределы реализации предоставленных им полномочий. Поэтому процессуальное законодательство при регулировании полномочий суда использует в основном метод предписания с целью снижения возможностей для проявления судейского усмотрения.

2. Гарантии независимости судей подразделяются на политические, экономические и правовые. К *политическим гарантиям* относится закрепление в Конституции РФ принципов разделения властей и независимости судебной власти от власти исполнительной и законодательной. Кроме того, судья не вправе быть депутатом, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

Экономические гарантии независимости судей заключаются в предоставлении судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Юридические гарантии независимости судей заключаются в особом порядке наделения полномочиями (назначаемость судей), определенном в законах о судебной системе и о статусе судей. Независимость судьи обеспечивается также целым рядом других гарантий: предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия; запретом, под угрозой ответственно-

сти, чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; правом судьи на отставку; неприкосновенностью судьи; системой органов судейского сообщества; несменяемостью судей (поскольку полномочия судей не ограничиваются каким-либо сроком) и другими юридическими гарантиями. Многие *процессуальные гарантии* независимости судей отражены в последующих статьях КАС, в частности в правилах об отводах судей (гл. 3), об оценке доказательств (ст. 81), о тайне совещания судей (ст. 175) и др.

Статья 8. Равенство всех перед законом и судом

1. Правосудие по административным делам осуществляется на основе принципа равенства всех перед законом и судом: граждан – независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств; организаций – независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности, места нахождения и других обстоятельств.

2. Суд обеспечивает равную судебную защиту прав, свобод и законных интересов всех лиц, участвующих в деле.

1. Согласно принципу равенства участников правосудия по административным делам перед законом и судом правосудие осуществляется на началах равенства организаций и граждан независимо от каких-либо признаков и критериев. Из принципа равенства перед законом и судом вытекает, что правосудие осуществляется независимо от правового статуса участников процесса, их имущественного положения, формы собственности и других критериев; процессуальное положение участников судебного процесса по административным делам определяется только КАС; процессуальный порядок разрешения административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции, определяется процессуальной формой.

2. Обеспечение *равной судебной защиты* всем лицам, участвующим в деле, является одной из процессуальных обязанностей суда, который для этих целей наделяется самыми разными полномочиями. Например, при подготовке дела к судебному разбирательству (гл. 13 КАС) судья совершает соответствующие процессуальные действия в отношении обеих сторон и т.д. В этом плане равная судебная защита обеспечивается также активной ролью суда (п. 7 ст. 6 КАС).

Статья 9. Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел

Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод.

1. В комментируемой статье раскрыт другой аспект единого принципа независимости судей и подчинения их только закону, который включает в себя правила относительно применения норм как материального, так и процессуального права, направления и содержания процесса правореализации. Данный принцип имеет истоки в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой органы государственной власти (включая и органы судебной власти) обязаны соблю-

дать Конституцию РФ и законы. Кроме того, в данной статье закреплён принцип справедливости при рассмотрении и разрешении судами административных дел.

2. Обязанности судей по обеспечению законности при осуществлении правосудия по административным делам осуществляются разными путями.

Во-первых, законность обеспечивается правильным применением законодательства в условиях отсутствия давления и независимости судей при отправлении правосудия. Для устранения судебных ошибок в судебном процессе имеется специальная система судебных инстанций и органов, обеспечивающих пересмотр судебных актов.

Во-вторых, законность обеспечивается соблюдением правил судопроизводства, которые находят свое выражение в административно-судебной процессуальной форме как нормативно установленном порядке осуществления правосудия. Процессуальной форме присущи следующие признаки: нормативность, непрерываемость, системность и универсальность, которые при правовом регулировании и правореализации выступают в единстве. Их раздельная характеристика возможна только для целей сугубо теоретического анализа. Основные положения, характерные для гражданской процессуальной формы и арбитражной процессуальной формы, в той же степени присущи и административно-судебной процессуальной форме, что лишний раз подчеркивает такие ее качества, как универсальность, способность быть применимой для разрешения самых разных категорий дел, возникающих в сфере применения как частного, так и публичного права.

3. Принцип справедливости при рассмотрении и разрешении судами административных дел является достаточно объемным и оценочным по содержанию правовым понятием. В целом в международном законодательстве закреплено право на справедливое судебное разбирательство, хотя вопрос о сфере действия ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод является дискуссионным³. Процессуальный аспект справедливого правосудия, по мнению М.А. Филатовой, исходя из ст. 6 Конвенции включает в себя принцип равенства сторон в использовании средств защиты, состязательный характер судопроизводства, мотивированность судебного акта, гласность (публичность) судопроизводства, разумный срок рассмотрения дела, недопустимость произвольной отмены вступивших в законную силу судебных решений, право на безусловное исполнение судебного акта⁴, т.е. практически все аспекты права на справедливое судебное разбирательство. Поэтому прав Д.А. Фурсов, писавший, что «справедливость – гораздо большее, самостоятельное общеправовое явление, не охватываемое отдельными принципами и институтами гражданского процессуального и арбитражного процессуального права»⁵.

В этом плане справедливость в аспекте правосудия в целом и по административным делам в частности представляет собой фундаментальное понятие, пронизывающее всю систему процессуального права таким же образом, как принцип доступа к правосудию. В отличие от доступа к правосудию, обращенного больше к условиям его осуществления, справедливость нацелена на его результат. Можно согласиться с А.Т. Боннером, отмечавшим, что ««юридическая справедливость» заключается в нахождении и вынесении наиболее оптимального, в наибольшей степени соответствующего обстоятельствам дела решения, пригодного для данного конкретного случая»⁶.

Принцип справедливости обращен в основном к суду, поскольку поиск справедливого решения в условиях состязательного процесса может быть реализован посредством судебной

³ См., например: *Афанасьев С.Ф.* Право на справедливое судебное разбирательство: общая характеристика и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. Саратов, 2009. С. 18–25; Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Мысль, 2012. С. 37–40 (автор главы – М.А. Филатова).

⁴ См.: Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т.Г. Морщаковой. С. 40 (автор главы – М.А. Филатова).

⁵ См.: *Фурсов Д.А., Харламова И.В.* Теория правосудия. Т. I. М.: Статут, 2009. С. 201 (автор главы – Д.А. Фурсов).

⁶ См.: *Боннер А.Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М.: Российское право, 1992. С. 32.

деятельности. Поэтому не случайно, что согласно ч. 1 ст. 8 Закона о статусе судей судья, впервые избранный на должность, приносит в торжественной обстановке присягу следующего содержания: «Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велят мне долг судьи и моя совесть». В целом ряде судебных актов КС РФ обращено внимание на необходимость обеспечить справедливость судебного разбирательства прежде всего через деятельность суда.

Другой аспект принципа справедливости в административном судопроизводстве – это повышенная защита невластной стороны спора⁷, что отражено в целом ряде положений КАС.

Статья 10. Разумный срок административного судопроизводства и разумный срок исполнения судебных актов по административным делам

1. Административное судопроизводство и исполнение судебных актов по административным делам осуществляются в разумный срок.

2. При определении разумного срока административного судопроизводства, который включает в себя период со дня поступления административного искового заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по административному делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность административного дела, поведение участников судебного процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения административного дела, а также общая продолжительность судопроизводства по административному делу.

3. Разбирательство административных дел в судах осуществляется в сроки, установленные настоящим Кодексом. Продление этих сроков допустимо в случаях и порядке, установленных настоящим Кодексом.

4. Обстоятельства, связанные с организацией работы суда, в том числе предусмотренные пунктом 2 части 3 статьи 28 настоящего Кодекса и требующие замены судьи, а также рассмотрение административного дела различными инстанциями не может приниматься во внимание в качестве оснований для превышения разумного срока административного судопроизводства.

5. Правила определения разумного срока административного судопроизводства, предусмотренные частями 2 и 4 настоящей статьи, применяются также при определении разумного срока исполнения судебных актов по административным делам.

6. В случае, если после принятия административного искового заявления к производству суда административное дело длительное время не рассматривается и судебный процесс явно затягивается, председатель суда по своей инициативе или на основании соответствующего заявления заинтересованного лица об ускорении рассмотрения административного дела вправе вынести мотивированное определение об ускорении рассмотрения административного дела.

7. В заявлении об ускорении рассмотрения административного дела должны быть, в частности, указаны обстоятельства, на которых лицо, подающее заявление, основывает свое требование. Заявление об ускорении рассмотрения административного дела рассматривается председателем суда не позднее следующего рабочего

⁷ См.: Огнева К.О., Опалев Р.О., Степанова О.А. Об основных новеллах Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Судья. 2015. № 6. С. 6.

дня после дня поступления этого заявления в суд без извещения лица, подавшего заявление, и иных лиц, участвующих в деле. По результатам рассмотрения заявления председатель суда выносит мотивированное определение об удовлетворении заявления и ускорении рассмотрения административного дела или об отказе в этом.

8. В определении об удовлетворении заявления и ускорении рассмотрения административного дела могут быть указаны действия, которые следует совершить для ускорения его рассмотрения, а также установлен срок, в пределах которого должно быть проведено судебное заседание.

9. Копия определения об удовлетворении заявления и ускорении рассмотрения административного дела или об отказе в этом направляется лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.

1. Комментируемая статья связана в определенной степени с гл. 26 КАС, регламентирующей конкретные правила взыскания компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Данное понятие пришло в российское процессуальное законодательство из ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В 2010 г. был принят Закон о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, а также введены ст. 6.1 ГПК и ст. 6.1 АПК. Указанные нормы регулируют принципы определения разумных сроков рассмотрения дела и исполнения судебного акта, а также порядок рассмотрения соответствующих требований граждан о присуждении денежной компенсации в связи с нарушением разумных сроков в гражданском и арбитражном процессах, а также в исполнительном производстве по взысканиям за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Право на справедливое судебное разбирательство гражданских дел в разумный срок является одним из фундаментальных принципов правосудия, закрепленных в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и отражает его реальную доступность для всех заинтересованных лиц. При этом государства – участники Конвенции несут полную ответственность за организацию правовых систем таким образом, чтобы суды могли гарантировать каждому право на получение в разумный срок судебного решения, разрешающего спор о гражданских правах или обязанностях⁸. Разумные сроки судопроизводства направлены на то, чтобы исключить затягивание ситуации неопределенности, которая может привести к отказу в правосудии⁹. Существует довольно большая практика ЕСПЧ, в которой он раскрывает и конкретизирует положения о разумном сроке судопроизводства применительно к гражданским делам¹⁰.

Понятие *разумного срока* не дается в законодательстве, однако под ним можно понимать тот срок судебного разбирательства или исполнения судебного акта, который гарантирует реальную защиту прав, свобод или законных интересов заинтересованных лиц. Не может быть признана реальной защита права в сроки, когда вследствие обстоятельств дела либо самого характера предмета спора вынесение решения и его исполнение за пределами разумного срока делают ее неэффективной.

2. Согласно ч. 3 комментируемой статьи разбирательство в судах должно осуществляться в сроки, указанные в КАС, но в любом случае в соответствии с ч. 1 данной статьи они должны быть разумными.

Все действия, совершаемые в судебном процессе, облечены в процессуальную форму. Одним из проявлений процессуальной формы является совершение действий в сроки, установленные КАС, либо в сроки, установленные судом, что является одной из гарантий соблюде-

⁸ См.: Еременко М.С. Право на справедливое судебное разбирательство в гражданском процессе: практика Европейского суда по правам человека // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2004. № 3. СПб., 2005. С. 638–639.

⁹ См.: Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. М., 2002. С. 91.

¹⁰ Подробнее см.: Афанасьев С.Ф. Указ. соч. С. 225–252.

ния принципов доступности правосудия, справедливости правосудия, а также гарантией прав и законных интересов участников административного судопроизводства. Судебный процесс не может тянуться неопределенное время, поэтому если для совершения определенного процессуального действия не установлен срок КАС, то этот срок должен быть установлен самим судом в соответствии с критериями разумности.

В частности, согласно ст. 141 КАС административные дела рассматриваются и разрешаются ВС РФ до истечения трех месяцев, а другими судами – до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству, если иные сроки рассмотрения и разрешения административных дел не установлены КАС. По сложным административным делам эти сроки могут быть продлены председателем суда не более чем на один месяц. Исчисление срока рассмотрения дела производится по общим правилам исчисления процессуальных сроков, установленным гл. 8 КАС.

3. В ч. 2 анализируемой статьи сформулированы *критерии, определяющие оценку сроков как разумных*. Указанные критерии определения разумного срока, отраженные в комментируемой статье и ст. 258 КАС, в целом соответствуют практике ЕСПЧ. Как пишет М. де Сальвиа, критериями, которыми руководствуется ЕСПЧ, чтобы оценить продолжительность, разумную или нет, процесса, являются: сложность дела (относительно его предмета); поведение сторон (истцов и ответчиков); поведение судебных властей (а также административных властей, которые вмешались в процесс); важность предмета разбирательства для заинтересованного лица¹¹.

В ч. 4 комментируемой статьи указаны обстоятельства, которые не могут приниматься во внимание при определении того, разумным был срок судебного разбирательства или нет. Часть 5 рассматриваемой статьи относит правила ч. 2 и 4 данной статьи также к решению вопроса об определении разумного срока исполнения судебного акта. В отношении нарушения права на исполнение судебного акта в разумный срок следует иметь в виду, что право на компенсацию влечет неисполнение решения, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, т.е. когда должниками являются Российская Федерация, ее субъекты или муниципальные образования (ст. 1 Закона о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок). Выход за пределы разумного срока исполнения по частным взысканиям по спорам между участниками гражданского оборота не создает оснований для обращения в суд в порядке гл. 26 КАС.

4. Части 6–9 комментируемой статьи определяют специальный порядок рассмотрения заявлений участников процесса об ускорении рассмотрения дела. С таким заявлением по смыслу ч. 6 данной статьи вправе обратиться заинтересованные лица, т.е. лица, участвующие в деле. Заявления рассматриваются председателем соответствующего суда: от суда первой инстанции до ВС РФ, поскольку нарушение сроков рассмотрения дел возможно в суде любого уровня. Результатом рассмотрения заявления является определение, которое выносится председателем суда. Поскольку оно не препятствует дальнейшему движению дела, такое определение в суде первой инстанции не обжалуется отдельно от судебного решения. Полагаем, что не обжалуется отдельно от заключительного судебного акта такое определение и в вышестоящих судах. Вместе с тем заинтересованные лица в случае новой задержки рассмотрения административного дела вправе обратиться вновь с заявлением об ускорении его рассмотрения.

5. Ряд вопросов применения положений о разумном сроке судопроизводства и исполнения судебных актов отражен в постановлении Пленума ВС РФ, Пленума ВАС РФ от 23 декабря 2010 г. № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

¹¹ См.: Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. СПб., 2004. С. 461–462.

Статья 11. Гласность и открытость судебного разбирательства

1. Разбирательство административных дел во всех судах открытое.

2. Разбирательство административных дел в закрытом судебном заседании осуществляется в случае, если материалы рассматриваемого административного дела содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну. Разбирательство в закрытом судебном заседании допускается также в случае удовлетворения ходатайства лица, участвующего в деле, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны, на содержащиеся в административном деле сведения конфиденциального характера, на неприкосновенность частной жизни граждан или иные обстоятельства, гласное обсуждение которых может помешать правильному разбирательству административного дела либо повлечь за собой разглашение указанных тайн и нарушение прав и законных интересов гражданина.

3. Лица, участвующие в деле, и лица, не участвующие в деле, вопрос о правах и об обязанностях которых разрешен судом, не могут быть ограничены в праве на получение информации о дате, времени и месте рассмотрения административного дела, устной и письменной информации о результатах рассмотрения административного дела и принятых по нему судебных актах.

4. Каждый имеет право знакомиться в установленном порядке со вступившим в законную силу судебным решением по рассмотренному в открытом судебном заседании административному делу, за исключением случаев ограничения этого права в соответствии с законом.

5. Лица, участвующие в деле, и иные лица, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право фиксировать ход судебного разбирательства письменно и с помощью средств аудиозаписи. Фотосъемка судебного заседания, его видеозапись, радио- и телетрансляция, трансляция с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» допускаются с разрешения суда.

6. О разбирательстве административного дела в закрытом судебном заседании выносится мотивированное определение суда. Определение выносится в отношении всего судебного разбирательства или его части.

7. При разбирательстве административного дела в закрытом судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле, их представители, а в необходимых случаях также свидетели, эксперты, специалисты, переводчики.

8. В закрытом судебном заседании административное дело рассматривается и разрешается с соблюдением всех правил административного судопроизводства. Использование систем видеоконференц-связи в закрытом судебном заседании не допускается.

9. Лица, участвующие в деле, и иные лица, присутствующие при совершении процессуального действия, в ходе которого могут быть выявлены сведения, указанные в части 2 настоящей статьи, предупреждаются судом об ответственности за их разглашение.

10. Решения судов по административным делам объявляются публично, за исключением случаев, если такие решения затрагивают права и законные интересы несовершеннолетних. Если судебное разбирательство осуществлялось в закрытом судебном заседании, суд объявляет публично только резолютивную часть решения.

11. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, решения судов по административным делам подлежат обязательному опубликованию.

1. В отличие от ГПК и АПК в КАС закреплены два принципа – гласности и открытости, однако открытость скорее всего является одним из аспектов и характеристик гласности. В соответствии с принципом гласности разбирательство административных дел является открытым, обеспечивающим присутствие на слушаниях дела любому лицу. Принцип гласности является конституционным (ч. 1 ст. 123 Конституции РФ). Разбирательство дел в закрытом судебном заседании допускается в случаях, когда возможно разглашение государственной тайны, а также при удовлетворении судом ходатайства участвующего в деле лица, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой, служебной и иной тайны, и в других случаях, установленных законом (ч. 2 комментируемой статьи).

Для понимания пределов и содержания реализации принципов гласности и открытости при разбирательстве административных дел следует отметить правило ч. 5 рассматриваемой статьи, по которому присутствующие в зале заседания имеют право фиксировать ход разбирательства письменно и с помощью средств аудиозаписи. Фотосъемка судебного заседания, его видеозапись, радио- и телетрансляция, трансляция с использованием сети «Интернет» допускаются с разрешения суда. Тем самым создаются фактические и юридические предпосылки для реального обеспечения гласности судебного процесса в арбитражном суде.

Гласность правосудия, в том числе по административным делам, обеспечивает его воспитательные и профилактические функции. Кроме того, гласность способствует снижению субъективизма судей и позволяет всем желающим убедиться в соблюдении установленных процессуальным законом правовых процедур разбирательства дела. В конечном счете гласность обеспечивает в более широком плане транспарентность правосудия во всех ее аспектах¹².

2. *Закрытое судебное заседание* обязательно проводится в случаях, если при открытом разбирательстве будет разглашена государственная тайна, и в иных случаях, указанных в федеральном законе. В данной ситуации главным является использование в качестве доказательственной информации сведений, относящихся к государственной тайне. Поэтому закрытое судебное заседание проводится по инициативе как суда, так и любого из лиц, участвующих в деле. В остальных случаях проведение закрытого заседания допускается только по ходатайству лица, участвующего в деле, и в случае приведения им доказательств того, что в открытом заседании может быть разглашена коммерческая, служебная или иная охраняемая законом (например, нотариальная) тайна. Удовлетворение ходатайства производится по усмотрению суда.

3. Сведения, отнесенные к *государственной тайне*, определены в ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

4. Определение понятия информации, содержащей *коммерческую тайну*, дано в Федеральном законе от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне». В этом же Законе установлен круг сведений, которые не могут быть отнесены к коммерческой тайне.

5. Важным элементом современного понимания гласности судебного разбирательства является размещение в сети «Интернет» информации о судебных актах и иной информации, относящейся к ведению дела. В частности, Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» установил правила размещения судебных актов в сети «Интернет».

6. Ряд вопросов обеспечения открытости судопроизводства в судах общей юрисдикции разъяснен в постановлении Пленума ВС РФ от 13 декабря 2012 г. № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов».

¹² См.: *Спицин И.Н.* Транспарентность в цивилистическом процессе. М., 2013.

Статья 12. Язык, на котором ведется административное судопроизводство

1. Административное судопроизводство ведется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Административное судопроизводство в федеральных судах общей юрисдикции, находящихся на территории республики, которая входит в состав Российской Федерации, может вестись также на государственном языке этой республики.

2. Лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, суд разъясняет и обеспечивает право знакомиться с материалами административного дела, участвовать в процессуальных действиях, давать объяснения, выступать в суде, заявлять ходатайства и подавать жалобы на родном языке или свободно выбранном языке общения, пользоваться услугами переводчика в порядке, установленном настоящим Кодексом.

3. Решение суда излагается на русском языке, а при ходатайстве стороны переводится на язык, использовавшийся в ходе судебного разбирательства.

1. В комментируемой статье закреплён принцип государственного языка судопроизводства, согласно которому административное судопроизводство ведется *на государственном – русском языке*, а лицам, не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, обеспечивается *возможность перевода* с целью понимания ими совершаемых процессуальных действий. В соответствии с ч. 1 ст. 68 Конституции РФ государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Вместе с тем согласно ч. 2 ст. 26 Конституции РФ каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения. В развитие этих конституционных положений в ч. 3 ст. 10 Закона о судебной системе участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. Поэтому дополнительно в административном судопроизводстве в судах, находящихся на территории республик в составе Российской Федерации, судопроизводство может вестись на государственном языке этих республик.

2. Статус переводчика закреплён в ст. 52 КАС, а условия оплаты его труда по переводу – в ст. 106, 108, 110 КАС. Российскому законодательству неизвестна профессия так называемого присяжного переводчика, существующая во многих странах, где допуск к профессии переводчика и переводу в судах связан с целым рядом условий и, как правило, с необходимостью членства в специальной саморегулируемой организации. Поэтому КАС не предусматривает специальных квалификационных требований к переводчику. Очевидно, что в данном качестве вправе выступать лица, имеющие специальный диплом либо квалификацию переводчика или владеющие языком в степени, достаточной для обеспечения адекватного перевода.

Статья 13. Непосредственность судебного разбирательства

Суд при рассмотрении административного дела обязан непосредственно исследовать все доказательства по административному делу.

1. Принцип непосредственности исследования доказательств в судебном процессе по административному делу заключается в обязанности суда непосредственно исследовать и воспринять все доказательства по делу, т.е. заслушать объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, заключения экспертов, ознакомиться с письменными доказательствами, электронными документами, осмотреть вещественные доказательства, прослушать и (или)

просмотреть воспроизведение аудио- и видеозаписи. Таким образом, обеспечивается личное восприятие судьями всего доказательственного материала.

В отдельных случаях, когда, например, собирание доказательств осуществлялось путем направления судебного поручения, непосредственность восприятия доказательств обеспечивается путем ознакомления судей и лиц, участвующих в деле, с его результатами, зафиксированными в соответствующих документах.

2. Согласно ч. 2 ст. 50 Конституции РФ при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Данное правило обращено к суду, поскольку в основе решения могут быть только те доказательства, которые были исследованы в судебном заседании. В соответствии со ст. 172 КАС, если суд во время или после судебных прений признает необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения административного дела, или исследовать новые доказательства, он выносит определение о возобновлении рассмотрения административного дела по существу. После окончания рассмотрения административного дела по существу судебные прения происходят в общем порядке.

Статья 14. Состязательность и равноправие сторон

1. Административное судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

2. Суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий, оказывает им содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные настоящим Кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела.

3. Стороны пользуются равными правами на заявление отводов и ходатайств, представление доказательств, участие в их исследовании, выступление в судебных прениях, представление суду своих доводов и объяснений, осуществление иных процессуальных прав, предусмотренных настоящим Кодексом. Сторонам обеспечивается право представлять доказательства суду и другой стороне по административному делу, заявлять ходатайства, высказывать свои доводы и соображения, давать объяснения по всем возникающим в ходе рассмотрения административного дела вопросам, связанным с представлением доказательств.

1. В комментируемой статье объединены вместе два принципа – состязательности и равноправия сторон, что соответствует ч. 3 ст. 123 Конституции РФ и подходу ст. 12 ГПК. В АПК данные принципы – равноправие сторон (ст. 8) и состязательность (ст. 9) изложены отдельно. По признанию большинства специалистов, принципы состязательности и равноправия сторон при их взаимосвязи имеют самостоятельное значение и могут рассматриваться раздельно¹³. Кроме того, можно также говорить о том, что для административного судопроизводства характерен принцип судейского руководства и в целом активной роли суда при осуществлении правосудия по гражданским делам.

¹³ В советской процессуальной доктрине профессор В.М. Семенов отрицал самостоятельный характер принципов состязательности и равноправия сторон, обосновав специфически отраслевой принцип равенства сторон в процессе при состязательной форме судопроизводства. См.: *Семенов В.М.* Понятие и система принципов советского гражданского процессуального права // Сборник ученых трудов СЮИ. Вып. 2. Свердловск, 1964. С. 237.

2. Принцип состязательности имеет сферой действия все виды судопроизводств и процессов. Согласно данному принципу заинтересованные в исходе дела лица вправе отстаивать свою правоту в споре путем представления доказательств, участия в исследовании доказательств, представленных другими лицами, высказывания своего мнения по всем вопросам, подлежащим рассмотрению в судебном заседании.

Существо названного принципа состоит в том, что стороны состязаются перед судом, убеждая его при помощи различных доказательств в своей правоте в споре. Поэтому состязательное начало отражает действующую модель процесса и определяет собой мотивацию поведения сторон в суде. В этом смысле состязательное начало является «душой» судебного процесса. От модели процесса – состязательной или следственной – зависит вся система судопроизводства и доказательственной активности сторон.

Состязательность предполагает возложение бремени доказывания на сами стороны и снятие по общему правилу с суда обязанности по сбору доказательств. Однако в административном судопроизводстве, в отличие от гражданского судопроизводства, суд отличают большая судебская активность и наличие существенных полномочий по участию в доказательственной деятельности. В этом плане КАС соответствует тем правилам, которые были ранее закреплены в ГПК (ст. 246 и 249, утратившие силу), а также действующим положениям АПК (ст. 65, ч. 5 ст. 66, ст. 189).

Например, согласно ч. 3 ст. 62 КАС суд при определении предмета доказывания не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Кроме того, согласно ч. 2 комментируемой статьи и ч. 1 ст. 63 КАС в целях правильного разрешения административных дел суд вправе истребовать доказательства не только по ходатайству лиц, участвующих в деле, но и по своей инициативе.

Иначе выглядит и распределение обязанностей по доказыванию в административных делах. Согласно ч. 2 ст. 62 КАС обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений.

3. Принцип процессуального равноправия сторон заключается в том, что законодательство об административном судопроизводстве обеспечивает равенство участвующих в деле лиц при обращении в суд, в наличии равных возможностей использования процессуальных средств защиты своих интересов в суде первой инстанции, а также в рамках производств по пересмотру судебных актов. При этом важным является обеспечение не только юридического, но и фактического равенства сторон.

Суд, выполняя роль органа правосудия по административным делам, не может и не должен отдавать преимущество одной из сторон в судебном процессе, что отражено в самой модели судебного процесса, где правовой возможности одной стороны противостоят процессуальные меры защиты другой стороны.

Значимость принципа равноправия сторон административного судопроизводства заключается в том, что по общему правилу в сфере административных и иных публичных правоотношений субъекты не являются равными по своему положению, а их взаимоотношения строятся

на основе власти и подчинения, субординации. Однако в сфере административного судопроизводства субъекты публичного права теряют свои властные полномочия и приобретают статус субъектов процессуальных правоотношений, основанный на равенстве их участников, кроме суда, поскольку только суд для целей осуществления правосудия наделяется властными полномочиями.

4. Положения ч. 2 комментируемой статьи охватывают собой также принцип судейского руководства, включающий в себя самые разные функциональные полномочия суда при рассмотрении административных дел и отражающий его активную роль. В частности, суд наделен рядом полномочий, позволяющих ему формировать предмет доказывания, истребовать самостоятельно доказательства, обеспечивать равенство правовых возможностей сторон и т.д. Такой вывод вытекает из формулировки п. 7 ст. 6 КАС, где подчеркнуто, что принципами административного судопроизводства являются «состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства *при активной роли суда* [выделено автором. – В.Я.]».

Статья 15. Нормативные правовые акты, применяемые при разрешении административных дел

1. Суды разрешают административные дела на основании Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, должностных лиц, а также нормативных правовых актов организаций, которые в установленном порядке наделены полномочиями на принятие таких актов.

2. Если при разрешении административного дела суд установит несоответствие подлежащего применению нормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, он принимает решение в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

3. Если при разрешении административного дела суд придет к выводу о несоответствии закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом административном деле, Конституции Российской Федерации, он обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона. В этом случае производство по административному делу приостанавливается на основании пункта 5 части 1 статьи 190 настоящего Кодекса.

4. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные нормативным правовым актом, имеющим равную или меньшую юридическую силу по сравнению с нормативным правовым актом, которым выражено согласие на обязательность данного международного договора, при разрешении административного дела применяются правила международного договора.

5. При разрешении административного дела суд применяет нормы материального права, которые действовали на момент возникновения правоотношения с участием административного истца, если из федерального закона не вытекает иное.

6. В случае отсутствия норм права, регулирующих спорные отношения, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии таких норм

права разрешает административное дело исходя из общих начал и смысла законодательства (аналогия права).

1. В данной статье содержатся правила о выборе нормативного правового акта в правоприменительной деятельности и об иерархии нормативных актов в процессе применения материального законодательства. В ч. 1 комментируемой статьи в перечень применяемых судом включены практически все возможные источники права. В ч. 2 рассматриваемой статьи подчеркивается необходимость исходить из иерархии нормативных актов при выявлении противоречий между актами разных уровней.

2. Конституция РФ как основной источник права подлежит непосредственному применению в судебной практике. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. При выявлении противоречий между нормами Конституции РФ и законом, примененным или подлежащим применению в рассматриваемом деле, суд в соответствии с ч. 3 комментируемой статьи должен обратиться с запросом в КС РФ о проверке конституционности этого закона.

Рассмотрение запросов судов о проверке конституционности федеральных законов осуществляется в порядке, установленном гл. XIII Закона о Конституционном Суде РФ.

3. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, что определяет характер их правоприменения.

4. В ч. 5 комментируемой статьи речь идет о применении норм материального права судом с точки зрения действия во времени. В частности, подчеркивается необходимость применения норм материального права, которые действовали на момент возникновения правоотношения с участием административного истца, если из федерального закона не вытекает иное. Следует иметь в виду, что в ряде случаев суды могут применять нормативные акты, прекратившие свое действие, при рассмотрении дел в отношении длящихся правоотношений. Такое качество нормативного акта называется «переживанием» старого акта, когда «старый нормативный акт, отмененный новым, в какой-то мере продолжает действовать и после утраты им юридической силы. Он как бы «переживает» отведенный ему срок, в определенной степени продолжает жить и после введения в действие нового нормативного акта»¹⁴.

5. В ч. 6 комментируемой статьи речь идет о применении права по аналогии; здесь имеется в виду материальное публичное право, а не процессуальное (о применении по аналогии процессуального права см. ч. 4 ст. 2 КАС).

6. *Судебная практика* также является источником правового регулирования, и важнейшие ее положения могут быть положены в основу судебных актов. В частности, в ч. 4 ст. 180 КАС прямо сказано, что в мотивировочной части решения могут содержаться ссылки на постановления и решения ЕСПЧ, решения КС РФ, постановления Пленума ВС РФ, постановления Президиума ВС РФ, принятые ВС РФ в целях обеспечения единства судебной практики и законности.

Что касается юридической силы решений КС РФ, то они в соответствии со ст. 79 Закона о Конституционном Суде РФ окончательны, обжалованию не подлежат и вступают в силу немедленно после их провозглашения, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Поэтому если по какому-либо вопросу, рассматриваемому судом, есть правовая позиция КС РФ, выраженная в его решениях (под ними имеются в виду как постановления, так и определения), то они также должны быть положены в основу судебных актов.

¹⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. II. М., 1982. С. 246.

При применении и исполнении судами постановлений ЕСПЧ следует учитывать правовые позиции КС РФ, выраженные им в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

Статья 16. Обязательность судебных актов

1. Вступившие в законную силу судебные акты (решения, определения, постановления) по административным делам, а также законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и обращения судов являются обязательными для органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, организаций, объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, граждан и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

2. Неисполнение судебных актов по административным делам, а также задержка их исполнения влечет за собой применение мер, предусмотренных настоящим Кодексом, или ответственность, установленную федеральными законами.

1. В соответствии со ст. 6 Закона о судебной системе вступившие в законную силу постановления федеральных судов, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному соблюдению на всей территории Российской Федерации. Исходя из этих положений акты органов судебной власти, в том числе по административным делам, обязательны для всех организаций и физических лиц.

Обязательность судебных актов по смыслу ч. 1 комментируемой статьи понимается как правовое действие судебного акта в отношении неопределенного круга лиц, которые так или иначе оказываются в той сфере, на которую распространяются правовые последствия данного судебного акта. Здесь проявляется роль судебного акта как юридического факта в рамках абсолютного правоотношения, поскольку управомоченному лицу, право или интерес которого подтверждены судом, противостоит обязанность неопределенного круга лиц соблюдать, исполнять и в ряде случаев применять судебный акт.

Подобное понимание обязательности проистекает из особого статуса органов судебной власти и возможности актов судебной власти в зависимости от компетенции конкретного суда влиять как на исполнительную, так и на законодательную власть, на поведение практически всех субъектов правовых отношений.

2. *Ответственность за неисполнение судебных актов* может быть процессуальной (гл. 11 и 38 КАС), уголовной (ст. 315 УК), административной (ст. 17.3, 17.4, 17.8, 17.9 КоАП), в исполнительном производстве (ст. 113, 114 Закона об исполнительном производстве).

Глава 2. Подведомственность и подсудность административных дел судам

Статья 17. Подведомственность административных дел судам

Верховный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и арбитражных судов.

Стоит отметить, что, несмотря на звучавшие в связи с объединением высших судов России высказывания о том, что институт подведомственности утрачивает свое значение, КАС не отказался от использования понятия «подведомственность». Такое законодательное решение представляется вполне оправданным, так как понятие подведомственности было разработано в доктрине процессуального права и эффективно использовалось учеными и практиками еще задолго до появления системы арбитражных судов и ВАС РФ¹⁵. Разграничение подведомственности и подсудности имеет существенную теоретическую и практическую ценность, поскольку позволяет охарактеризовать критерии отнесения юридических дел к компетенции разнородных (подведомственность) и однородных (подсудность) юрисдикционных органов, разграничить последствия ненадлежащих обращений в суды.

На сегодняшний день ч. 1 ст. 47 Конституции РФ гарантировано, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к компетенции которых оно отнесено законом.

Система судов, действующих в Российской Федерации, определена в ст. 4 Закона о судебной системе. Понятие системы судов общей юрисдикции раскрывается в ст. 1 Закона о судах общей юрисдикции, а понятие системы арбитражных судов – в ст. 3 Закона об арбитражных судах.

Комментируемая статья КАС служит реализации названного конституционно-правового законоположения. В ней содержится указание на то, что дела о защите прав, свобод и законных интересов, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, не подлежат рассмотрению ВС РФ, судами общей юрисдикции, если они отнесены к компетенции органов конституционной юстиции, арбитражных судов.

Так, например, согласно ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ КС РФ:

1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти

¹⁵ См. об этом: *Осипов Ю.К.* Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973.

Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

в) между высшими государственными органами субъектов РФ.

В силу ч. 1 ст. 27 Закона о судебной системе конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ.

Согласно ст. 29 АПК арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

1) об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с АПК отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам;

2) об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;

3) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

4) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;

5) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Статья 18. Административные дела, подсудные военным судам

В случаях, предусмотренных федеральными законами, административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются военными судами.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона о военных судах военные суды Российской Федерации (далее – военные суды) являются федеральными судами общей юрисдикции, входят в судебную систему Российской Федерации, осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, и иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В силу ч. 1 ст. 7 указанного Закона военным судам подсудны следующие административные дела:

1) административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений;

2) дела по заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным военным судам.

Граждане, уволенные с военной службы, граждане, прошедшие военные сборы, вправе обжаловать в военный суд действия (бездействие) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятые ими решения, нарушившие права, свободы и охраняемые законом интересы указанных граждан в период прохождения ими военной службы, военных сборов.

Согласно ч. 4 ст. 7 Закона о военных судах военным судам, дислоцирующимся за пределами территории Российской Федерации, подсудны все административные дела, подлежащие рассмотрению федеральными судами общей юрисдикции, если иное не установлено международным договором Российской Федерации.

В систему военных судов входят окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды.

По смыслу ч. 1 ст. 14 Закона о военных судах окружной (флотский) военный суд рассматривает в первой инстанции дела, связанные с государственной тайной, и дела по заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным гарнизонным военным судам.

Согласно ч. 1 ст. 22 указанного Закона гарнизонный военный суд рассматривает в первой инстанции не отнесенные федеральным конституционным законом и (или) федеральным законом к компетенции Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ или окружного (флотского) военного суда подсудные военным судам административные дела.

Значительный круг вопросов, возникающих при рассмотрении дел военными судами, разъяснен в постановлении Пленума ВС РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

Статья 19. Административные дела, подсудные районному суду

Подведомственные судам административные дела, за исключением административных дел, предусмотренных статьями 18, 20 и 21 настоящего Кодекса, рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции.

Как и в гражданском судопроизводстве, в административном судопроизводстве районные суды выступают в качестве основного судебного звена. Районные суды рассматривают все дела, подлежащие рассмотрению по правилам КАС, которые не отнесены к подсудности военных судов, областных и равных им судов, а также к подсудности ВС РФ.

Важно отметить, что КАС подсудность районных судов в сфере административного судопроизводства существенно расширена. Это связано с тем, что в отличие от ГПК данный Кодекс не предусматривает возможности рассмотрения дел из административных и иных публичных правоотношений мировыми судьями. Ранее абзац шестой ст. 122 ГПК предусматривал возможность выдачи мировыми судьями судебных приказов по требованиям о взыскании с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам. В связи с введением в

действие КАС Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ соответствующий абзац был признан утратившим силу. В свою очередь, КАС не содержит ни одной нормы о подсудности административных дел мировым судьям, а также о рассмотрении таких дел в порядке приказного производства. Следовательно, судом первой инстанции, рассматривающим указанные требования в порядке, предусмотренном КАС, выступает районный суд.

Вместе с тем обратим внимание на то, что в п. 3 ст. 48 НК осталась норма, согласно которой требование о взыскании налога, сбора, пеней, штрафов за счет имущества физического лица может быть предъявлено налоговым органом (таможенным органом) в порядке искового производства не позднее шести месяцев со дня вынесения судом определения об отмене *судебного приказа*.

Полагаем, что в данном случае существует коллизия законов, которая должна быть разрешена в пользу специальных правовых норм, содержащихся в нормативных правовых актах, принятых позднее, чем НК, т.е. в пользу п. 6 ст. 16 Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ, а также п. 3 ч. 3 ст. 1 и ст. 19 КАС, предполагающих рассмотрение требований о взыскании с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам районными судами в порядке административного искового производства.

Аналогичной позиции стоит придерживаться, на наш взгляд, и при разрешении коллизии между указанными нормами права и ч. 3 ст. 21 Закона о страховых взносах, по-прежнему предусматривающей, что рассмотрение дел о взыскании страховых взносов, пеней и штрафов за счет имущества физических лиц производится в порядке гражданского судопроизводства, в том числе в рамках приказного производства¹⁶.

Статья 20. Административные дела, подсудные верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела:

- 1) связанные с государственной тайной;
- 2) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований;
- 3) об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей, о приостановлении или прекращении их отставки;
- 4) об оспаривании решений и действий (бездействия) экзаменационных комиссий субъекта Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и иных решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанных экзаменационных комиссий, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;
- 5) о приостановлении деятельности или о ликвидации региональных отделений либо иных структурных подразделений политических партий, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных

¹⁶ См. об этом также комментарий к ст. 287 КАС.

религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории одного субъекта Российской Федерации;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выдвинутого по одномандатному избирательному округу;

9) об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

10) об отмене регистрации кандидата, в том числе включенного в зарегистрированный список кандидатов, об отмене регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

11) о расформировании избирательных комиссий, за исключением случая, указанного в пункте 10 статьи 21 настоящего Кодекса;

12) об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления;

13) о признании неправомочным состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования;

14) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным мировым судьям, районным судам;

15) об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

В определенной своей части нормы о подсудности административных дел областным и равным им судам воспроизводят ранее действовавшие нормы ГПК (ст. 26). Вместе с тем можно отметить целый ряд изменений редакции норм о подсудности.

В частности, дела об оспаривании нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований были исключены из компетенции районных судов и стали подсудны судам областного звена.

Отличие от соответствующей нормы ГПК (п. 7 ч. 1 ст. 26) п. 4 комментируемой статьи предусматривает оспаривание в судах областного звена не только решений экзаменационных комиссий субъекта РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи, но и действий (бездействия) названных комиссий.

К подсудности областных и равных им судов рассматриваемой статьей также отнесены:

- дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- дела об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выдвинутого по одномандатному избирательному округу;
- дела об отмене регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);
- дела об отмене регистрации кандидата, в том числе включенного в зарегистрированный список кандидатов, об отмене регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ;
- дела о расформировании любых избирательных комиссий, за исключением Центральной избирательной комиссии РФ;
- дела об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления;
- дела о признании неправомочным состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа муниципального образования.

Пунктом 3 комментируемой статьи установлено, что судам областного уровня подсудны дела об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей, о приостановлении или прекращении их отставки. Указанное исключение обусловлено тем, что в силу п. 3 ст. 21 КАС оспаривание названных решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ осуществляется в ВС РФ.

Таким образом, можно отметить, что КАС расширил и уточнил ранее установленную ст. 26 ГПК подсудность административных дел областным и равным им судам.

Статья 21. Административные дела, подсудные Верховному Суду Российской Федерации

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квали-

фикационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд Российской Федерации предусмотрено федеральным законом;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена и ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

5) о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации, регистрации федерального списка кандидатов, регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

9) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

10) о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

11) о разрешении споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации;

12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов;

13) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

14) об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов

военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации.

В ВС РФ в порядке, предусмотренном КАС, административные дела по правилам суда первой инстанции рассматриваются в одной из трех судебных коллегий: Судебной коллегии по административным делам, Судебной коллегии по делам военнослужащих, Дисциплинарной коллегии.

Поскольку полномочия ВС РФ по рассмотрению административных дел в качестве суда первой инстанции были установлены ч. 4 ст. 2 Закона о Верховном Суде РФ, а при разработке и принятии КАС внесение изменений в данный Закон не предусматривалось, комментируемая статья полностью воспроизводит содержание ч. 4 ст. 2 указанного Закона.

При этом следует отметить, что постановлением КС РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П «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»» положение п. 1 ч. 4 ст. 2 Закона о Верховном Суде РФ признано не соответствующим Конституции РФ в той мере, в какой данное положение по смыслу, приданному ему судебным толкованием, в системе действующего правового регулирования не допускает разрешение судом административных дел об оспаривании таких актов Федеральной налоговой службы, которые не соответствуют формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, по форме, субъекту и порядку принятия, регистрации и опубликования, но при этом содержат обязательное для всех налоговых органов разъяснение (нормативное толкование) налоговых законоположений, которое может противоречить их действительному смыслу и тем самым нарушать права налогоплательщиков.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений рассмотрение дел об оспаривании таких актов Федеральной налоговой службы должно осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством об административном судопроизводстве для оспаривания нормативных правовых актов.

В настоящее время Министерством юстиции РФ совместно с другими министерствами и ведомствами, а также ВС РФ разрабатывается текст законопроекта о внесении изменений в КАС, касающихся рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения действующего законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Статья 22. Подача административного искового заявления по месту жительства, месту нахождения административного ответчика

1. Административное исковое заявление к органу государственной власти, иному государственному органу, органу местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности.

(в ред. Федерального закона от 30.12.2015 № 425-ФЗ)

2. В случае, если место нахождения органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не совпадает с территорией, на которую распространяются их полномочия или на которой исполняет свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципаль-

ный служащий, административное исковое заявление подается в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов, организации или на территории которого исполняет свои обязанности соответствующее должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

3. Административное исковое заявление к гражданину или организации, которые в спорных публичных правоотношениях выступают в качестве субъекта, не обладающего административными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту жительства гражданина или по месту нахождения организации, если иное не установлено настоящим Кодексом.

1. В ч. 1 комментируемой статьи сформулированы общие правила территориальной подсудности административных дел, согласно которым административное исковое заявление подается по месту нахождения административного ответчика – органа власти, а в случае предъявления административного иска к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности.

2. В ч. 2 комментируемой статьи решена актуальная проблема перегруженности судов, место нахождения которых совпадает с местом сосредоточения имеющих разную территориальную компетенцию органов государственной власти, решения, действия (бездействие) которых часто оспариваются. Согласно общим правилам территориальной подсудности, закрепленным в ст. 28 ГПК и ст. 35 АПК, заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) таких органов рассматривались (рассматриваются) судом, расположенным *по месту их нахождения*. Напротив, в силу ч. 2 анализируемой статьи в случае, если место нахождения органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не совпадает с территорией, на которую распространяются их полномочия или на которой исполняет свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий, административное исковое заявление подается *в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов, организации или на территории которого исполняет свои обязанности соответствующее должностное лицо, государственный или муниципальный служащий*.

Полагаем, что по смыслу ч. 2 комментируемой статьи в случае, если полномочия органа власти распространяются на несколько районов, административное исковое заявление может быть подано в суд того района, на территории которого непосредственно осуществлялись оспариваемые административным истцом действия (бездействие) либо на территории которого исполняется оспариваемое решение.

3. По отдельным категориям административных дел (например, по делам о взыскании обязательных платежей и санкций) административными ответчиками являются граждане и организации, которые в спорных публичных правоотношениях выступают в качестве субъектов, не обладающих административными или иными публичными полномочиями. Частью 3 комментируемой статьи установлено общее правило, согласно которому в соответствующих случаях административное исковое заявление подается по месту их жительства (нахождения).

Статья 23. Исключительная подсудность

1. Административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается в суд по месту нахождения спе-

циального учреждения, в которое помещен иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии.

2. Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения медицинской организации, в которую помещен гражданин.

3. Административное исковое заявление о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке подается в суд по месту жительства гражданина.

4. Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подается в суд по месту нахождения медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

В комментируемой статье закреплены правила исключительной подсудности, согласно которым определяется, в суд какого района (города) подаются административные иски по определенным категориям административных дел. Указанные правила имеют преимущество перед иными правилами территориальной подсудности, т.е. только (исключительно) данные правила территориальной подсудности подлежат применению в отношении административных исковых заявлений, названных в ст. 23 КАС; правила ст. 22, 24 КАС в отношении соответствующих административных исковых заявлений не применяются.

Следует отметить, что ряд норм, предусматривающих исключительную подсудность по отдельным категориям административных дел, содержится также в Особенной части КАС (ч. 3 ст. 251, ч. 5 ст. 270). Положение ч. 1 комментируемой статьи воспроизводится в ч. 2 ст. 266 КАС, положение ч. 2 рассматриваемой статьи – в ч. 2 ст. 275 КАС.

Статья 24. Подсудность по выбору административного истца

1. Административное исковое заявление к гражданину, место жительства которого неизвестно или который не имеет места жительства в Российской Федерации, может быть подано в суд по месту нахождения его имущества или по его последнему известному месту жительства в Российской Федерации.

2. Административное исковое заявление к федеральному органу исполнительной власти, вытекающее из деятельности его территориального органа, может быть подано также в суд по месту нахождения территориального органа.

3. Административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (за исключением судебных приставов-исполнителей), государственных и муниципальных служащих может подаваться также в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, – по месту нахождения организации, являющейся административным истцом.

4. Право выбора между несколькими судами, которым согласно настоящей статье подсудно административное дело, принадлежит административному истцу.

Комментируемая статья посвящена правилам подсудности по выбору административного истца (альтернативной подсудности). Согласно правилам альтернативной подсудности по тем категориям административных дел, для которых она установлена, административный истец

вправе выбрать, в какой из указанных в законе судов будет подано административное исковое заявление. Однако после реализации права на предъявление административного иска истец уже не может по своему усмотрению изменить суд, в котором подлежит рассмотрению административное дело с его участием.

Статья 25. Правила подсудности административных дел с участием иностранных лиц

Подсудность административных дел с участием иностранных лиц определяется по общим правилам, установленным настоящим Кодексом, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

КАС, в отличие от ГПК и АПК, не содержит специальной главы, регулирующей особенности рассмотрения дел с участием иностранных лиц, под которыми согласно ч. 4 ст. 4 КАС понимаются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации. При признании иностранных лиц правоспособными в соответствии с правилами ст. 5 КАС на них распространяется национальный процессуально-правовой режим, в том числе по вопросам подсудности предъявляемых такими лицами требований. Иное может быть предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Как указано в ч. 4 ст. 4 КАС, иностранные лица имеют право обращаться в суды за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой. Иностранные лица пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями.

Статья 26. Подсудность нескольких связанных между собой административных дел

1. Административное исковое заявление к нескольким административным ответчикам, проживающим или находящимся в разных местах, подается в суд по месту жительства или месту нахождения одного из них по выбору административного истца.

2. Встречный административный иск о зачете излишне уплаченных ранее сумм, вытекающий из административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций, предъявляется в суд по месту рассмотрения первоначального административного искового заявления.

1. Нормы комментируемой статьи регулируют особенности предъявления взаимосвязанных административных исковых требований. Часть 1 данной статьи по сути устанавливает альтернативную подсудность по требованиям, предъявляемым к нескольким административным ответчикам. Административный истец вправе предъявить такие требования по месту нахождения любого из них. Полагаем, что положение ч. 2 ст. 22 КАС применяется в совокупности с нормой ч. 1 рассматриваемой статьи. Следовательно, в случае, если место нахождения одного из соответчиков не совпадает с территорией, на которую распространяются его полномочия (территорией, на которой он исполняет свои должностные обязанности), административное исковое заявление может подаваться в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия данного соответчика (на территории которого исполняет свои обязанности данный соответчик).

2. Статьей 131 КАС предусмотрен институт встречного административного иска. При этом указанная статья не ограничивает круг встречных административных исков исками о зачете излишне уплаченных обязательных платежей и санкций. Вместе с тем ч. 2 комменти-

руемой статьи установлена подсудность по месту рассмотрения первоначального административного искового заявления лишь встречных исков о зачете излишне уплаченных обязательных платежей и санкций, что может свидетельствовать о пробеле правового регулирования подсудности иных встречных административных требований, если таковые будут выявлены судебной практикой.

Полагаем, что при возникновении подобных вопросов судам следует исходить из самой сути встречного иска, которая заключается в совместном рассмотрении данного иска с первоначальным исковым требованием, и применять ч. 2 анализируемой статьи к не названным в ней встречным административным искам по аналогии процессуального закона (ч. 4 ст. 2 КАС). Таким образом, на наш взгляд, любые встречные административные иски подлежат рассмотрению по месту рассмотрения первоначального административного иска.

Статья 27. Передача административного дела, принятого судом к своему производству, в другой суд

1. Административное дело, принятое судом к своему производству с соблюдением правил подсудности, должно быть разрешено им по существу, хотя бы в дальнейшем оно станет подсудным другому суду.

2. Суд передает административное дело на рассмотрение другого суда, если:

1) административный ответчик, место жительства или место нахождения которого не было известно ранее, заявит ходатайство о передаче административного дела в суд по месту его жительства или месту его нахождения;

2) при рассмотрении административного дела в данном суде выяснилось, что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности;

3) после отвода одного или нескольких судей либо по другим причинам замена судей или рассмотрение административного дела в данном суде стали невозможными. Передача административного дела в этом случае осуществляется вышестоящим судом.

3. О передаче административного дела в другой суд или об отказе в передаче административного дела в другой суд выносится определение суда, которое может быть обжаловано. Передача административного дела в другой суд осуществляется по истечении срока обжалования этого определения, а в случае подачи частной жалобы – после вынесения определения суда об оставлении жалобы без удовлетворения.

4. Административное дело, направленное из одного суда в другой, должно быть принято к рассмотрению судом, в который оно направлено. Споры о подсудности между судами в Российской Федерации не допускаются.

1. Подсудность административного искового заявления устанавливается судьей на стадии возбуждения производства по делу. При этом несоблюдение правил подсудности при обращении в суд служит основанием для возвращения административного искового заявления административному истцу (п. 2 ч. 1 ст. 129 КАС). В свою очередь, административное исковое заявление, принятое к производству с соблюдением правил подсудности, должно быть рассмотрено по существу, даже если в дальнейшем оно станет подсудным другому суду, в частности в связи с изменением административным истцом предмета административного иска или в связи с изменением правового регулирования подсудности соответствующих дел.

2. Часть 2 комментируемой статьи предусматривает исключительные случаи, в которых возбужденное с соблюдением правил подсудности административное дело может быть передано на рассмотрение в другой суд. К таким случаям относятся удовлетворение ходатайства административного ответчика, место жительства или место нахождения которого ранее не

было известно, о рассмотрении дела по месту его жительства (месту нахождения) и невозможность рассмотрения дела в данном суде ввиду отвода всех работающих в нем судей. В последнем случае передача дела осуществляется вышестоящим судом, однако комментируемая статья не устанавливает критерии для определения суда, в который передается соответствующее административное дело. На наш взгляд, в подобных ситуациях вышестоящий суд вправе передать дело в один из судов, указанных в нормах ст. 24 КАС. Часть 4 упомянутой статьи при этом не применяется.

В случае, если дело было возбуждено с нарушением правил подсудности, что установлено судом первой инстанции лишь после его возбуждения, оно должно быть передано данным судом в суд, которому дело подсудно в соответствии с законом.

3. Процессуальное решение о передаче дела в другой суд оформляется путем вынесения отдельного определения, которое подлежит самостоятельному обжалованию. При этом передача административного дела в другой суд осуществляется только по истечении срока обжалования этого определения, а в случае подачи частной жалобы – после вынесения определения суда вышестоящей инстанции об оставлении жалобы без удовлетворения.

4. Суд, в который дело передано по подсудности, не может отказаться от рассмотрения дела, не согласившись с выводами направившего дело суда относительно его подсудности. Это связано с тем, что процессуальное решение о передаче дела по подсудности может быть опровергнуто лишь судом вышестоящей инстанции, но не судом того же уровня (звена). Разные выводы о подсудности одного и того же дела со стороны одноуровневых судов не допускаются.

Глава 3. Состав суда. Отводы

Статья 28. Формирование состава суда

1. Состав суда для рассмотрения административного дела формируется с учетом нагрузки и специализации судей в порядке, исключающем влияние на его формирование лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы.

2. Административное дело, рассмотрение которого начато одним судьей или составом суда, должно быть рассмотрено этим же судьей или этим же составом суда.

3. Замена судьи или нескольких судей возможна в случае:

1) заявленного и удовлетворенного в порядке, установленном настоящим Кодексом, самоотвода или отвода судьи;

2) длительного отсутствия судьи ввиду болезни, отпуска, учебы, служебной командировки;

3) прекращения или приостановления полномочий судьи по основаниям, предусмотренным федеральным законом.

4. В случае замены судьи или нескольких судей в процессе рассмотрения административного дела судебное разбирательство производится с самого начала.

1. Согласно ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод провозглашено право каждого на справедливый суд. Часть 1 указанной статьи звучит следующим образом: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Несмотря на то что в приведенной норме не указываются административные права и обязанности, тем не менее содержание данного положения охватывает все стороны процессуальной деятельности суда.

Право на рассмотрение дела справедливым и беспристрастным судом означает соблюдение предусмотренных законом требований, в том числе к формированию состава суда. Иначе говоря, как отмечено в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, суд должен быть сформирован на основании закона.

Часть 1 комментируемой статьи закрепляет следующие принципы формирования состава суда для рассмотрения административных дел:

- 1) исключение влияния на формирование состава суда лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства;
- 2) учет специализации судей;
- 3) учет нагрузки судей по рассмотрению дел.

Аналогичным образом формируются составы суда для рассмотрения гражданских и арбитражных дел.

Исключение влияния на формирование состава суда лиц, заинтересованных в исходе судебного разбирательства, предполагает такую систему распределения дел, при которой дело должно распределяться независимо от вмешательства любого субъективного фактора (просьбы заинтересованных в исходе дела лиц, а также усмотрение судей, председателей судов или судебных коллегий и составов, работников аппарата суда и пр.). Объективность в распределении дела может быть обеспечена использованием автоматизированной системы распределения дел, которая активно применяется в арбитражных судах. Такие автоматизированные системы учитывают и нагрузку, и специализацию судей. Однако во многих судах общей юрисдикции остается так называемое ручное распределение дел, производимое должностным лицом.

Согласно п. 6.10 Инструкции по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов, утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15 декабря 2004 г. № 161, все поступившие в суд исковые заявления, заявления по делам особого производства и по делам, возникающим из публичных правоотношений, жалобы, представления, протесты, уголовные и гражданские дела, дела об административных правонарушениях после регистрации в базе данных автоматизированного судебного делопроизводства (базе данных ПИ «Судебное делопроизводство» и т.д.) и формирования в журнале входящей корреспонденции передаются председателю суда либо лицу, им уполномоченному, либо распределяются с использованием специализированных автоматизированных информационных систем (например, подсистемы ГАС «Правосудие» «Модуль распределения дел»). Не позднее следующего рабочего дня дела передаются для рассмотрения судье. В судах общей юрисдикции уровня субъектов РФ часто дела распределяются председателем соответствующей судебной коллегии. Согласно п. 3 ст. 31 Закона о судах общей юрисдикции председатель судебной коллегии наделен полномочием по формированию судебных составов суда для рассмотрения судебных дел. Следовательно, указанная практика судов общей юрисдикции соответствует закону.

В судах субъектов РФ действуют президиум как кассационная инстанция и три судебные коллегии: по гражданским, административным и уголовным делам. В крупных судах постепенно вводится специализация и судебных составов в рамках судебной коллегии (например, в Свердловском областном суде и др.).

Специализация судей в районных судах долгое время подразделялась на предметную и территориальную. Предметная специализация зависела от категорий рассматриваемых дел, а территориальная – от того, дела (гражданские, уголовные, административные) какой территории рассматривает судья. Сегодня преобладает предметная специализация, если речь идет о многосоставных судах. В малосоставных районных судах, а также у мировых судей специализация отсутствует. В отличие от арбитражных судов, где давно существует детальная специа-

лизация судей, суды общей юрисдикции постепенно также вводят специализацию, особенно в судах субъектов РФ.

Нагрузка, существующая в суде, и специализация судей – два взаимосвязанных фактора. Например, после передачи в ведение судов общей юрисдикции дел по спорам о кадастровой стоимости земельных участков, с одной стороны, появилась новая категория дел, а с другой – несколько увеличилась нагрузка в общих судах субъектов РФ. Согласно п. 1.1 ст. 6.2 Закона о статусе судей председатель районного суда в целях обеспечения равномерности нагрузки на мировых судей в случае, если нагрузка на мирового судью превышает среднюю нагрузку на мирового судью по судебному району, вправе мотивированным распоряжением передать часть уголовных, гражданских дел, дел об административных правонарушениях и исковых заявлений, поступивших к мировому судье одного судебного участка, мировому судье другого судебного участка того же судебного района.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи административное дело, рассмотрение которого начато одним судьей или составом суда, должно быть рассмотрено этим же судьей или этим же составом суда. Данная норма – проявление принципа неизменности судебного состава. Принцип действует во всех отраслях процессуального права. Суд, рассматривая дело, непосредственно исследует доказательства, формирует свое внутреннее убеждение как основу оценки всей совокупности доказательств по делу. В связи с этим замена судьи или изменение судебного состава в период рассмотрения дела не только нежелательны, но и невозможны без рассмотрения дела сначала. В противном случае существует явная угроза необъективного рассмотрения дела ввиду нарушения принципов неизменности судебного состава и непосредственности исследования доказательств.

Важный вопрос при рассмотрении принципа неизменности судебного состава – момент, с которого данный принцип должен действовать: с момента возбуждения дела в суде или с начала судебного разбирательства.

В постановлении ЕСПЧ от 9 октября 2008 г. по делу «Моисеев против Российской Федерации» обсуждался вопрос о толковании принципа неизменности судебного состава. Несмотря на то что данное дело касается жалобы по уголовному делу, во всех отраслях процессуального права действует принцип неизменности состава суда, рассматривающего дело. По мнению ЕСПЧ, законодательство требует, чтобы после распределения дела и начала судебного разбирательства дело оставалось за тем же составом суда до вынесения окончательного решения (п. 178 вышеназванного Постановления). Аналогичный подход принят в АПК (ст. 18). В уголовном процессе несколько иной подход: «Требование ст. 242 УПК РФ о неизменности состава суда относится лишь к стадии судебного разбирательства, поэтому, если судья, проводивший предварительное слушание, по какой-либо причине (в связи с временной нетрудоспособностью по болезни, нахождением в отпуске и др.) лишен возможности продолжать участие в рассмотрении уголовного дела, судебное разбирательство в суде первой инстанции может быть проведено другим судьей, а предварительное слушание повторно не проводится»¹⁷ (см. далее п. 4 комментария к данной статье КАС).

3. Не являются нарушением принципа неизменности судебного состава те случаи, когда необходима замена судьи или нескольких судей, рассматривающих дело, поскольку в этой ситуации рассмотрение дела должно быть начато сначала. Закон предусматривает лишь три случая, при наличии которых возможна такая замена:

- 1) удовлетворен самоотвод или отвод судьи (см. комментарий к ст. 31–35 КАС);
- 2) судья ввиду болезни, отпуска, учебы, служебной командировки длительное время отсутствует. Закон не определяет понятие длительности отсутствия судьи. Как показывает

¹⁷ Пункт 21 постановления Пленума ВС РФ от 22 декабря 2009 г. № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству».

опыт работы судов, нахождение судьи на учебе (обычно две недели) или в отпуске (30 дней) не приводит к его замене. Вопрос о необходимости замены судьи возникает при его временном отсутствии более одного месяца (болезнь и пр.).

В комментируемой норме нет ответа на вопрос, как следует поступить, если, к примеру, судья находится в отпуске, но поступило ходатайство, требующее срочного реагирования. Это может быть заявление об обеспечении иска. Согласно ч. 5 ст. 18 АПК в подобных случаях другой судья рассматривает и совершает такие срочные действия, что в силу прямого указания закона не приводит к замене судьи по рассматриваемому делу. Судебно-арбитражная практика выработала подход, согласно которому ч. 5 ст. 18 АПК применяется в исключительных ситуациях, когда для рассмотрения заявления законом установлен сокращенный срок.

В силу возможного применения аналогии процессуального права, видимо, можно предположить, что и в судах общей юрисдикции допустим указанный подход;

3) полномочия судьи прекращены или приостановлены по основаниям, предусмотренным федеральным законом. В этом случае в целях рассмотрения дела должна быть произведена замена судьи.

Данный перечень оснований для замены судьи вряд ли можно считать исчерпывающим. Например, замена судьи будет неизбежно иметь место ввиду смерти судьи.

КАС не урегулировал процедуру замены судьи, хотя это очень важный вопрос, влияющий на определение законности судебного состава.

В Постановлении ЕСПЧ по делу «Моисеев против Российской Федерации» было отмечено, что исполняющий обязанности председателя Московского городского суда дал указание об изменении состава суда со ссылкой на длительное отсутствие по болезни судьи и передал дело другому судье и новым народным заседателям (в тот период институт народных заседателей действовал). В ответ на доводы стороны вновь назначенный для рассмотрения дела судья пояснил, что никаких процессуальных решений по замене судьи не должно выноситься (п. 26, 27 названного Постановления). По мнению ЕСПЧ, анализ дела «Моисеев против Российской Федерации» позволяет сказать, что «отсутствие предсказуемости в применении ст. 241 УПК выразилось в том, что председатель Московского городского суда пользовался неограниченным усмотрением в вопросе замены судьи и передачи дела» (п. 182 упомянутого Постановления).

Практика судов демонстрирует, что замена судьи производится по распоряжению председателя суда и в настоящее время. При этом нет прямого требования о письменной форме такого распоряжения. Наверное, правильнее было бы оформлять замену судьи процессуально, отражая в определении, ч. 1 ст. 16 КАС не называет распоряжение председателя суда в качестве судебного акта. Кроме того, должны быть приведены основания для замены судьи, как это следует из содержания комментируемой статьи. Неважно, что определение о замене судьи не подлежит самостоятельному обжалованию. Однако наличие в материалах дела определения о замене судьи с обоснованием наличия на то оснований доказывает законность состава суда, рассмотревшего и разрешившего данное дело.

4. После замены судьи рассмотрение дела начинается сначала. В судебной практике не всегда однозначно толкуется положение закона о рассмотрении дела сначала: началом следует считать то ли начало судебного разбирательства, то ли подготовку дела к судебному разбирательству. В законе нет ответа на данный вопрос. Традиционно считается, что принцип действует с момента принятия судьей заявления к производству и до вынесения судебного акта, завершающего соответствующую стадию процесса (рассмотрение дела по первой инстанции, в апелляционном, кассационном порядке, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, в порядке надзора). При этом если вышестоящая инстанция отменила судебный акт и направила дело на новое рассмотрение, то это совсем не означает, что именно тот же самый состав судей или судья должен рассматривать дело, так как принцип неизменности судебного состава

заканчивает свое действие вынесением судебного решения. Впрочем, в силу ст. 32 КАС не запрещено рассмотрение такого дела и тем же составом судей или тем же судьей.

Во многих судах общей юрисдикции новый судья, приступивший к рассмотрению дела в результате произведенной замены, выносит определение о подготовке дела к судебному разбирательству. Видится, что такой подход не всегда оправдан, так как нередко замена судьи может состояться даже после исследования всех доказательств в судебном заседании. В связи с этим, полагаем, правильнее было бы считать, что рассмотрение дела сначала – это отложение судебного разбирательства и возобновление его с самого начала, чтобы обеспечить принцип непосредственности судебного разбирательства.

Рассмотрение дела незаконным составом судей является безусловным основанием для отмены судебного решения (п. 1 ч. 1 ст. 310 КАС).

Статья 29. Единоличное и коллегиальное рассмотрение административных дел

1. Административные дела в суде первой инстанции рассматриваются судьей единолично, если коллегиальное рассмотрение административных дел не предусмотрено настоящей статьей. Коллегиальное рассмотрение административных дел в суде первой инстанции осуществляется в составе трех судей.

2. В суде первой инстанции рассматриваются коллегиально:

1) административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

2) административные дела о расформировании избирательных комиссий;

3) административные дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента Российской Федерации, о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, о результатах референдума Российской Федерации;

4) административные дела, направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение;

5) административные дела, решения о коллегиальном рассмотрении которых приняты председателем суда в связи с их особой сложностью на основании мотивированного заявления судьи;

6) административные дела, рассматриваемые Дисциплинарной коллегией Верховного Суда Российской Федерации.

3. Административные дела в суде апелляционной инстанции рассматриваются коллегиально в составе трех судей.

4. Состав суда при производстве по административным делам в судах кассационной и надзорной инстанций определяется в соответствии с главами 35 и 36 настоящего Кодекса.

5. При коллегиальном рассмотрении административного дела один из судей председательствует в судебном заседании.

1. Во всех отраслях процессуального права закреплен принцип сочетания единоличного и коллегиального рассмотрения дел, в соответствии с которым большинство дел по первой инстанции рассматривается единолично судьей, за исключениями, указанными в законе, а пересмотр судебных актов осуществляется коллегиально.

В качестве суда первой инстанции административные дела могут рассматриваться всеми звеньями судов общей юрисдикции в соответствии с определенной законом подсудностью.

2. В административном судопроизводстве административные дела в суде первой инстанции по общему правилу рассматриваются судьей единолично. Законом (ч. 2 комментируемой статьи) предусмотрен исчерпывающий перечень случаев рассмотрения дел в суде первой инстанции в коллегиальном составе.

Во-первых, это административные дела, отнесенные законом к ведению ВС РФ:

1) административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ;

2) административные дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ о результатах выборов Президента РФ, о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, о результатах референдума Российской Федерации;

3) административные дела, рассматриваемые Дисциплинарной коллегией ВС РФ.

Во-вторых, это иные категории дел, прямо указанные в законе, – например, административные дела о расформировании избирательных комиссий.

В-третьих, это административные дела, направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение. В полномочия вышестоящих инстанций входит право при отмене судебного акта с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции указать на его рассмотрение в коллегиальном составе.

В-четвертых, это административные дела, решения о коллегиальном рассмотрении которых приняты председателем суда в связи с их особой сложностью на основании мотивированного заявления судьи. В данном случае требуется заявление судьи, в чьем производстве находится дело. Требование о мотивированности такого заявления означает, что судья должен обосновать сложность дела. При этом понятие сложности дела может включать отсутствие судебной практики, неоднозначность складывающейся судебной практики, сложность дела с позиции фактов (множественность лиц, участвующих в деле, большое количество доказательств по делу, неоднозначность фактов и доказательств) и пр.

3. Административные дела в суде апелляционной инстанции рассматриваются коллегиально в составе трех судей. В качестве апелляционной инстанции может выступать районный суд применительно к судебным постановлениям мировых судей или суд общей юрисдикции субъекта РФ относительно судебных актов районных судов. Существует апелляционная коллегия и в структуре ВС РФ применительно к пересмотру тех судебных актов, которые были вынесены ВС РФ в качестве суда первой инстанции.

4. Состав суда при производстве по административным делам в судах кассационной и надзорной инстанций определяется в зависимости от того, какое структурное подразделение какого суда рассматривает дело в кассационном порядке.

Например, кассационные жалоба, представление на судебные акты по административным делам рассматриваются президиумом суда общей юрисдикции субъекта РФ, постановления выносятся большинством голосов судей, участвующих в рассмотрении дела. Кворум имеет место при наличии большинства членов президиума. В Судебной коллегии по административным делам ВС РФ, Судебной коллегии по делам военнослужащих ВС РФ кассационные жалоба, представление рассматриваются тремя профессиональными судьями.

В надзорном порядке административные дела пересматриваются Президиумом ВС РФ, постановление выносится большинством голосов судей, участвующих в рассмотрении дела.

В комментируемой статье не говорится о составе суда при пересмотре дел по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Согласно ст. 345 КАС вступивший в законную силу судебный акт может быть пересмотрен по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судом, его принявшим (ч. 1). Пересмотр по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судебных актов апелляционной, кассационной или надзорной инстанции, которыми изменен обжалованный судебный акт или принят новый судебный акт, производится судом, изменив-

шим судебный акт или принявшим новый судебный акт (ч. 2 названной статьи). Поскольку полномочия по пересмотру судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам переданы соответствующим судам, они рассматривают данное заявление в том же составе, в котором обычно рассматривается дело в данной инстанции.

5. При коллегиальном рассмотрении административного дела один из судей председательствует в судебном заседании. При этом в судах общей юрисдикции председательствующий судья не всегда является докладчиком по делу.

Статья 30. Порядок разрешения вопросов судом при коллегиальном рассмотрении административных дел. Особое мнение судьи

1. Вопросы, возникающие при коллегиальном рассмотрении административного дела, разрешаются судьями большинством голосов. Никто из судей не вправе воздержаться от голосования. Судья, председательствующий в судебном заседании, голосует последним.

2. В случае, если судья не согласен с мнением большинства судей, голосовавших за принятие судебного акта, или голосовал за принятый судебный акт по существу рассматриваемого судом вопроса, но остался в меньшинстве при голосовании по какому-либо другому вопросу или по мотивировке принятого судебного акта, судья обязан подписать этот судебный акт и вправе изложить в письменной форме свое особое мнение.

3. Судья должен изложить свое особое мнение в срок, не превышающий пяти дней со дня принятия решения по административному делу. Особое мнение судьи приобщается к материалам административного дела, но при объявлении принятого по административному делу решения не оглашается, а также не подлежит опубликованию.

1. Процессуальные кодексы едины в подходе к порядку разрешения вопросов при коллегиальном рассмотрении административных дел. Здесь действует несколько правил, определенных законом:

- вопросы, возникающие при рассмотрении дела, в коллегиальном составе всегда разрешаются большинством голосов;
- никто из судей не вправе воздержаться от голосования;
- каждому судье при голосовании принадлежит один голос;
- судья, председательствующий в судебном заседании, голосует последним. Это правило объясняется тем, что председательствующий не должен оказывать влияние на решение других судей.

Следует отметить, что изложенный выше подход применим не только при окончательном разрешении дела, но и при разрешении ходатайств, заявлений, рассматриваемых коллегиальным составом судей.

2. Не всегда судьи, рассматривающие дело, приходят к единому мнению. Решение в таком случае будет принято большинством голосов. Судья, несогласный с мнением других судей и оставшийся в меньшинстве, все равно обязан подписать судебный акт. Возможна и другая ситуация: судья был согласен с разрешением дела по существу, проголосовал вместе с другими судьями, но остался при своем мнении при решении другого вопроса – распределение судебных расходов, приведение решения к немедленному исполнению и пр. В этом случае такой судья также подписывает судебное решение. Судья, оставшийся в меньшинстве при голосовании по вопросу, входящему как в резолютивную, так и в мотивировочную части принятого судебного акта, обязан подписать этот судебный акт и вправе изложить свое особое мнение. Подчеркнем, что это право, а не обязанность судьи – изложить особое мнение. Но если судья

решил написать особое мнение, то оно должно быть изготовлено в письменной форме в срок, установленный законом.

3. Судья должен изложить свое особое мнение в срок, не превышающий пяти дней со дня принятия решения по административному делу. Данное правило обусловлено установленным КАС сроком на изготовление судебного акта в полном объеме (пять дней). Особое мнение судьи приобщается к материалам административного дела, но при объявлении принятого по административному делу решения не оглашается, а также не подлежит опубликованию. Особое мнение подшивается в материалы дела.

Статья 31. Отвод судьи

1. Судья не может участвовать в рассмотрении административного дела и подлежит отводу, если он:

1) участвовал в предыдущем рассмотрении данного административного дела в качестве судьи и в соответствии с требованиями настоящего Кодекса его повторное участие в рассмотрении административного дела является недопустимым;

2) участвовал в предыдущем рассмотрении данного административного дела в качестве прокурора, секретаря судебного заседания, представителя, эксперта, специалиста, переводчика или свидетеля;

3) является членом семьи, родственником или родственником супруга кого-либо из лиц, участвующих в деле, либо их представителей;

4) лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе административного дела.

2. Судья не может участвовать в рассмотрении административного дела и подлежит отводу, если имеются иные, не предусмотренные частью 1 настоящей статьи обстоятельства, которые могут вызвать сомнение в его объективности и беспристрастности.

3. Административное дело о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок не может рассматриваться судьей, если он ранее принимал участие в рассмотрении дела, в связи с которым возникли основания для предъявления таких требований.

4. В состав суда, рассматривающего административное дело, не могут входить лица, которые состоят в родстве между собой, являются членами одной семьи, родственниками или супруги которых являются родственниками.

1. Каждый процессуальный кодекс, включая КАС, регламентирует как основания для отвода и самоотвода судей, других лиц, так и процедуру рассмотрения отвода. В силу прямого предписания судья не может участвовать в рассмотрении административного дела и подлежит отводу, если имеются основания, указанные в законе. Эти же основания относятся и к самоотводу. Комментируемая статья не содержит исчерпывающего перечня оснований для отвода судьи. Более того, в силу относительной определенности норм под каждое основание могут подпадать самые разные жизненные ситуации. Вместе с тем эти же основания с определенными изъятиями, указанными в законе, отнесены и к отводу иных субъектов. Разные процессуальные кодексы перечисляют сходные основания для отвода судьи, но, к примеру, АПК называет семь оснований для отвода судьи. КАС практически повторяет основания для отвода, перечисленные в ГПК.

Во-первых, судья не может рассматривать дело и подлежит отводу, если он участвовал в предыдущем рассмотрении данного административного дела в качестве судьи и в соответствии с требованиями КАС его повторное участие в рассмотрении административного дела является недопустимым (п. 1 ч. 1 комментируемой статьи). Данная норма отсылает к ст. 32

КАС, регламентирующей случаи недопустимости повторного участия судьи в рассмотрении административного дела.

Во-вторых, основанием для отвода судьи является его участие в предыдущем рассмотрении данного административного дела в качестве прокурора, секретаря судебного заседания, представителя, эксперта, специалиста, переводчика или свидетеля (п. 2 ч. 1 анализируемой статьи).

Важно отметить, что в указанных двух случаях законодатель говорит о том же самом деле. Нередко лица, участвующие в деле, заявляют отвод судье, если он ранее участвовал в рассмотрении дел между теми же сторонами или аналогичных дел. В судебной системе есть понятие серийных дел, т.е. дел, сходных по предмету требования, обстоятельствам дела, но, как правило, отличающихся по субъектному составу спорящих сторон. Впрочем, может быть совпадение и в субъектном составе. В приведенных случаях не имеется оснований для отвода судьи при участии в рассмотрении аналогичных или серийных дел.

В-третьих, судья подлежит отводу, если он является членом семьи, родственником или родственником супруга кого-либо из лиц, участвующих в деле, либо их представителей (п. 3 ч. 1 комментируемой статьи).

Нетрудно заметить, что закон не уточняет, о каких именно родственниках идет речь. Закон говорит о родственниках как таковых, в связи с этим любая степень родства и свойства должна приниматься во внимание, так как сам факт родства может вызвать сомнение в объективности судьи. Поэтому при толковании рассматриваемого основания для отвода судьи неприменимо понимание близких родственных отношений, используемое в семейном праве. В последнем отношении родства имеют значение для установления семейно-правовых отношений, наполненных правами и обязанностями их субъектов друг к другу. Применительно к процессуальному институту отвода родство несет в себе другое значение – возможность возникновения сомнения в беспристрастности судьи в связи с участием в процессе его родственников, родственников его супруга. Не имеет значения и то, поддерживаются родственные отношения или нет.

Родство или свойство судьи с любым лицом, участвующим в деле, или с его представителем является основанием для отвода и самоотвода.

При наличии родственных отношений между судьей и представителем лица, участвующего в деле, отводу подлежит судья, а не представитель.

Необходимо также отметить, что Кодекс судейской этики, утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г., также регулирует отвод судей: «Судья должен отказаться от рассмотрения дела, если есть предусмотренные законом основания для отвода судьи либо если может возникнуть конфликт интересов, либо может возникнуть ситуация, ставящая под сомнение беспристрастность судьи, в том числе в следующих случаях:

а) супруг(а) судьи или лицо, являющееся близким родственником одного из них, является лицом, участвующим в деле, или иным участником процесса в данном судебном производстве;

б) судья или его супруг(а), или лицо, являющееся близким родственником одного из них, имеет заинтересованность в рассматриваемом деле, может существенно повлиять на ход судебного производства, или работает в организации, являющейся участником процесса, или решение суда может существенно затрагивать их интересы;

в) судья располагает сведениями, согласно которым он может стать свидетелем по существу данного спора;

г) на судью или членов его семьи оказывается давление, высказываются угрозы или оказывается иное постороннее воздействие, ставящие под сомнение возможность вынесения судьей объективного судебного акта по делу» (ч. 4 ст. 9).

Поэтому при решении вопроса о том, какая степень родства должна учитываться при удовлетворении отвода, следует исходить из самого широкого понимания, так как не должно возникать никаких сомнений в беспристрастности судьи.

Кодекс судейской этики также вводит понятие конфликта интересов, наличие которого расценивается как возможное основание для отвода судьи. Понятие «конфликт интересов» раскрыто в ч. 1 ст. 19 Закона о государственной гражданской службе.

В процессуальных кодексах содержится близкое толкование конфликта интересов: наличие родственных связей судьи и лиц, участвующих в деле, а также личной, прямой или косвенной заинтересованности судьи в рассмотрении дела¹⁸.

В-четвертых, судья подлежит отводу, если он лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе административного дела. Аналогичное основание для отвода судьи названо в п. 3 ч. 1 ст. 16 ГПК, п. 5 ч. 1 ст. 21 АПК, ч. 2 ст. 61 УПК.

Это наиболее общее основание для отвода судьи. Законодательно не определено понятие личной, прямой или косвенной заинтересованности. Однако в научной литературе мнения ученых практически едины. Под прямой заинтересованностью понимаются те случаи, когда судья выступает или может выступать стороной по делу, третьим лицом либо получить какую-то непосредственную выгоду от благополучного исхода дела¹⁹. Косвенная заинтересованность имеет иной характер: не сам судья, но его близкие, знакомые могут получить выгоду от рассмотрения дела. К примеру, судья рассматривает дело об оспаривании бездействия регистрирующего органа, в результате его знакомый может приобрести определенные права. Участие в качестве одной из сторон по делу родственника или знакомого судьи означает наличие косвенной заинтересованности судьи: вынесение решения может принести выгоду его родственнику или знакомому. Личная заинтересованность, очевидно, означает важность дела для самого судьи. К примеру, родственник судьи работает юрисконсультom организации, спор с участием которой рассматривает судья.

2. В ч. 2 комментируемой статьи приведен расширительный подход к основаниям для отвода судьи: судья не может участвовать в рассмотрении административного дела и подлежит отводу, если имеются иные, не предусмотренные ч. 1 данной статьи обстоятельства, которые могут вызвать сомнения в его объективности и беспристрастности. Для сравнения: в АПК приведенное основание для отвода судьи упоминается как одно из них в том же ряду, что и указанные в ч. 1 анализируемой статьи.

Относительная неопределенность правовой нормы позволяет сторонам подвести под нее многие обстоятельства, которые чаще всего не свидетельствуют о наличии заинтересованности судьи или о наличии обстоятельств, способных вызвать сомнения в его беспристрастности: судья уже рассматривал другие споры с участием тех же сторон и выносил решения против заявителя отвода, судья не удовлетворил ходатайства стороны, нарушил нормы КАС, уделил слишком много внимания доводам противоположной стороны и пр. Вместе с тем те же самые факты могут косвенно свидетельствовать об отсутствии беспристрастности судьи. К примеру, судья необоснованно отклоняет ходатайства одной стороны (об истребовании доказательств, о допросе свидетеля и пр.), в результате чего данная сторона оказывается не в состоянии выполнить возложенное на нее бремя доказывания и в итоге может «проиграть дело». Наоборот, безосновательное удовлетворение ходатайств другой стороны может приводить к затягиванию процесса (бесконечные отложения), вынесению незаконного и необоснованного судебного акта.

¹⁸ См. подробнее: Решетникова И.В. Дело попало к заинтересованному судье. Когда и как лучше заявить отвод // Арбитражная практика. 2014. № 6.

¹⁹ См.: Гражданское процессуальное законодательство: Комментарий / Под ред. М.К. Юкова. М.: Юрид. лит., 1991. С. 28.

3. В ч. 3 комментируемой статьи приведен частный случай невозможности участия судьи в рассмотрении дела: административное дело о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок не может рассматриваться судьей, если он ранее принимал участие в рассмотрении дела, в связи с которым возникли основания для предъявления таких требований. В этой ситуации нет повторности рассмотрения дела, поэтому закон выделил данный случай особо, а не привел его в ст. 32 КАС. Но логика законодателя очевидна: судья не может рассматривать заявление о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, так как именно его действия (бездействие) являются объектом судебного разбирательства.

4. В целях обеспечения объективности и беспристрастности судьи при рассмотрении дела законом введен запрет на включение в состав суда, рассматривающего административное дело, судей, которые состоят в родстве между собой, являются членами одной семьи, родственниками или супруги которых являются родственниками. Под составом суда понимаются судьи, рассматривающие данное дело в коллегиальном составе. Так, в апелляционном порядке это три профессиональных судьи, в кассационном порядке на уровне суда субъекта РФ это члены президиума данного суда. Указанное требование предъявляет особый подход и к отбору судей в члены президиума суда для того, чтобы в дальнейшем избежать невозможности рассмотрения дел ввиду самоотвода или отвода судей, являющихся членами президиума соответствующего суда.

Статья 32. Недопустимость повторного участия судьи в рассмотрении административного дела

1. Судья, принимавший участие в рассмотрении административного дела в суде первой инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

2. Судья, принимавший участие в рассмотрении административного дела в суде апелляционной инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, кассационной и надзорной инстанций.

3. Судья, принимавший участие в рассмотрении административного дела в суде кассационной инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, апелляционной и надзорной инстанций.

4. Судья, принимавший участие в рассмотрении административного дела в суде надзорной инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, апелляционной и кассационной инстанций.

1. Согласно ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод «каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». В процессуальном праве существует комплекс мер, обеспечивающих объективное и справедливое рассмотрение дел, одними из них являются процессуально-правовой институт отвода и прямой запрет на участие судьи в рассмотрении одного и того же дела в разных судебных инстанциях. Современный подход процессуального законодательства (в том числе КАС) касается запрета рассматривать то же дело в других инстанциях, но не содержит запрета на повторное рассмотрение дела судьей (составом судей) по той же инстанции в случае отмены судебного акта вышестоящим судом и направления его на новое рассмотрение без специальной оговорки о рассмотрении в ином судебном составе, точно так же как дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам может пересматривать тот же судья, чей акт пересматривается.

Первый запрет касается судьи, принимавшего участие в рассмотрении административного дела в суде первой инстанции. Такой судья не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. Если дело по первой инстанции было рассмотрено коллегиально, то ни один из трех судей не вправе участвовать в пересмотре данного дела в апелляционном, кассационном и надзорном порядках. Исключение сделано только для пересмотра дел по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, которые пересматривает, как правило, тот же судья, который рассматривал дела по правилам первой инстанции. Согласно ч. 2 ст. 345 КАС пересмотр по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судебных актов апелляционной, кассационной или надзорной инстанции, которыми изменен обжалованный судебный акт или принят новый судебный акт, производится судом, изменившим судебный акт или принявшим новый судебный акт.

В приведенной статье говорится о том, что дело по новым или вновь открывшимся обстоятельствам пересматривается тем же судом, который вынес решение, а не тем же судьей. При системном толковании ст. 345 КАС и ч. 1 комментируемой статьи становится понятно, что такое дело может быть пересмотрено тем же судьей.

Требуется уточнения действие анализируемого запрета в случае участия судьи не во всем судебном разбирательстве, а при совершении некоторых процессуальных действий. К примеру, вправе ли судья, рассматривавший административное дело в предварительном судебном заседании суда первой инстанции, рассматривать дело в составе судей арбитражного суда апелляционной инстанции? Ответ на данный вопрос был дан применительно к арбитражным судам: «В соответствии с частью 1 статьи 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации судья, принимавший участие в рассмотрении дела в арбитражном суде первой инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах апелляционной и кассационной инстанций, а также в порядке надзора. В связи с этим судья, рассматривавший в соответствии с частью 1 статьи 136 Кодекса дело в предварительном судебном заседании арбитражного суда первой инстанции, не вправе рассматривать его в составе судей арбитражного суда апелляционной инстанции» (п. 1 информационного письма Президиума ВАС РФ от 22 декабря 2005 г. № 99 «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»). Аналогичным образом «судья, принимавший участие в рассмотрении дела в арбитражном суде первой инстанции, не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах апелляционной и кассационной инстанций, а также в порядке надзора. Следовательно, судья, вынесший определение арбитражного суда первой инстанции об обеспечении иска или об отказе в обеспечении иска, не может участвовать в рассмотрении дела в составе судей арбитражного суда апелляционной инстанции» (п. 2 упомянутого Информационного письма). Очевидно, что общие положения могут быть использованы при применении КАС.

2. Второй запрет относится к судье, принимавшему участие в рассмотрении административного дела в суде апелляционной инстанции. Такой судья не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, кассационной и надзорной инстанций.

3. Третий запрет касается судьи, принимавшего участие в рассмотрении административного дела в суде кассационной инстанции. Такой судья не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, апелляционной и надзорной инстанций.

4. Четвертый запрет относится к судье, принимавшему участие в рассмотрении административного дела в суде надзорной инстанции. Такой судья не может участвовать в рассмотрении этого дела в судах первой, апелляционной и кассационной инстанций.

В случаях, приведенных в ч. 2–4 комментируемой статьи, имеется в виду как участие судьи в качестве председательствующего, докладчика или «бокового судьи» (в случае разбирательства дела в составе трех профессиональных судей), так и участие судьи в рассмотрении дела в составе президиума соответствующего суда.

КАС предусматривает дополнительное основание для отвода судьи помимо случаев, указанных в ст. 31 и 32 данного Кодекса: член Дисциплинарной коллегии не вправе рассматривать административное дело по поступившей в Дисциплинарную коллегию жалобе (обращению) в случаях, если он участвовал в рассмотрении данного административного дела в качестве члена квалификационной коллегии судей (ст. 232).

Статья 33. Отвод прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика

1. Прокурор, секретарь судебного заседания, эксперт, специалист, переводчик не могут участвовать в рассмотрении административного дела и подлежат отводу по основаниям, предусмотренным статьей 31 настоящего Кодекса.

2. Эксперт и специалист также не могут участвовать в рассмотрении административного дела, если они находились либо находятся в служебной или иной зависимости от кого-либо из лиц, участвующих в деле, и их представителей.

3. Участие прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика в предыдущем рассмотрении судом данного административного дела в качестве соответственно прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика не является основанием для их отвода.

1. При рассмотрении административных дел отвод может быть заявлен не только судье, но и другим субъектам, а именно прокурору, секретарю судебного заседания, эксперту, специалисту, переводчику. Для перечисленных субъектов действуют те же основания для отвода, которые установлены для судей (см. комментарий к ст. 31 КАС). Указанные субъекты относятся к разным группам субъектов административно-процессуальных правоотношений: прокурор включен в число лиц, участвующих в деле; эксперт, специалист и переводчик – это лица, содействующие осуществлению правосудия; секретарь суда – сотрудник суда. Почему именно данные лица выделены законом в качестве субъектов, которым может быть заявлен отвод? Такой подход законодателя обусловлен теми функциями, которые каждый из перечисленных субъектов выполняет в процессе судебного разбирательства. Тем, насколько они независимы от иных участников процесса, определяется возможность добросовестного выполнения ими своих функций.

Прокурор наделен правом обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Также прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных КАС (ст. 39 КАС). При выполнении возложенных полномочий прокурор должен быть независим от других участников процесса, именно по этой причине он подлежит отводу при наличии обстоятельств, указанных в ст. 31 КАС.

Эксперт, специалист и переводчик выполняют в судебном разбирательстве важные функции. На основании проведенного исследования эксперт подготавливает заключение, которое является доказательством по делу. Наличие заинтересованности эксперта может привести к необъективному отношению к предмету его деятельности. В итоге в основу судебного решения может быть положено недостоверное или даже сфальсифицированное заключение. Кстати, одними из оснований для пересмотра судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам являются установленные вступившим в законную силу приговором суда заведомо ложное заключение эксперта, заведомо неправильный перевод, фальсификация доказательства, которые повлекли за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному

административному делу (п. 2 ч. 2 ст. 350 КАС). Консультация заинтересованного специалиста также может негативно отразиться на разрешенном деле.

Секретарь судебного заседания:

- 1) осуществляет направление судебных вызовов и извещений;
- 2) проверяет явку в суд лиц, которые должны участвовать в судебных заседаниях, выясняет причины их неявки и докладывает об этом председательствующему в судебном заседании;
- 3) обеспечивает контроль за фиксированием хода судебного заседания техническими средствами;
- 4) ведет протокол судебного заседания;
- 5) оформляет материалы административного дела;
- 6) выполняет иные поручения председательствующего в судебном заседании (ст. 53 КАС).

Значимость перечисленных полномочий, возложенных законом на секретаря судебного заседания, также подчеркивает необходимость отсутствия его заинтересованности в исходе дела.

2. Применительно к эксперту и специалисту установлены дополнительные основания для отвода: они не могут участвовать в рассмотрении административного дела, если они находились либо находятся в служебной или иной зависимости от кого-либо из лиц, участвующих в деле, и их представителей. Наличие такой зависимости (как в настоящем, так и в прошлом) может оказать отрицательное воздействие на объективность выводов.

3. Законом установлено определенное исключение: участие прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика в предыдущем рассмотрении судом данного административного дела в качестве соответственно прокурора, секретаря судебного заседания, эксперта, специалиста, переводчика не является основанием для их отвода. Данный подход законодателя обоснован тем, что перечисленные субъекты выполняют свои профессиональные и должностные обязанности как в предыдущем, так и в настоящем судебном заседании.

Статья 34. Заявления о самоотводе и об отводе

1. При наличии оснований, предусмотренных статьями 31–33 настоящего Кодекса, судья, прокурор, секретарь судебного заседания, эксперт, специалист, переводчик обязаны заявить самоотвод. По тем же основаниям отвод может быть заявлен лицами, участвующими в деле, или рассмотрен по инициативе суда.

2. Самоотвод или отвод должен быть мотивирован и заявлен до начала рассмотрения административного дела по существу. В ходе рассмотрения административного дела заявление о самоотводе или об отводе допускается только в случае, если основание самоотвода или отвода стало известно лицу, заявляющему самоотвод или отвод, либо суду после начала рассмотрения административного дела по существу.

3. В случае отказа в удовлетворении заявления об отводе подача повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям не допускается.

1. Общими правилами, признаваемыми всеми российскими процессуальными кодексами, являются следующие:

- 1) при наличии оснований для отвода судьи и других субъектов такие субъекты обязаны заявить самоотвод. Норма сформулирована как обязывающая субъектов, которым в силу закона может быть заявлен отвод, при наличии на то оснований заявить самоотвод. В КАС к названным субъектам относятся судья, прокурор, секретарь судебного заседания, эксперт, специалист, переводчик;

2) при наличии тех же оснований отвод может быть заявлен лицами, участвующими в деле, или рассмотрен по инициативе суда. Для лиц, участвующих в деле, норма сформулирована как диспозитивная: заявлять отвод – это право, а не обязанность. Помимо лиц, участвующих в деле, отвод может быть заявлен и по инициативе их представителя. Вслед за ГПК в КАС закреплено правило о возможности рассмотрения отвода по инициативе суда. В целом это новое положение закона, впервые введенное в ГПК в 2002 г. (ч. 1 ст. 19). При коллегиальном рассмотрении дела отвод по инициативе суда может исходить от любого судьи или судей из коллегиального состава. Точно так же судья или коллегиальный состав судей может инициировать отвод прокурора, секретаря судебного состава, эксперта, специалиста, переводчика²⁰.

2. КАС воспроизводит норму, закрепленную в современных процессуальных кодексах, о времени, когда может быть заявлен отвод или самоотвод. По общему правилу отвод и самоотвод должны быть заявлены до начала рассмотрения административного дела по существу. На практике не возбраняется заявить отвод и самоотвод ранее. Например, лицо, участвующее в деле, вправе подать письменное заявление в суд об отводе судьи до начала рассмотрения дела. Судья при подготовке дела к судебному разбирательству может обнаружить основания для самоотвода. Заявленные ранее судебного заседания отводы и самоотводы рассматриваются также в порядке ст. 35 КАС. Однако в большинстве своем лица, участвующие в деле, заявляют отводы на подготовительной стадии судебного разбирательства, когда становится очевидным, кто принимает участие в рассмотрении дела – прокурор, секретарь судебного заседания и пр. КАС также предусматривает возможность заявления о самоотводе или об отводе в ходе рассмотрения административного дела, но при условии, что основание самоотвода или отвода стало известно лицу, заявляющему самоотвод или отвод, либо суду после начала рассмотрения административного дела по существу.

Закон предъявляет требование к изложению отвода и самоотвода – их мотивирование. Мотивирование отвода – это не только ссылка на обстоятельства, подтверждающие наличие оснований для отвода, но и приведение необходимых для этого доказательств. Требование о мотивированности заявленного отвода защищает судью и других лиц, в отношении которых этот вопрос может быть возбужден, от голословных отводов. К сожалению, некоторые лица, участвующие в деле, злоупотребляют своим правом на заявление отводов, пытаясь заменить неугодного судью или затянуть рассмотрение дела. Поэтому для удовлетворения отвода требуется представление доказательств наличия фактов, подтверждающих существование оснований для отвода. Судья, иное лицо, заявляя о самоотводе, также обязаны обосновать наличие обстоятельств, перечисленных в качестве оснований для отводов. Из содержания ч. 2 комментируемой статьи следует, что отвод может быть заявлен как в устной, так и в письменной форме. При заявлении отвода, самоотвода в устной форме информация должна быть занесена в протокол судебного заседания.

3. КАС воспроизводит существующее правило о запрете подачи повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям в случае отказа в удовлетворении заявления об отводе. Введение данной нормы полностью соответствует принципу процессуальной экономии и направлено на борьбу со злоупотреблением правом с целью затягивания судебного разбирательства. При повторном поступлении заявления об отводе суд должен проверить пять обстоятельств:

- 1) имел ли ранее место отказ в удовлетворении заявленного отвода;
- 2) исходит ли заявление об отводе от того же самого лица;
- 3) заявлен ли отвод тому же самому лицу;
- 4) являются ли основания для отвода теми же самыми, что и в предыдущем случае;

²⁰ См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. М.С. Шакарян. М.: Проспект, 2003. С. 52–53 (автор комментария – А.Т. Боннер).

5) являются ли доказательства, подтверждающие обоснованность заявляемого отвода, теми же самыми?

При положительном ответе на все указанные вопросы суд не рассматривает такой отвод, о чем должна быть сделана отметка в протоколе судебного заседания.

Статья 35. Порядок разрешения заявления о самоотводе и об отводе

1. В случае заявления отвода суд заслушивает мнения лиц, участвующих в деле, а также лица, которому заявлен отвод, если отводимый желает дать объяснения.

2. Отвод, заявленный судьей, рассматриваемому административное дело единолично, разрешается тем же судьей.

3. Если административное дело рассматривается судом в коллегиальном составе, отвод, заявленный судьей, разрешается этим же составом суда большинством голосов в отсутствие судьи, которому заявлен отвод. При равном числе голосов, поданных за отвод и против отвода, судья считается отведенным.

4. Отвод, заявленный несколькими судьями или всему составу суда, рассматриваемому административное дело коллегиально, разрешается этим же судом в полном составе простым большинством голосов.

5. Отвод, заявленный прокурору, секретарю судебного заседания, эксперту, специалисту или переводчику, разрешается составом суда, рассматривающим административное дело.

6. Самоотвод, заявленный судьей, прокурором, секретарем судебного заседания, экспертом, специалистом или переводчиком, или заявленный им отвод разрешается в совещательной комнате. По результатам рассмотрения вопроса о самоотводе или об отводе выносится мотивированное определение.

1. В случае заявления отвода суд заслушивает мнения лиц, участвующих в деле, а также лица, которому заявлен отвод, если отводимый желает дать объяснения. В протокол судебного заседания заносятся сведения по процедуре рассмотрения отвода.

2. Процедура рассмотрения заявления об отводе, с одной стороны, в ГПК и КАС, а с другой – в АПК существенно различается. АПК избрал административный путь рассмотрения отвода при единоличном рассмотрении дела. Так, председатель арбитражного суда, его заместители и председатели судебных составов разрешают вопросы об отводе судьи, рассматривающего дело единолично, и об отводе, заявленном несколькими судьями или всему рассматриваемому делу составу суда при коллегиальном рассмотрении дела. Состав арбитражного суда, рассматривающий дело, разрешает отвод, заявленный одному судье при рассмотрении дела в коллегиальном составе, а также вопрос об отводе помощника судьи, секретаря судебного заседания, эксперта, переводчика.

В судах общей юрисдикции отвод, заявленный судьей, рассматриваемому административное дело единолично, разрешается тем же судьей. Такой же подход существует в гражданском процессе. Вряд ли можно признать такой способ разрешения отвода объективным, так как заявленный отвод рассматривает сам же отводимый. При этом закон не предусмотрел возможности обжалования определения об отказе в удовлетворении отвода.

3. Если административное дело рассматривается судом в коллегиальном составе, отвод, заявленный судьей, разрешается этим же составом суда большинством голосов в отсутствие судьи, которому заявлен отвод. При равном числе голосов, поданных за отвод и против отвода, судья считается отведенным. Такой подход соответствует требованию объективности, так как сам судья, которому заявлен отвод, не принимает участия в разрешении заявленного ему отвода.

4. Отвод, заявленный несколькими судьям или всему составу суда, рассматриваемому административное дело коллегиально, разрешается этим же судом в полном составе простым большинством голосов. Указанный порядок рассмотрения отвода соответствует по своему характеру рассмотрению отвода судьей при единоличном рассмотрении дела. Несмотря на то что рассмотрение заявленного отвода осуществляется коллегиально (всем составом суда), в нем принимает участие и отводимый судья или судьи, что вряд ли можно признать правильным.

5. Отвод, заявленный прокурору, секретарю судебного заседания, эксперту, специалисту или переводчику, разрешается составом суда, рассматривающим административное дело. Если дело рассматривается коллегиально, то и отвод рассматривается всем составом суда. Если дело рассматривается единолично, то отвод также рассматривается единолично.

6. В ч. 6 комментируемой статьи предусмотрено правило о рассмотрении самоотвода, заявленного судьей, прокурором, секретарем судебного заседания, экспертом, специалистом или переводчиком, или заявленного им отвода в совещательной комнате. Названное правило должно обеспечивать независимость судей, разрешающих данный вопрос. Вместе с тем указанное правило означает, что вне судебного заседания вопросы отвода и самоотвода не рассматриваются.

По результатам рассмотрения вопроса о самоотводе или об отводе выносится мотивированное определение, которое не подлежит самостоятельному обжалованию, но может быть обжаловано совместно с решением суда по делу.

В протоколе судебного заседания фиксируются основные действия до удаления суда в совещательную комнату, а также результат рассмотрения отвода или самоотвода.

Статья 36. Последствия удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе

1. В случае удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе судьи, либо нескольких судей, либо всего состава суда административное дело рассматривается в том же суде иным судьей или иным составом судей.

2. Если в результате удовлетворения заявлений об отводе судей или по причинам, указанным в статье 32 настоящего Кодекса, невозможно сформировать новый состав суда для рассмотрения данного административного дела в том же суде, административное дело передается вышестоящим судом в другой суд того же уровня в порядке, установленном статьей 27 настоящего Кодекса.

1. Если в удовлетворении отвода или самоотвода отказано, дело будет рассматриваться далее теми же самыми судьями. В случае удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе судьи, либо нескольких судей, либо всего состава суда административное дело рассматривается в том же суде иным судьей или иным составом судей. При замене судьи или судей рассмотрение дела начинается сначала с целью обеспечить соблюдение непосредственности судебного разбирательства.

2. Возможны такие ситуации, когда после удовлетворения заявления об отводе или о самоотводе невозможно сформировать новый состав суда для рассмотрения данного административного дела в том же суде. В таком случае административное дело передается вышестоящим судом в другой суд того же уровня в порядке, установленном ст. 27 КАС. Передача дела в другой суд возможна и тогда, когда по причинам, указанным в ст. 32 КАС, невозможно сформировать состав суда для рассмотрения дела. Можно привести следующий пример.

В Московский городской суд поступило гражданское дело, назначенное к рассмотрению в апелляционном порядке по частной жалобе на определение Преображенского районного суда г. Москвы, которым заявителю было

отказано в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам решения Преображенского районного суда г. Москвы.

До рассмотрения частной жалобы по существу заявителем было подано заявление об отводе судей судебной коллегии и о передаче дела для рассмотрения в апелляционном порядке в другой суд.

Выслушав прокурора, обсудив заявление, судебная коллегия пришла к следующему выводу.

Исковые требования были заявлены к Московскому городскому суду.

Судьи Московского городского суда являются должностными лицами органа, участвующего в деле в качестве ответчика, и находятся в служебных отношениях со стороной по делу.

В соответствии с ч. 1 ст. 47 Конституции РФ никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Однако в данном случае рассмотрение дела по частной жалобе с соблюдением правил подсудности становится невозможным по объективным причинам, поскольку ответчиком по делу является Московский городской суд, должностными лицами которого являются судьи судебной коллегии по гражданским делам, на рассмотрение которой передана данная частная жалоба на определение об отказе в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам решения суда.

При таких обстоятельствах дело по частной жалобе на определение Преображенского районного суда г. Москвы не может быть рассмотрено в Московском городском суде и должно быть передано в Верховный Суд РФ для определения суда, в котором оно будет рассматриваться, так как образование нового состава суда из судей Московского городского суда невозможно²¹.

Глава 4. Лица, участвующие в деле, и другие участники судебного процесса

Статья 37. Лица, участвующие в деле

Лицами, участвующими в деле, являются:

1) стороны;

2) заинтересованные лица;

3) прокурор;

4) органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

1. Необходимость выделения такого родового понятия, как «лица, участвующие в деле», обусловлена тем, что все субъекты, входящие в эту группу, имеют материальный и (или) процессуальный интерес в определенном разрешении судебного дела. Наличием этого интереса обусловлены общие для всех лиц, участвующих в деле, процессуальные права и обязанности (см. комментарий к ст. 45 КАС). В то же время права, связанные с так называемыми распорядительными действиями, принадлежат не всем лицам, участвующим в деле (см. комментарий к ст. 46 КАС).

²¹ Определение Московского городского суда от 6 апреля 2015 г. по делу № 33-11192/2015.

Использованием понятия «лица, участвующие в деле» решаются и определенные проблемы законодательной техники: законодателю не нужно всякий раз поименно перечислять конкретных процессуальных субъектов.

Лицами, участвующими в деле, являются:

- 1) стороны – административный истец и административный ответчик (см. комментарий к ст. 38 КАС);
- 2) заинтересованные лица (см. комментарий к ст. 47 КАС);
- 3) прокурор (см. комментарий к ст. 39 КАС);
- 4) органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц (см. комментарий к ст. 40 КАС).

Необходимо обратить внимание на то, что, несмотря на масштабный перенос институтов исковой защиты в административное судопроизводство, некоторые процессуальные конструкции, выработанные цивилистической процессуальной наукой, тем не менее в КАС не попали. К числу таковых относится институт третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора. Логика подобного законодательного решения, возможно, объясняется тем, что ситуации, когда предмет публичного спора становится объектом притязания иного лица, довольно редки. Между тем, видимо, совсем исключить их нельзя.

Рассмотрим ситуацию, когда, к примеру, взыскатель обжалует бездействие судебного пристава-исполнителя; при этом требование взыскателя направлено не только на констатацию неправомерности бездействия, но и на обяание судебного пристава-исполнителя совершить конкретные действия, которые предусмотрены законодательством об исполнительном производстве. Должник в такой ситуации чаще всего занимает солидарную с судебным приставом-исполнителем позицию. Однако возможен вариант, когда и должник полагает бездействие судебного пристава-исполнителя неправомерным. В то же время требование взыскателя в части обяания судебного пристава-исполнителя совершить определенные действия должник считает противоречащим законодательству об исполнительном производстве; с его точки зрения, судебный пристав-исполнитель должен совершить принципиально иные действия. Как поступать в подобной ситуации должнику, если административное дело об оспаривании бездействия судебного пристава-исполнителя уже возбуждено по заявлению взыскателя? На наш взгляд, наиболее эффективным процессуальным механизмом в этой и подобных ситуациях было бы использование конструкции третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора. Именно она позволила бы должнику заявить самостоятельное (исключающее требование взыскателя) притязание, а суд бы в рамках одного дела рассмотрел и вопрос о законности бездействия судебного пристава-исполнителя, и вопрос о том, какие действия необходимо совершить (в случае удовлетворения административного иска) для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов.

С этих позиций отсутствие среди легального перечня лиц, участвующих в деле, третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, следует квалифицировать как законодательную недоработку.

2. Статус лица, участвующего в деле, возникает либо с момента подачи соответствующего заявления (например, подачи административного искового заявления), либо с момента привлечения лица судом к участию в деле.

Статья 38. Стороны

1. Сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик.

2. Под административным истцом понимается лицо, которое обратилось в суд в защиту своих прав, свобод, законных интересов, либо лицо, в интересах которого

подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином, либо прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, обратившиеся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций.

3. Административными истцами могут быть граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, общественные объединения и религиозные организации, а также общественные объединения и религиозные организации, не являющиеся юридическими лицами. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, административными истцами могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица.

4. Под административным ответчиком понимается лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд.

5. Административными ответчиками могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие. В случаях, установленных настоящим Кодексом, административными ответчиками могут быть граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях.

1. Стороны в административном деле – это лица, материально-правовой спор которых становится предметом судебного разбирательства.

Можно выделить следующие обязательные признаки стороны в административном деле:

1) стороной может быть лишь субъект права. Следовательно, требование административного истца всегда должно быть обращено к определенному субъекту; стороной в административном деле не может быть объект (как это имеет место в некоторых случаях в гражданском судопроизводстве – см., например, п. 3 ст. 1175 ГК);

2) наличие у субъекта процессуальной правоспособности (см. комментарий к ч. 1, 5, 7–9 ст. 5 КАС). Процессуальная дееспособность признаком стороны не является (стороной может быть и малолетний ребенок, и любое иное недееспособное лицо);

3) субъект должен быть заинтересован в определенном разрешении материально-правового спора. Эта заинтересованность может носить непосредственный характер либо вытекать из факта наделения конкретного субъекта властными (публичными) полномочиями, реализация которых связана со спорным публичным правоотношением. По этому критерию от административных истцов отличают иных лиц, обратившихся за защитой чужих публичных интересов (см. комментарий к ст. 39, 40 КАС).

Комментируемая статья впервые на легальном уровне закрепляет два новых для отечественного процессуального законодательства понятия – «административный истец» и «административный ответчик». Таким образом, законодатель отказался от принятой в ГПК и АПК для дел, возникающих из публичных правоотношений, терминологии («заявители» и «заинтересованные лица»). В то же время понятие «заинтересованные лица» получило в КАС совершенно новое смысловое наполнение (см. комментарий к ст. 47 КАС).

2. Административный истец – это:

а) лицо, которое обратилось в суд в защиту своих прав, свобод, законных интересов;

б) лицо, в интересах которого подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином;

в) прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, обратившиеся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций.

Следует обратить внимание на то, что ч. 2 комментируемой статьи в качестве главного признака, который позволяет квалифицировать обратившегося в суд субъекта в качестве административного истца, использует предполагаемую принадлежность этому субъекту того публичного права или интереса, которые выступают объектом судебной защиты. Именно поэтому для наделения субъекта статусом административного истца совершенно неважно, обратился ли в суд он сам, его представитель или же какой-то иной субъект. Даже если при разрешении дела по существу будет установлено, что конкретное публичное право субъекта не нарушено, то это никоим образом не повлияет на статус административного истца – судебное решение об отказе в удовлетворении административного иска такой статус не прекратит и не изменит.

Применительно к случаям, когда статусом административного истца наделяются прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, обратившиеся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций, необходимо иметь в виду следующее. Указанные субъекты, обращаясь в суд, всегда действуют, осуществляя те или иные возложенные на них контрольные или иные публичные функции. Поэтому чтобы отграничить в подобных ситуациях административного истца от внешне схожих, но содержательно иных процессуальных конструкций (имеются в виду конструкции, указанные законодателем в ст. 39, 40 КАС), необходимо выяснить, существуют ли какие-либо конкретные частные или публичные субъекты, которые имеют непосредственную заинтересованность в материально-правовом разрешении спора. Если такие субъекты есть, если обращение в суд затрагивает их интерес, то тогда именно они и должны быть наделены статусом административного истца, а прокурор и иные органы в этом случае будут участвовать в деле в порядке ст. 39, 40 КАС. Если же, напротив, реализация публичной функции прокурором и иными органами не связана с защитой интересов других лиц, то здесь как раз и возникает необходимость в наделении статусом административного истца.

3. Часть 3 комментируемой статьи определяет конкретный перечень субъектов, которые могут иметь статус административного истца.

Условно всех этих субъектов можно разделить на две группы:

1) субъекты, для наделения которых статусом административного истца не требуется специального указания в законе:

- граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства;
- российские, иностранные и международные организации, общественные объединения и религиозные организации;
- общественные объединения и религиозные организации, не являющиеся юридическими лицами;

2) субъекты, возможность наделения которых статусом административного истца связана с прямым указанием КАС: органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица. Например, Председатель ВС РФ при обращении в Дисциплинарную коллегия по вопросу о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка будет наделен статусом административного истца в соответствии с ч. 2 ст. 229, ч. 2 ст. 230 КАС. Органы государственной власти, органы местного самоуправления при обращении в суд с административным исковым заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости,

находящихся в государственной или муниципальной собственности соответствующего субъекта РФ или муниципального образования, по смыслу ч. 2 ст. 245 КАС также будут являться административными истцами.

4. Административный ответчик – это:

а) лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений;

б) лицо, в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд.

Обычно административным ответчиком становится тот, кто указан таковым в административном исковом заявлении. Соответственно, статус административного ответчика возникает уже на стадии возбуждения судебного производства. Однако лицо может приобрести этот статус при рассмотрении дела судом первой инстанции и по иным основаниям. Так, ч. 5 ст. 41 КАС установлено, что в случае, если обязательное участие в административном деле другого лица в качестве административного ответчика предусмотрено КАС или если невозможно рассмотреть административное дело без участия такого лица, суд привлекает его к участию в деле в качестве административного ответчика. Кроме того, ст. 43 КАС предусматривает возможность замены ненадлежащего административного ответчика, а также привлечения второго административного ответчика.

5. Часть 5 комментируемой статьи определяет конкретный перечень субъектов, которые могут иметь статус административного ответчика.

Условно всех этих субъектов можно разделить на две группы:

1) субъекты, для наделения которых статусом административного ответчика не требуется специального указания в законе:

– органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления;

– избирательные комиссии, комиссии референдума;

– иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями;

– должностные лица, государственные и муниципальные служащие;

2) субъекты, возможность наделения которых статусом административного ответчика связана с прямым указанием КАС: граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях. Так, по смыслу ст. 266, ч. 3 ст. 268 КАС иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии, должен привлекаться в качестве административного ответчика при предъявлении требования о его помещении в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в специальном учреждении.

6. О правах и об обязанностях административного истца и ответчика как лиц, участвующих в деле, см. комментарий к ст. 45 КАС.

О распорядительных правах и обязанностях административного истца и ответчика см. комментарий к ст. 46 КАС.

Статья 39. Участие прокурора в административном деле

1. Прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публич-

ных правоотношений, может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации и заместитель Генерального прокурора Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, военный суд, районный суд; прокурор субъекта Российской Федерации, заместитель прокурора субъекта Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры и их заместители – в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд, гарнизонный военный суд, районный суд; прокурор города, района и приравненные к ним прокуроры – в гарнизонный военный суд, районный суд.

3. Административное исковое заявление прокурора должно соответствовать требованиям, предусмотренным частью 6 статьи 125 настоящего Кодекса.

4. Прокурор, обратившийся в суд с административным исковым заявлением, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска.

5. В случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, являющихся субъектами административных и иных публичных правоотношений, рассмотрение административного дела по существу продолжается. В случае, если отказ прокурора от административного иска связан с удовлетворением административным ответчиком заявленных требований, суд принимает такой отказ и прекращает производство по административному делу.

6. В случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит об отказе от административного иска. В случае отказа этих лиц от административного иска суд принимает отказ от него, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, и прекращает производство по административному делу.

7. Прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления.

1. В данной статье закреплено право прокурора на участие в административном судопроизводстве в двух формах: путем обращения с административным исковым заявлением и путем дачи заключения по делу. Такие формы участия прокурора в административном судопроизводстве соответствуют в целом также правилам ст. 45 ГПК и ст. 52 АПК. Более всего комментируемая статья соответствует ст. 45 ГПК, поэтому сложившиеся правила применения указанной статьи при участии прокурора в гражданском судопроизводстве могут быть в полной мере использованы и в административном судопроизводстве.

Важной для понимания роли прокурора в судебном процессе является ст. 35 Закона о прокуратуре, согласно которой прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Прокурор в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Таким образом, статус прокурора проявляется в нескольких качествах. Во-первых, прокурор в административном судопроизводстве защищает государственные и публичные интересы в формах и по основаниям, которые предусмотрены КАС. Участие прокурора в административном судопроизводстве представляет собой одну из форм защиты публично-правовых интересов наряду с защитой таких интересов государственными органами и должностными лицами. При этом защита государственных и общественных интересов прокурором не означает, что одновременно прокурором не могут защищаться и иные интересы, что вытекает прямо из ч. 1 комментируемой статьи. Во-вторых, прокурор в суде не осуществляет функций надзора, а выступает в качестве одного из лиц, участвующих в деле. Об этом прямо сказано в ст. 35 Закона о прокуратуре, согласно которой полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством.

Обращение прокурора с административным иском возможно в порядке универсальной компетенции в защиту следующих субъектов российского права:

- прав, свобод и законных интересов граждан;
- неопределенного круга лиц;
- интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Кроме того, обращение прокурора с административным иском возможно в рамках его специальной компетенции в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

При применении указанных положений важно обратить внимание на следующее. Основания для обращения в суд для прокурора носят двоякий характер.

Во-первых, часть оснований носит оценочный характер и определяется необходимостью защиты прав граждан, неопределенного круга лиц, интересов публично-правовых субъектов. При этом прокурор сам определяет характер и степень интереса, подлежащего защите, с правом окончательной оценки со стороны суда.

Например, в соответствии с п. 6 постановления Пленума ВС РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» прокурор в случае, предусмотренном комментируемой статьей, вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

При обращении в суд в защиту прав граждан необходимым условием является невозможность для гражданина по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам самостоятельно обратиться в суд. Поэтому соответствующие обстоятельства должны быть приведены в административном исковом заявлении прокурора.

Обращение в защиту неопределенного круга лиц может быть связано с оспариванием нормативного или ненормативного правового акта, который нарушает права этих лиц, например, в сфере организации городского и коммунального хозяйства, строительства и т.д.

Обращение в защиту публичных образований (Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования) осуществляется в случаях особой социальной значимости и важности (например, в связи с изданием субъектом РФ правового акта, нарушающего права муниципальных образований).

Во-вторых, предъявление административного искового заявления возможно в случаях, предусмотренных федеральным законом. В этой ситуации прокурор имеет безусловное право на обращение в суд в порядке административного судопроизводства, поскольку здесь нет необходимости, в отличие от обращения в защиту прав граждан, неопределенного круга лиц, интересов публичных образований, обосновывать наличие интереса в возбуждении дела прокурором.

Целый ряд таких оснований для обращения прокурора с административным иском заявлением предусмотрен в самом КАС, например:

- о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта РФ или местным референдумом, не действующим полностью или в части (ч. 3 ст. 208), поскольку принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан;

- о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если прокурор полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности (ч. 4 ст. 218);

- в защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 6 ст. 239);

- об определении срока, не позднее которого уполномоченный орган, должностное лицо или избирательная комиссия должны назначить выборы (за исключением выборов Президента РФ и выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ) (ч. 7 ст. 239);

- о назначении местного референдума (ч. 8 ст. 239);

- об оспаривании решения о проведении местного референдума, решения, принятого на местном референдуме (ч. 9 ст. 239);

- об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов (ч. 11 ст. 239);

- об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума (ч. 15 ст. 239);

- о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений для защиты прав и свобод поднадзорного лица при условии, что поднадзорное лицо по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не может само обратиться в суд (ч. 4 ст. 270).

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи в соответствии с правилами субординации в рамках системы прокуратуры Российской Федерации обращение в суд соответствующего звена судебной системы возможно только прокурором определенного уровня.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи административное искомое заявление прокурора должно соответствовать специальным требованиям. В частности, в ч. 6 ст. 125 КАС установлено, что в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном искомом заявлении также должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином. Об этом могут свидетельствовать возраст, состояние здоровья (наличие группы инвалидности), недееспособность лица и т.д. Наличие указанных обстоятельств будет оцениваться судьей при решении вопроса о возбуждении административного дела.

4. Согласно сложившемуся в доктрине толкованию прокурор является особым истцом, поскольку не является субъектом спорного материального правоотношения, а обращается в суд в чужом или публичном интересе. Следовательно, прокурора правильнее характеризовать как

процессуального истца, разграничивая понятие стороны в процессуальном и материально-правовом смысле²².

Поэтому согласно ч. 4 комментируемой статьи прокурор пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца, а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска. Однако прокурор не имеет права на заключение соглашения о примирении, он освобожден от обязанности по уплате судебных расходов. Кроме того, согласно ч. 5 и 6 комментируемой статьи отказ прокурора от поданного им административного иска не является безусловным основанием для прекращения производства по делу. Решение вопроса о прекращении производства по делу или продолжении судебного разбирательства в соответствии с ч. 5 и 6 комментируемой статьи зависит от самой стороны в материально-правовом смысле, в интересах которой и был предъявлен административный иск прокурором, а также от оценки судом степени общественной значимости и отсутствия нарушения закона таким отказом прокурора от его иска.

По этой же логике к прокурору не может быть предъявлено встречное административное исковое заявление (ст. 131 КАС). Хотя об этом прямо не сказано в законе, такое решение данного вопроса связано с особым статусом прокурора как стороны в процессуальном смысле и основано на практике применения норм ГПК и АПК об участии прокурора в гражданском и арбитражном процессах.

5. Второй формой участия в административном деле прокурора является вступление в уже начатый по инициативе других лиц процесс с целью дачи заключения. Использование данного полномочия прокурором по его инициативе невозможно, поскольку согласно ч. 7 комментируемой статьи прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных КАС.

Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления, поскольку в таком случае он выступает в качестве административного истца и его процессуальный статус определяется иначе.

В КАС определен ряд оснований для дачи заключения прокурором, например:

- административное дело о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ч. 3 ст. 268);
- административное дело по вопросу, связанному с административным надзором (ч. 3 ст. 272);
- административное дело о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке (ч. 3 ст. 277);
- административное дело о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке (ч. 4 ст. 280).

Хотя неявка в судебное заседание прокурора не является препятствием для рассмотрения и разрешения административного дела, такие случаи должны носить исключительный характер в силу установленной законом обязательности участия прокурора для защиты публичных интересов.

²² См.: Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. М., 1970. С. 295.

Статья 40. Обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц

1. В случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Кодексом и другими федеральными законами, государственные органы, должностные лица, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов.

2. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, органы, организации и граждане могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц.

3. Общественное объединение может обратиться в суд в защиту общих прав, свобод и законных интересов всех членов этого общественного объединения в случаях, предусмотренных федеральным законом.

4. Административное исковое заявление, поданное на основании части 1, 2 или 3 настоящей статьи, должно соответствовать требованиям, предусмотренным частью 6 статьи 125 настоящего Кодекса.

5. Органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного в интересах гражданина административного иска.

6. В случае отказа органов, организаций и граждан от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, являющихся субъектами административных и иных публичных правоотношений, рассмотрение административного дела по существу продолжается. В случае, если отказ от административного иска связан с удовлетворением административным ответчиком заявленных требований, суд принимает такой отказ и прекращает производство по административному делу.

7. В случае отказа органов, организаций и граждан от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, суд оставляет административное исковое заявление без рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, в интересах которого было подано соответствующее исковое заявление, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит о том, что он поддерживает административный иск. В случае отказа указанных гражданина, представителя или законного представителя поддержать административный иск суд принимает отказ органов, организаций и граждан, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, и прекращает производство по административному делу.

1. Комментируемая статья предусматривает право разных лиц на обращение в суд в порядке административного судопроизводства в защиту «чужих» интересов.

В качестве лиц, которые обладают правом на обращение в суд в защиту «чужих» интересов, названы государственные органы, должностные лица, Уполномоченный по правам чело-

века в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, органы, организации, включая общественные объединения, и граждане.

При этом каждая группа субъектов вправе обратиться в суд в защиту прав и интересов других лиц, членов объединения, неопределенного круга лиц или публичных интересов. Комментируемая статья КАС, как и ст. 53 АПК (в отличие от ст. 47 ГПК), не предусматривает такой формы участия государственных органов и органов местного самоуправления, как дача заключения по делу.

В отличие от участия прокурора обращение всех лиц, перечисленных в комментируемой статье, в защиту «чужих» интересов возможно только в случаях, предусмотренных федеральными конституционными и (или) федеральными законами. Субъекты, названные в данной статье, не наделены полномочием по обращению в суд только исходя из выявленной ими необходимости защиты «чужих» интересов. Обязательным условием является наделение их законом правом на обращение в суд в порядке административного судопроизводства. В этом смысле основания, указанные в рассматриваемой статье, носят бланкетный характер, поскольку необходимо правовое основание иска в виде наделения истца правом на обращение в суд в защиту «чужих» интересов.

2. В ч. 1 комментируемой статьи предусмотрено право государственных органов, должностных лиц, уполномоченных по правам человека федерального и регионального уровней на обращение в суд в порядке административного судопроизводства в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц либо публичных интересов.

Защита прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц предполагает отсутствие конкретного выгодоприобретателя по иску и будущему судебному решению, поскольку защищается потенциально большой круг лиц, оказавшихся в одинаковой юридико-фактической ситуации, например лиц, права которых нарушены изданием не соответствующего закону акта органа местного самоуправления. Таким образом, иском о защите прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц защищается только их общий интерес, интересы отдельных лиц должны защищаться с помощью отдельных исков каждого гражданина, входящего в неопределенный круг лиц.

При обращении в защиту публичных интересов государственные органы, должностные лица, уполномоченные по правам человека разного уровня реализуют свою компетенцию и полномочия. При этом обратившиеся в суд лица не являются непосредственными выгодоприобретателями по решению суда, поскольку предъявленный ими административный иск направлен на защиту публичных интересов. Однако защита публичных интересов вполне может совпасть с защитой интересов конкретного истца как участника спорного материального правоотношения (который и будет в данном случае выгодоприобретателем в случае удовлетворения иска), однако для данных лиц предъявление иска может быть обусловлено только защитой публичных интересов.

Понятие публичного интереса является оценочным, но не тождественным понятию публичного права. Речь идет о защите публичного интереса, выражающегося в необходимости защиты интересов всего общества, определенных групп граждан и организаций исходя из различных признаков – территории, места проживания, рода занятий и т.д.

Например, согласно ч. 1 ст. 286 КАС органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, другие органы, наделенные в соответствии с федеральным законом функциями контроля за уплатой обязательных платежей, вправе обратиться в суд с административным иском о взыскании с физических лиц денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций, если у этих лиц имеется задолженность по обязательным платежам, требование контрольного органа об уплате взыскиваемой денежной суммы не исполнено в добровольном порядке или пропу-

щен указанный в таком требовании срок уплаты денежной суммы и федеральным законом не предусмотрен иной порядок взыскания обязательных платежей и санкций.

В данном случае защищаются публичные интересы всего общества, связанные с необходимостью исполнения налогового законодательства и принуждением к исполнению обязанностей по уплате платежей и санкций.

3. Согласно ч. 2 комментируемой статьи в случаях, предусмотренных КАС и другими федеральными законами, органы, организации и граждане могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц. Право организаций и граждан на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц может быть реализовано при наличии специального указания в федеральных законах, но без специального уполномочения со стороны лиц, в интересах которых подается административный иск.

Такой порядок связан с тем, что в силу принципа диспозитивности правом на обращение в суд обладают только сами заинтересованные лица, а иные лица – только в случаях, предусмотренных КАС (ч. 1 ст. 4 КАС). Поэтому согласно ч. 2 ст. 128 КАС в принятии административного искового заявления будет отказано, если оно подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым КАС или другими федеральными законами не предоставлено такое право.

4. В отношении административных исков общественных объединений в ч. 3 комментируемой статьи установлены два ограничения. Общественные объединения могут обратиться в суд в защиту общих прав, свобод и законных интересов, во-первых, только в отношении всех членов этого общественного объединения и, во-вторых, также только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Поэтому общественное объединение не вправе предъявить административный иск в защиту интересов части членов объединения либо в отношении лиц, которые не являются его членами.

5. Согласно ч. 4 комментируемой статьи административное исковое заявление субъектов, указанных в ч. 1–3 данной статьи, должно соответствовать требованиям, предусмотренным ч. 6 ст. 125 КАС. В частности, для указанных субъектов нет требования об указании в исковом заявлении сведений о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора, если данный порядок установлен федеральным законом, а также сведений о подаче жалобы в порядке подчиненности и результатах ее рассмотрения при условии, что такая жалоба подавалась.

В остальном ведение дела в суде происходит по общим правилам КАС с учетом особенностей, установленных в ч. 5–7 комментируемой статьи. На заявителя возлагается бремя доказывания заявленных требований. Лицо, предъявившее административное исковое заявление, несет обязанности и пользуется правами истца. Отказ административного истца из числа лиц, указанных в ч. 1–3 комментируемой статьи, от предъявленного им административного иска не всегда влечет окончание рассмотрения дела, поскольку в делах о защите прав, свобод и законных интересов других лиц фактически два истца – истец в процессуальном смысле, возбудивший дело, и истец в материально-правовом смысле, чьи интересы защищаются в суде, так как именно он и является субъектом спорного материального правоотношения.

Статья 41. Участие в административном деле нескольких административных истцов или нескольких административных ответчиков

1. Административное исковое заявление может быть подано в суд совместно несколькими административными истцами или к нескольким административным ответчикам (процессуальное соучастие).

2. Процессуальное соучастие допускается, если:

1) предметом спора, возникшего из административных или иных публичных правоотношений (административного спора), являются общие права и (или) обязанности нескольких административных истцов либо нескольких административных ответчиков;

2) права и (или) обязанности нескольких субъектов административных или иных публичных правоотношений (нескольких административных истцов либо нескольких административных ответчиков) имеют одно основание;

3) предметом административного спора являются однородные права или обязанности субъектов административных или иных публичных правоотношений.

3. Каждый из административных истцов или административных ответчиков по отношению к другой стороне выступает в судебном процессе самостоятельно. Соучастники могут поручить ведение административного дела одному или нескольким из соучастников (административных соистцов или административных соответчиков).

4. Административные соистцы могут вступить в административное дело до принятия судом первой инстанции судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу.

5. В случае, если обязательное участие в административном деле другого лица в качестве административного ответчика предусмотрено настоящим Кодексом или если невозможно рассмотреть административное дело без участия такого лица, суд первой инстанции привлекает его к участию в деле в качестве административного соответчика.

6. О вступлении в административное дело административного соистца (административных соистцов) или об отказе в этом, о привлечении к участию в административном деле административного соответчика (административных соответчиков) или об отказе в этом судом выносятся мотивированное определение. В случае отказа лица вступить в административное дело в качестве административного соистца оно может самостоятельно подать в суд административное исковое заявление, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

7. После вступления в административное дело административных соистцов и после привлечения к участию в административном деле административных соответчиков подготовка административного дела к судебному разбирательству и разбирательство административного дела производятся с самого начала, за исключением случая ведения этого дела через единого представителя или через уполномоченное лицо, действующих от имени всех административных истцов или всех административных ответчиков.

1. Институт процессуального соучастия предполагает одновременное участие в административном деле на стороне административного истца и (или) ответчика нескольких лиц. Соответственно, в процессе они именуется административными соистцами и соответчиками.

Необходимость использования данной процессуальной конструкции вызвана тем, что некоторые материально-правовые нормы допускают (предусматривают) множественность лиц в публичном правоотношении.

Отличие административных соучастников от заинтересованных лиц (см. комментарий к ст. 47 КАС) состоит в том, что последние не являются субъектами спорного публичного правоотношения, соответственно, в административном деле они не предъявляют материальных требований и в свою очередь с них ничего не взыскивается, на них не возлагается какая-либо публичная обязанность.

2. Часть 2 комментируемой статьи исчерпывающим образом закрепила основания процессуального соучастия. Процессуальное соучастие допускается, если (альтернативно):

1) предметом спора, возникшего из административных или иных публичных правоотношений (административного спора), являются общие права и (или) обязанности нескольких административных истцов либо нескольких административных ответчиков.

Например, если земельный участок находится в совместной собственности нескольких лиц, то при обращении в суд с административным иском заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости такие сособственники должны участвовать в административном деле в качестве административных соистцов;

2) права и (или) обязанности нескольких субъектов административных или иных публичных правоотношений (нескольких административных истцов либо нескольких административных ответчиков) имеют одно основание.

Пункт 2 ч. 2 комментируемой статьи содержит, на наш взгляд, весьма спорную норму: законодатель, по сути, утверждает, что совпадение оснований, из которых возникли конкретные публичные права (обязанности) административных истцов (ответчиков), является достаточным условием для возникновения института процессуального соучастия. Полагаем, что это не так. Например, определенное решение органа государственной власти может повлечь возникновение различных прав и обязанностей сразу у нескольких субъектов. Если такие субъекты обратятся с требованиями об оспаривании решения, то можно говорить о совпадении оснований: каждый из административных истцов будет ссылаться на один и тот же юридический факт (факт принятия решения). Однако это не ведет к процессуальному соучастию: каждый из административных истцов предъявляет свой самостоятельный административный иск, и даже то, что такие дела могут быть объединены в одно производство (ст. 224 КАС), опять же не «помещает» административных истцов в одно многосубъектное публично-правовое отношение;

3) предметом административного спора являются однородные права или обязанности субъектов административных или иных публичных правоотношений.

Данное основание процессуального соучастия вызывает еще большие возражения, поскольку однородность административных дел допускает их объединение в одно производство (ч. 1 ст. 136 КАС), но сама по себе никак не влечет процессуального соучастия. От того, что произошло объединение административных дел в одно производство, административные истцы (административные ответчики) не начинают группироваться – каждый из них сохраняет свой процессуально-правовой статус.

3. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает правило о процессуальной самостоятельности каждого из соучастников. В практическом плане это означает, что использование любых процессуальных прав не ставится в зависимость от волеизъявления другого соучастника. Например, один из административных ответчиков может ходатайствовать об истребовании доказательства, а другой, напротив, возражать. На конструкцию процессуального соучастия и на возможность реализации конкретного процессуального права это никакого влияния не оказывает; суд должен будет разрешить указанное ходатайство независимо от волеизъявления другого соучастника.

Однако при применении правила о процессуальной самостоятельности необходимо учитывать характер процессуально-правовых последствий реализации некоторых из распорядительных полномочий: к примеру, изменение основания или предмета административного иска одним из административных соистцов, по сути, влечет изменение административного иска. Поэтому, на наш взгляд, реализация указанных распорядительных полномочий должна влечь изменение процессуального статуса административных соистцов: после того, как суд принял такое изменение иска, административных соистцов правильнее считать «обычными» административными истцами, каждый из которых предъявил самостоятельный административный иск к административному ответчику. Соответственно, суд должен разрешить по существу каждое из требований. В то же время если суд сочтет, что раздельное рассмотрение административ-

ных исков будет целесообразным, то ничто не препятствует использованию института выделения требований в отдельное производство (ч. 2 ст. 136 КАС). Кроме того, при совершении такого процессуального действия, как утверждение соглашения о примирении сторон, суд должен проверить, не нарушает ли такое соглашение права соучастника, не являющегося стороной в соглашении о примирении (ч. 5 ст. 137 КАС).

Полагаем, что положение о праве соучастников поручить ведение дела одному или нескольким из соучастников следует рассматривать в рамках института договорного представительства. Следовательно, вполне допустима ситуация, когда один субъект будет совмещать в одном судебном деле несколько процессуальных статусов – к примеру, статус административного соистца и статус договорного представителя остальных административных соистцов. Оформление полномочий соучастника, которому поручено ведение административного дела в интересах других соучастников, производится по правилам ст. 57 КАС.

4. Потребность во вступлении соистцов в уже возбужденное другим истцом дело объективно существует в тех случаях, когда, к примеру, при активной или пассивной множественности в материальном правоотношении один из субъектов своевременно не довел до другого информацию о намерении предъявить административный иск, а последний также предполагал обратиться за судебной защитой.

В силу принципа диспозитивности суд не вправе без соответствующего заявления заинтересованного лица привлекать его к участию в деле в качестве административного соистца²³. В то же время законодатель не указал, какие процессуальные документы должно представить в суд заинтересованное лицо для реализации предусмотренного в ч. 4 комментируемой статьи права.

Логика подсказывает, что от потенциального административного соистца требуется соответствующее ходатайство, обращенное в тот суд, в котором уже возбуждено дело. Тем более что и сам КАС упоминает об «отказе в этом» (ч. 6 комментируемой статьи), очевидно, имея в виду отказ в удовлетворении ходатайства. Однако достаточно ли лишь указанного ходатайства? Не должно ли лицо, ищущее судебной защиты, одновременно использовать и административное исковое заявление?

Для ответа на поставленные вопросы необходимо вернуться к основаниям процессуального соучастия (ч. 2 комментируемой статьи).

Если предметом спора являются общие права и (или) обязанности нескольких субъектов в материальном правоотношении (п. 1 ч. 2 рассматриваемой статьи), то надобность в подаче еще одного административного искового заявления отсутствует. Объясняется это тем, что вступающий в процесс административный соистец согласен с избранным способом защиты, с теми доводами, которыми обосновывается материально-правовое требование. И главное – производство по административному иску с тем же предметом и по тем же основаниям уже возбуждено.

Сложнее обстоит дело со вступлением административных соистцов по основаниям, указанным в п. 2, 3 ч. 2 комментируемой статьи. Ранее мы уже обращали внимание на то, что совместное рассмотрение административных исков не следует отождествлять с институтом процессуального соучастия (см. комментарий к ч. 2 данной статьи). Вместе с тем законодательные противоречия не снимают поставленного вопроса – потенциальные «квасисоистцы» в любом случае должны иметь возможность защитить свои субъективные права и охраняемые законом интересы. Полагаем, что в случаях, когда административный иск, производство по которому уже возбуждено, и административный иск, предъявляемый вступающим в дело админи-

²³ Данный вывод находит поддержку и в практике КС РФ. См. определение КС РФ от 4 апреля 2006 г. № 99-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Новооскольского районного суда Белгородской области о проверке конституционности положений статей 43, 148, 150 и 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

стративным соистцом, не совпадают (не имеет значения, по каким элементам), лицо, ищущее судебной защиты, должно подавать самостоятельное административное исковое заявление. В противном случае будут нарушены не только общие правила предъявления административного иска, но также и права административных ответчиков (процедура подачи административного искового заявления содержит определенные процессуальные гарантии для них), и фискальный интерес (по новому административному иску следует уплатить государственную пошлину).

Обратим внимание на законодательную неточность. Указание о возможности административных соистцов вступить в дело до принятия судом первой инстанции судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу, при буквальном толковании означает, что хронологически возможность вступления в процесс административных соистцов ограничена моментом принятия судебного решения (только оно разрешает спор по существу – ч. 1 ст. 175 КАС). Однако производство в суде первой инстанции может завершиться и на основании иных судебных актов. Поэтому положения ч. 4 комментируемой статьи следует толковать расширительно, исходя из того, что истцы могут вступить в дело до принятия:

- а) либо судебного решения;
- б) либо определения суда об оставлении административного искового заявления без рассмотрения;
- в) либо определения суда о прекращении производства по административному делу.

5. Часть 5 комментируемой статьи содержит правило, смысл которого сводится к тому, что по некоторым категориям дел суд обязан привлечь в качестве административного соответчика определенное лицо, даже если административный истец об этом не просил либо вообще против этого возражает.

В процессуальной науке случаи, когда имеет место невозможность рассмотрения дела без участия другого лица в качестве соответчика, принято именовать обязательным соучастием.

Привлечение административного соответчика в обязательном порядке (независимо от воли сторон) возможно в двух случаях:

- 1) если имеется прямое указание в КАС;
- 2) если невозможно рассмотреть административное дело без участия административного соответчика.

Здесь имеются в виду случаи, когда характер спорного публичного правоотношения (с учетом избранного истцом способа защиты) необходимо предполагает возможность вынесения судебного акта, который непосредственно затронет права и обязанности одного из субъектов, не указанного административным истцом в качестве административного ответчика. Например, если публичный акт был принят совместно несколькими государственными органами, то в случае предъявления административного иска об оспаривании такого правового акта в качестве административных соответчиков должны быть привлечены все принявшие акт органы. Если же административный истец указал в качестве административного ответчика только лишь один орган, суд обязан по своей инициативе привлечь другой орган в качестве административного соответчика.

Обратим также внимание на то, что привлечение административного соответчика в порядке ч. 5 комментируемой статьи следует отграничивать от внешне схожей, но тем не менее отличной правовой конструкции – привлечения второго административного ответчика в рамках института замены ненадлежащего административного ответчика (см. комментарий к ч. 1 ст. 43 КАС). Дело в том, что привлечение второго административного ответчика свидетельствует о возможном наличии другого субъекта конкретной публично-правовой обязанности, в то время как наличие административного соответчика, напротив, предполагает множественность обязанных субъектов в одном публичном правоотношении. Второй административный ответчик также отличается от административного соответчика тем, что его интересы и интересы первоначального административного ответчика взаимно исключают друг друга.

6. Часть 6 комментируемой статьи обязывает суд по итогам рассмотрения вопроса о вступлении в административное дело административного соистца (о привлечении к участию в административном деле административного соответчика) вынести мотивированное определение.

В соответствии с ч. 1 ст. 202 КАС определение суда первой инстанции может быть обжаловано отдельно от обжалования решения суда, если это предусмотрено КАС либо если определение суда препятствует дальнейшему движению административного дела. Поскольку определения, принятие которых производится по итогам рассмотрения вопроса о вступлении в административное дело административного соистца (о привлечении к участию в административном деле административного соответчика), не препятствуют дальнейшему движению административного дела и возможность их обжалования отдельно от обжалования решения суда КАС не предусмотрена, следует прийти к выводу, что такие определения не могут быть объектом самостоятельного обжалования.

Полагаем, что такой подход законодателя следует подвергнуть критике. Здесь мы бы обратили внимание на случай вынесения так называемых отказных определений – содержание такие судебные акты констатируют отсутствие оснований для привлечения соучастника. Но какие правовые последствия наступят в случае, если суд допустил ошибку? Пунктом 4 ч. 1 ст. 310 КАС предусмотрено, что решения суда первой инстанции подлежат безусловной отмене в апелляционном порядке в случае принятия судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле. Получается, что даже правильное по существу решение подлежит отмене, если суд неверно определил состав спорящих сторон. В этой ситуации для минимизации возможных судебных ошибок следовало бы предоставить возможность заинтересованным лицам инициировать проверку отказного определения в апелляционном порядке. Собственно, именно так поступил законодатель в арбитражном процессе (см. ч. 7 ст. 46 АПК).

Второе предложение ч. 6 комментируемой статьи регламентирует правовые последствия отказа лица вступить в административное дело в качестве административного соистца. Обратим внимание на то, что речь здесь идет не об отказном определении (определении об отказе в удовлетворении ходатайства о вступлении в административное дело в качестве административного соистца), а исключительно о бездействии лица, которое могло вступить в уже возбужденное административное дело в качестве административного соистца. Понятно, что формально такое бездействие может никак не фиксироваться, что, однако, не исключает ситуации, когда заинтересованное лицо выражает свое нежелание вступить в административное дело в качестве административного соистца в устном или письменном заявлении.

Право лица, не вступившего в административное дело в качестве административного соистца, «самостоятельно подать в суд административное исковое заявление» следует понимать как право обратиться к тому же административному ответчику с административным иском, имеющим тождественные основание и предмет. Это право гарантирует реализацию конституционного права на судебную защиту – при ином подходе получалось бы, что нежелание вступить в возбужденное по инициативе другого лица административное дело исключает саму возможность судебной проверки аналогичных притязаний. В то же время законодатель допускает случаи, когда такое право может быть парализовано. Например, п. 4 ч. 1 ст. 128 КАС предусмотрено, что суд отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете. Следовательно, лицо, заинтересованное, к примеру, в оспаривании конкретного нормативного правового акта (если данный акт уже оспаривается в судебном порядке), для целей реализации

своего права на судебную защиту вынуждено будет использовать институт процессуального соучастия.

7. С точки зрения процессуальной целесообразности вопрос о вступлении в административное дело соучастников должен быть разрешен как можно раньше. Собственно, именно на это и ориентирует суд законодатель, указывая в п. 3 ч. 3 ст. 135 КАС на то, что уже на стадии подготовки суду следует разрешать вопрос о вступлении в административное дело других административных истцов и административных ответчиков. Тем не менее по смыслу ч. 4, 5 комментируемой статьи суд первой инстанции вправе допустить к участию в административном деле соучастника и позднее (вплоть до момента удаления в совещательную комнату для принятия решения по административному делу). Для подобных случаев законодатель установил императивное правило ч. 7 анализируемой статьи, согласно которому после вступления в административное дело административных соистцов и после привлечения к участию в административном деле административных соответчиков подготовка административного дела к судебному разбирательству и разбирательство административного дела производятся с самого начала. По смыслу данной нормы суд обязан повторно совершить действия, указанные в ст. 135 КАС, после чего уже заново перейти к стадии судебного разбирательства.

Единственное исключение ч. 7 комментируемой статьи устанавливает для случая ведения административного дела «через единого представителя или через уполномоченное лицо, действующих от имени всех административных истцов или всех административных ответчиков». Полагаем, что при толковании этого изъятия необходимо учитывать следующее. Наличие «единого представителя или уполномоченного лица, действующих от имени всех административных истцов или всех административных ответчиков», конечно, делает ненужным дублирование некоторых уже совершенных процессуальных действий (зачем, к примеру, ему повторно передавать копии ранее переданных документов, в которых содержатся доказательства, обосновывающие фактические основания административного искового заявления?). В то же время вступление в дело нового соучастника может повлечь за собой ряд ходатайств и заявлений: новый соучастник может просить суд об истребовании доказательств, ходатайствовать о приобщении новых доказательств, излагать свою позицию по делу (отличающуюся от позиции другого соучастника) и т.д. Понятно, что буквальное следование правилу ч. 7 комментируемой статьи создало бы препятствия для реализации права на судебную защиту нового соучастника. Поэтому считаем, что при толковании ч. 7 рассматриваемой статьи необходимо исходить из наличия в данной норме судебной дискреции: для случая ведения административного дела «через единого представителя или через уполномоченное лицо, действующих от имени всех административных истцов или всех административных ответчиков», суд вправе вернуться на стадию подготовки административного дела к судебному разбирательству, если это необходимо для целей реализации процессуальных прав вступившего либо привлеченного к участию в административном деле соучастника.

Статья 42. Обращение в суд группы лиц с коллективным административным иском заявлением

1. Граждане, являющиеся участниками административных или иных публичных правоотношений, иные лица в случаях, указанных в федеральном законе, вправе обратиться с коллективным административным иском заявлением в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц. Основанием для такого обращения является наличие следующих условий:

1) многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований потенциальных членов группы в индивиду-

альном порядке и в порядке совместной подачи административного искового заявления (соучастия) в соответствии со статьей 41 настоящего Кодекса;

2) однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований;

3) наличие общего административного ответчика (административных соответчиков);

4) использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав.

2. Административные дела о защите нарушенных и оспариваемых прав и законных интересов группы лиц рассматриваются судом в случае, если ко дню обращения в суд лица, выдвинувшего требование о защите прав и законных интересов группы лиц, к указанному требованию присоединилось не менее двадцати лиц. Присоединение к требованию осуществляется путем подписания текста административного искового заявления либо подачи в письменной форме отдельного заявления о присоединении к административному исковому заявлению.

3. В коллективном административном искомом заявлении должно быть указано лицо или несколько лиц, которым поручено ведение соответствующего административного дела в интересах группы лиц. При этом такие лицо или лица действуют без доверенности, пользуются правами и несут процессуальные обязанности административных истцов.

4. В случае, если поданное в суд административное исковое заявление не отвечает требованиям, предусмотренным частью 1 настоящей статьи, суд оставляет заявление без рассмотрения, разъясняет лицам, подавшим заявление или присоединившимся к заявленным требованиям, их право на индивидуальное обращение в суд с административным иском заявлением в порядке, установленном настоящим Кодексом, и разъясняет процессуальные последствия таких действий.

5. В случае обращения в суд еще одного лица с административным иском заявлением, содержащим требование, которое аналогично требованию, указанному в коллективном административном искомом заявлении, находящемся в производстве суда, суд предлагает ему присоединиться к указанному коллективному заявлению. Если лицо, обратившееся в суд с административным иском заявлением, присоединилось к заявленному группой лиц требованию, суд соединяет заявленное требование с ранее принятым. Если указанное лицо отказалось присоединиться к заявленному группой лиц требованию, суд приостанавливает производство по его административному искомому заявлению до принятия решения по административному делу о защите прав и законных интересов группы лиц.

6. В случае, если в результате вступления в административное дело административных соистцов будет установлено наличие обстоятельств, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, суд по ходатайству лица, участвующего в деле, и с учетом мнения сторон вправе вынести определение о рассмотрении административного дела в порядке, предусмотренном настоящей статьей, и рассмотрение административного дела начинается сначала.

1. В комментируемой статье содержится существенная новелла для российского административного судопроизводства в судах общей юрисдикции – групповой иск. До недавнего времени российский процесс в рамках гражданского и административного судопроизводства был построен в основном на модели, основанной на споре одного кредитора (истца) с одним должником (ответчиком). Между тем многие правовые конфликты вовлекают в свою орбиту большое количество лиц, поскольку одно лицо способно своими действиями нарушить их права. В этом плане групповой иск соответствует принципу равенства перед законом и судом (ст. 17

Конституции РФ, ст. 8 КАС), позволяя большой группе граждан, оказавшихся в схожей юридико-фактической ситуации вследствие неправомерных действий одного ответчика, получить правовую защиту в рамках единого судебного процесса, а не множества однотипных отдельных судебных дел.

Групповой иск в рамках системы исковой защиты выделяется по критерию защищаемых интересов²⁴. Основанием для его особой классификации является вопрос о выгодоприобретателе по соответствующему иску, т.е. лице, чьи права и интересы защищаются в суде, и характере защищаемого интереса. На этой основе можно выделить особенности процессуального регламента, связанные с возбуждением дела, его подготовкой, понятием надлежащих сторон, полномочиями истца-представителя, судебным разбирательством, содержанием судебного решения, его исполнением и др.

Таким образом, рациональное начало использования института групповых исков применительно к административному судопроизводству заключается в следующем. Во-первых, они экономят время судей, поскольку позволяют в одном процессе рассмотреть массу однотипных требований, наиболее полно выявить круг всех пострадавших и уравнивать их шансы на правовую защиту; во-вторых, защищаются публичные интересы, поскольку пресекается противоправная деятельность какого-либо органа, лица; в-третьих, защищаются права и интересы большого числа граждан, каждому из которых нет необходимости обращения с отдельным административным иском; в-четвертых, консолидированное рассмотрение однородных требований позволяет избежать вынесения противоречивых судебных актов, что было бы возможно при рассмотрении отдельных индивидуальных исков.

Процедура судебного разбирательства по групповому иску, связанная с необходимостью выявления всех участников группы, позволяет сделать неопределенный состав группы потерпевших на момент возбуждения дела вполне определенным и персонифицированным к вынесению судебного решения.

Судя по тексту комментируемой статьи, при ее подготовке были использованы действующая редакция гл. 28.2 АПК; проект гл. 38.1 «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц» ГПК, подготовленный в 2011 г. на кафедре гражданского процесса УрГЮУ²⁵; проект гл. 22.2 «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц» ГПК, подготовленный Министерством юстиции РФ в 2012 г. во исполнение подп. «т» и «х» п. 2 указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и п. 18 и 21 поручения Председателя Правительства РФ от 24 мая 2012 г. № ДМ-П16-2906.

Впервые групповые иски были введены в арбитражный процесс в соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ. К сожалению, опыт применения группового иска показал его небольшую востребованность в судебной практике арбитражных судов в связи с особенностями модели группового иска, реализованной в гл. 28.2 АПК. Причин тому несколько, выделим только основные. Во-первых, концепция «этого же правоотношения» (ст. 225.10 АПК) понимается в судебной практике практически как соучастие. Во-вторых, групповой иск стал пониматься как допускающий предъявление только требований о признании, но не о присуждении²⁶. Такое толкование привело к крайне ограниченному использованию группового иска в арбитражном процессе, в связи с чем многие его характеристики были оценены достаточно критически²⁷.

²⁴ См.: Ярков В.В. Новые формы исковой защиты в гражданском процессе (групповые и косвенные иски) // Государство и право. 1999. № 9. С. 32–40.

²⁵ Проект был опубликован в журнале «Арбитражный и гражданский процесс» (2012. № 8. С. 16–19; 2012. № 9. С. 16–19).

²⁶ См.: Егоров А.В. Вводные соображения о работах выпускников РШЧП 2009 года // Актуальные проблемы гражданского права. Вып. 14. М.: Статут, 2012. С. 77–80.

²⁷ См., например: Ходыкин Р.М. Некоторые вопросы применения новых положений АПК о групповом производстве //

В гражданском процессе в ст. 46 ГПК отражена конструкция иска о защите прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, который является разновидностью группового иска, но не предусматривает возможности защиты персонифицированного круга лиц.

2. В ч. 1 комментируемой статьи определены возможные административные истцы и условия квалификации административного иска как коллективного. В качестве истцов названы две группы лиц:

1) граждане, являющиеся участниками административных или иных публичных правоотношений. Специального перечня дел административного судопроизводства, которые могли бы возбуждаться предъявлением коллективного административного искового заявления, в данной статье не содержится. Таким образом, в КАС воспринят подход ст. 225.11 АПК, допускающей возможность предъявления группового иска по неограниченному кругу материально-правовых отношений;

2) иные лица в случаях, указанных в федеральном законе.

Как следует из текста ч. 1 рассматриваемой статьи, граждане могут предъявить коллективное административное исковое заявление в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц независимо от указания в федеральном законе.

Иные лица, например прокурор, государственные органы, общественные объединения, могут предъявлять групповые иски только в случаях, предусмотренных в федеральном законе. Например, согласно ч. 1 ст. 218 КАС не только гражданин, организация, но и иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

3. Также в ч. 1 комментируемой статьи определены четыре условия для предъявления административного коллективного искового обращения. Указанные условия являются критериями, позволяющими отличить спор, который может быть рассмотрен по правилам анализируемой статьи, от спора, подлежащего рассмотрению только в общем процессуальном порядке, как соучастие.

Исходной посылкой для применения указанных условий должно быть понимание иной логики правил регулирования и рассмотрения дел по ст. 42 КАС, поскольку главным в групповом иске является стремление к консолидации требований всех лиц, которые могли бы войти в группу потерпевших от действий ответчика, для уравнивания их шансов на получение судебной защиты и консолидации их требований как в групповом, так и в исполнительном производстве. Иной подход, построенный на логике классического искового производства и основанный на взаимодействии «один истец – один ответчик», как представляется, здесь неприменим.

А. Многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований потенциальных членов группы в индивидуальном порядке и в порядке совместной подачи административного искового заявления (соучастия) в соответствии со ст. 41 КАС. Согласно ч. 2 комментируемой статьи поданный иск квалифицируется в соответствии со ст. 42 КАС, если ко дню обращения в суд лица, выдвинувшего требование о защите

прав и законных интересов группы лиц, к указанному требованию присоединились не менее 20 лиц. Поэтому минимальное число обратившихся в суд лиц должно составлять 21.

Такой подход для группового иска более оправдан, поскольку согласно ч. 2 ст. 225.10 АПК минимальный предел численности участников группы 5 + 1 представляется явно заниженным и приводит к смешению процедур рассмотрения индивидуальных исков с соучастием на стороне истца и групповых исков. Для истцов в количестве шести лиц и более приемлем индивидуальный способ защиты нарушенных прав, поскольку групповой иск направлен на защиту прав больших групп субъектов от однородных нарушений их прав и интересов.

Таким образом, многочисленность группы понимается по критерию 20 + 1. Неопределенность числа членов группы означает, что на момент обращения в суд группа лиц насчитывает 21 человека, однако характер предмета и оснований спора, возможности ответчика по нарушению прав потенциально большого круга лиц, наличие других условий, предусмотренных ч. 1 комментируемой статьи, позволяют сделать вывод о том, что в процессе рассмотрения дела могут появиться новые члены данной группы с однородными по характеру требованиями и основаниями спора.

Б. *Однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований.* Это один из самых важных и значимых критериев группового иска оценочного характера, поскольку он определяет способ идентификации дела как относящегося к групповому производству.

Впервые практика с ним столкнулась при применении критериев гл. 28.2 АПК, когда в ст. 225.10 АПК было закреплено правило о том, что все члены группы должны быть участниками правоотношения, из которого возникли спор или требование. В практике арбитражных судов возникли сложности с идентификацией требований группы лиц как возникающих из единого, связывающего всех участников группы и ответчика правоотношения²⁸. Поскольку понятие «правоотношение» в АПК отсутствует, правоприменительная практика пошла по пути узкого толкования этого понятия, что фактически привело к весьма незначительному использованию группового иска. Арбитражные суды исходят из понимания единого отношения как аналога обязательного процессуального соучастия на стороне истца²⁹, что не отвечает целям введения данного процессуального института.

Поэтому в качестве альтернативы было предложено в проекте кафедры гражданского процесса УрГЮУ использовать однородность предмета требования и единый способ защиты, а в качестве общих вопросов права следует закрепить однородность фактических оснований, из которых возникли требования³⁰. Введение данного критерия было поддержано рядом специалистов³¹, а также было воспринято в КАС.

Однородность предмета спора и оснований как критерий означает, что все члены группы имеют совпадающие по характеру требования, однако это не значит, что все они связаны с ответчиком единым правоотношением. Например, согласно ч. 1 ст. 245 КАС граждане вправе обратиться в суд с административным иском заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в случае, если результатами определения кадастровой стоимости затронуты их права и обязанности. Если группа граждан более 20 человек владеет объектами недвижимости в одном и том же здании, они вправе подать коллективное исковое заявление об оспаривании кадастровой оценки этих объектов. Хотя каждый из граждан является самостоятельным субъектом права, уплачивающим налог на недвижимость, тем не менее

²⁸ См.: Ходыкин Р.М. Указ. соч. С. 139.

²⁹ См., например, постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 26 мая 2011 г. № А45-5540/2010.

³⁰ См.: Ярков В.В., Тимофеев Ю.А., Ходыкин Р.М. Указ. соч.

³¹ См.: Долгачев В.В. К проблеме объективного условия возбуждения группового производства // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 9. С. 47–48; Черный Д.С., Хизунова А.Н., Русецкий П.К. Групповой иск в России: «второй шанс» по Концепции // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 88–112 (СПС «КонсультантПлюс»).

поскольку принадлежащие им объекты недвижимости находятся в одном здании, как их требования, так и основания требований носят однородный характер. Такое совместное рассмотрение множества требований в отношении одного и того же предмета спора в рамках процедур комментируемой статьи будет более эффективным, чем предъявление каждым из граждан отдельного административного искового заявления об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

В. Наличие общего административного ответчика (административных соответчиков) также является критерием для квалификации требования как коллективного административного искового заявления, поскольку позволяет консолидированно рассмотреть все требования совместно.

Г. Использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав означает, что все участники группы избрали один из способов защиты, указанных в ст. 124 КАС, а именно:

- 1) о признании не действующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком;
- 2) о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия);
- 3) об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца;
- 4) об обязанности административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий;
- 5) об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом.

Коллективное административное исковое заявление может содержать иные требования, направленные на защиту прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений, поскольку перечень ст. 124 КАС не является закрытым.

4. В комментируемой статье определены дополнительные требования к подаваемому коллективному административному исковому заявлению. Согласно ч. 2 анализируемой статьи присоединение к требованию осуществляется путем подписания текста административного искового заявления либо подачи в письменной форме отдельного заявления о присоединении к административному исковому заявлению.

Кроме того, согласно ч. 3 комментируемой статьи в коллективном административном искомом заявлении должно быть указано лицо или несколько лиц, которым поручено ведение соответствующего административного дела в интересах группы лиц. При этом такие лицо или лица действуют без доверенности, пользуются правами и несут процессуальные обязанности административных истцов. Эти правила соответствуют положениям ст. 225.12 и 225.13 АПК.

Лицо, которому поручается ведение дела от имени группы, в доктрине называется истцом-представителем. От него зависит достаточно много, в частности правильное обоснование требования и подача иска, работа по объединению всех заинтересованных лиц в единую группу истцов и связь с ними в течение процесса, по доказыванию обстоятельств дела и т.д. Поскольку рассматриваемая статья большинство вопросов о статусе истца-представителя никак не определяет, здесь вполне возможно использовать как общие положения КАС, так и по аналогии правила гл. 28.2 АПК, например о замене истца-представителя другим лицом (ст. 225.15) в случае прекращения его полномочий.

Согласно ч. 4 комментируемой статьи в случае, если поданное в суд административное исковое заявление не отвечает условиям ч. 1 данной статьи, суд оставляет заявление без

рассмотрения, разъясняет лицам, подавшим заявление или присоединившимся к заявленным требованиям, их право на индивидуальное обращение в суд с административным иском заявлением в порядке, установленном КАС, и разъясняет процессуальные последствия таких действий. Тем самым в КАС решен важный вопрос о квалификации иска в качестве коллективного административного заявления на стадии судебного разбирательства и применении соответствующих правовых последствий.

Однако в КАС не решен вопрос о предварительной квалификации искового заявления на стадии возбуждения дела с точки зрения критериев комментируемой статьи: кто квалифицирует иск в качестве группового, подпадающего под данную статью? На первом этапе это делает истец. Может ли судья дать иную квалификацию иска, не установив признаков группового иска? По смыслу ст. 130 КАС судья может только оставить исковое заявление по групповому иску без движения при отсутствии признаков, указанных в анализируемой статье.

5. В ч. 5 комментируемой статьи определены процессуальные действия судьи в случае обращения в суд с однородным требованием, по которому уже возбуждено дело в соответствии с данной статьей. Правовые последствия такого совпадения (точнее сказать – однородности, но не тождественности исков) определены исходя из целей консолидации всех однородных требований и целесообразности их рассмотрения в рамках одного и того же административного дела.

Поэтому в случае обращения в суд еще одного лица с административным иском заявлением, содержащим требование, которое аналогично требованию, указанному в коллективном административном исковом заявлении, находящемся в производстве суда, суд предлагает ему присоединиться к указанному коллективному заявлению. Если лицо, обратившееся в суд с административным иском заявлением, присоединилось к заявленному группой лиц требованию, суд соединяет заявленное требование с ранее принятым. Если указанное лицо отказалось присоединиться к заявленному группой лиц требованию, суд приостанавливает производство по его административному исковому заявлению до принятия решения по административному делу о защите прав и законных интересов группы лиц.

Таким образом, в комментируемой статье реализована так называемая модель группового иска *«opt-in»*. Для понимания отметим, что групповые иски также подразделяются по правилам вовлечения участников группы в групповое производство на групповые иски *«opt-in»* и *«opt-out»*³². В исках *«opt-in»* участники группы приобретают данный статус по групповому иску только в том случае, если на это будет прямо выражена их воля (модель английского права). В групповых исках *«opt-out»* все потенциальные участники группы предполагаются в ее составе, если они не заявят о нежелании быть участниками группы (модель права США).

По правилам ч. 5 комментируемой статьи конкретное лицо нельзя принудить к участию в группе и в консолидированном рассмотрении однородных требований. Однако во избежание противоречий между судебными актами на период рассмотрения коллективного искового заявления судебные производства по индивидуальным требованиям приостанавливаются. Поскольку никто не может быть лишен или ограничен в праве на судебную защиту путем рассмотрения и разрешения по существу его индивидуального требования, после рассмотрения коллективного искового заявления по анализируемой статье производство по индивидуальному требованию возобновляется. Тем самым обеспечивается реализация ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод.

При этом в случае дальнейшего рассмотрения индивидуального искового заявления по завершении разбирательства по коллективному заявлению соответствующий судебный акт,

³² См. подробнее: Дэвис С. Групповые иски: «спасательный жилет» для инвесторов и акционеров или верный путь к катастрофе для общества и «золотая жила» для юристов? // Вестник ФАС Уральского округа. 2010. № 1. С. 144–150; Ходыкин Р.М. Указ. соч. С. 132–150.

вынесенный в порядке комментируемой статьи, будет иметь преюдициальное значение для последующих процессов. Как указано в ч. 2 ст. 64 КАС, обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному им административному делу, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

На основании данной нормы можно сделать вывод о том, что обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному делу по групповому иску, не доказываются вновь при рассмотрении судом другого дела по заявлению участника этой же группы, не присоединившегося ранее к общему заявлению, к тому же ответчику.

6. В ч. 6 комментируемой статьи урегулирован важный вопрос о том, может ли судебное производство в порядке обычного процессуального соучастия быть «трансформировано» в групповое производство, например, если дело начато как иск одного истца к одному ответчику, но в процессе рассмотрения дела было привлечено большое число соистцов. Суд в таком случае может столкнуться с ситуацией, где из-за привлечения большого числа соучастников рассмотрение дела в порядке обычного соучастия становится крайне затруднительным или нецелесообразным. Данный вопрос не нашел разрешения в гл. 28.2 АПК, но в доктрине подход, позволяющий перейти из искового в групповое производство путем вынесения судебного определения на основании ходатайства лица, участвующего в деле, был обоснован Р.М. Ходыкиным³³.

Поэтому в ч. 6 анализируемой статьи указано, что если в результате вступления в административное дело административных соистцов будет установлено наличие обстоятельств, предусмотренных ч. 1 данной статьи, суд по ходатайству лица, участвующего в деле, и с учетом мнения сторон вправе вынести определение о рассмотрении административного дела в порядке, предусмотренном ст. 42 КАС, и рассмотрение административного дела начинается сначала. Такой подход является верным и направлен на решение задач консолидации всех однородных требований для рассмотрения в рамках одного судебного процесса.

Как уже отмечалось, значительная часть процессуальных вопросов применения комментируемой статьи является неурегулированной: например, о специфике подготовки и рассмотрения дела по коллективному административному исковому заявлению, об извещении потенциальных членов группы, о взаимодействии членов группы и истца-представителя, порядке его выбора и замене либо прекращении его полномочий, правомочиях членов группы на личное участие в судебном заседании, об особенностях формулирования резолютивной части судебного акта и т.д. Здесь можно рекомендовать использовать по аналогии правила гл. 28.2 АПК по рассмотрению групповых исков.

Статья 43. Замена ненадлежащего административного ответчика

1. В случае, если при подготовке административного дела к судебному разбирательству или во время судебного разбирательства в суде первой инстанции будет установлено, что административное исковое заявление подано не к тому лицу, которое должно отвечать по заявленным требованиям, суд с согласия административного истца заменяет ненадлежащего административного ответчика надлежащим. Если административный истец не согласен на замену административного ответчика другим лицом, суд может без согласия административного истца привлечь это лицо в качестве второго административного ответчика.

³³ См.: Ходыкин Р.М. Указ. соч. С. 140.

2. О замене ненадлежащего административного ответчика надлежащим или о привлечении к участию в деле другого надлежащего административного ответчика суд выносит определение.

3. После замены ненадлежащего административного ответчика надлежащим или после привлечения к участию в административном деле другого надлежащего административного ответчика подготовка к судебному разбирательству и судебное разбирательство административного дела начинаются сначала.

1. Комментируемая статья допускает исключительно замену административного ответчика. Следовательно, по действующему законодательству замена как административного истца, так и заинтересованного лица недопустима (о возможности прекращения у конкретного субъекта статуса заинтересованного лица см. комментарий к ст. 47 КАС).

Об отличиях замены ненадлежащего ответчика от процессуального правопреемства см. комментарий к ст. 44 КАС.

Для замены административного ответчика требуется безусловное согласие на это административного истца. Если такое согласие от него не получено, то суд обязан рассмотреть по существу предъявленный административный иск.

Основанием для замены административного ответчика является предполагаемое отсутствие публичной материально-правовой обязанности административного ответчика по требованиям, заявленным административным истцом.

При замене не исключен случай количественного изменения пассивной стороны: так, вместо одного ненадлежащего административного ответчика административный истец может просить о привлечении в процесс нескольких обязанных субъектов (административных соответчиков).

Хронологически возможность замены административного ответчика, а также привлечения второго административного ответчика ограничена моментом принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции. Такими судебными актами являются:

- а) судебное решение;
- б) определение суда об оставлении административного искового заявления без рассмотрения;
- в) определение суда о прекращении производства по административному делу.

Обратим внимание, что комментируемая статья (в отличие от аналогичных норм в арбитражном и гражданском процессах – см. ч. 1 ст. 47 АПК, ч. 1 ст. 41 ГПК) не содержит упоминания о ходатайстве административного истца, по сути, ограничиваясь лишь случаем, когда суд сам инициирует замену. Такой подход законодателя следует подвергнуть критике.

Во-первых, допускаемая комментируемой нормой возможность суда самому инициировать замену ненадлежащего административного ответчика не соответствует принципу состязательности: хотя в законе и упоминается об активной роли суда (п. 7 ст. 6 КАС), тем не менее такая активность носит ограниченный характер, ее границы четко определены общей нормой ч. 2 ст. 14 КАС.

Во-вторых, хотя замена административного ответчика и должна производиться с согласия административного истца, сам факт обращения суда к административному истцу с предложением о замене административного ответчика означает, что еще до разрешения дела по существу суд высказывается об отсутствии у административного истца правовых оснований требовать от административного ответчика исполнения публичной материально-правовой обязанности. Очевидно, что при несогласии административного истца с таким предложением всякое дальнейшее состязание теряет смысл.

Полагаем, что при толковании ч. 1 комментируемой статьи следует не только учитывать недопустимость высказываний суда о надлежащем субъекте спорного публичного правоотно-

шения, но и исходить из принципиальной возможности административного истца самому инициировать замену ненадлежащего административного ответчика. Соответственно, роль суда в этом вопросе должна быть формально-процессуальной – волеизъявление лица, ищущего судебной защиты, должно повлечь формальное изменение субъекта, привлекаемого к ответу, иначе говоря, суд должен лишь легитимировать происшедшую замену посредством вынесения соответствующего судебного определения.

Наконец, самая радикальная новелла, содержащаяся в ч. 1 комментируемой статьи, состоит в том, что при несогласии административного истца на замену административного ответчика другим лицом суд может привлечь это лицо в качестве второго административного ответчика без согласия административного истца.

Подобное законодательное нововведение очевидно противоречит и конституционному праву на судебную защиту, и одному из базовых принципов процесса – принципу диспозитивности, под которым понимается возможность сторон и иных участвующих в деле лиц распоряжаться предоставленными процессуальными правами по собственному усмотрению. Получается, что суд не только предreshает итоговый вывод о надлежащем субъекте публично-правовой обязанности, но и получает возможность, по сути, самостоятельно (помимо воли административного истца!) инициировать новый иск – иск административного истца ко второму административному ответчику.

Полагаем, что разработчики КАС не в полной мере учли все процессуальные последствия столь радикального нововведения. Между тем здесь возникает сразу целый комплекс вопросов. Например, можно ли «автоматически» перенести предмет и основание административного иска, предъявленного к ненадлежащему административному ответчику, на административный иск к лицу, привлеченному в качестве второго административного ответчика? Может ли административный истец реализовать распорядительные полномочия в отношении административного иска ко второму административному ответчику – отказаться от такого административного иска, изменить его предмет или основание? Или суд откажет в такой возможности, опять же исходя из того, что он уже для себя решил, что именно второй административный ответчик является надлежащим субъектом публично-правовой обязанности? Какое правовое значение будет иметь заявление административного истца о том, что он не поддерживает административный иск ко второму административному ответчику (п. 2 ч. 3 ст. 135, ч. 1 ст. 156 КАС)? Имеет ли какое-либо значение факт несоблюдения административным истцом в отношении требования ко второму административному ответчику досудебного порядка урегулирования административных споров, если данный порядок установлен федеральным законом? Или суд и здесь способен заменить административного истца? Как быть с судебными расходами, если в административном иске ко второму административному ответчику все же будет отказано (неужели административный истец должен нести бремя этих расходов – он ведь изначально не был согласен с привлечением второго административного ответчика)?

В этой ситуации хочется надеяться, что законодатель оперативно исправит допущенную ошибку, а высшая судебная инстанция (до момента, пока такая корректировка произойдет) отступит от буквального толкования ч. 1 рассматриваемой статьи и разъяснит, что с учетом базовых принципов административного судопроизводства суды должны воздерживаться от реализации полномочия по привлечению второго административного ответчика без согласия административного истца.

2. Часть 2 комментируемой статьи предписывает суду при замене ненадлежащего административного ответчика надлежащим (привлечении лица в качестве второго административного ответчика) вынести соответствующее определение.

С момента вынесения данного определения привлеченный в процесс административный ответчик приобретает статус лица, участвующего в деле (и соответственно все процессуальные права и обязанности административного ответчика).

Поскольку определения, принятие которых производится по итогам рассмотрения вопроса о замене ненадлежащего административного ответчика надлежащим (привлечении лица в качестве второго административного ответчика), не препятствуют дальнейшему движению административного дела и возможность их обжалования отдельно от обжалования решения суда КАС не предусмотрена, следует прийти к выводу, что такие определения не могут быть объектом самостоятельного обжалования.

3. Часть 3 комментируемой статьи определяет правовые последствия замены ненадлежащего административного ответчика (привлечения лица в качестве второго административного ответчика). В этих случаях подготовка к судебному разбирательству и судебное разбирательство административного дела начинаются сначала.

Представляется также, что при появлении нового субъекта, привлекаемого к ответу, по аналогии с ч. 7 ст. 125 и п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС суд должен предложить административному истцу исполнить обязанность по направлению (представлению в суд) копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у вновь привлеченного к участию в деле административного ответчика отсутствуют.

4. После замены ненадлежащего административного ответчика надлежащим или после привлечения к участию в административном деле другого надлежащего административного ответчика терминология, используемая в рамках института замены («ненадлежащий административный ответчик»), при последующем рассмотрении административного дела не используется.

Суд при разрешении спора по существу не связан ранее высказанным суждением о необходимости замены ненадлежащего административного ответчика. Равным образом де-юре не предпрещает разрешение спора и привлечение второго административного ответчика по инициативе суда.

Статья 44. Процессуальное правопреемство

1. В случае, если в период рассмотрения административного дела орган государственной власти, иной государственный орган или орган местного самоуправления, являющиеся стороной в административном деле, реорганизован, суд производит замену этой стороны его правопреемником. В случае, если какой-либо из указанных органов либо организация, наделенная государственными или иными публичными полномочиями, упразднены, суд производит замену этой стороны органом или организацией, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо к компетенции которых относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца.

2. В случае, если в период рассмотрения административного дела должностное лицо, являющееся стороной в административном деле, будет освобождено от соответствующей замещаемой (занимаемой) должности, суд производит замену этой стороны другим лицом, замещающим (занимающим) эту должность на момент рассмотрения административного дела, либо иным должностным лицом или соответствующим органом, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо к компетенции которых относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца.

3. В случае смерти гражданина, являвшегося субъектом спорного либо установленное судом административного или иного публичного правоотношения и стороной в административном деле, суд производит замену этой стороны ее правопреемником.

емником, если в данном административном или ином публичном правоотношении допускается правопреемство.

4. В случае реорганизации юридического лица, являвшегося субъектом спорного либо установленного судом административного или иного публичного правоотношения и стороной в административном деле, суд производит замену этой стороны ее правопреемником, если в данном административном или ином публичном правоотношении допускается правопреемство.

5. О замене стороны ее правопреемником или об отказе в этом судом выносится соответствующее определение, на которое может быть подана частная жалоба.

6. Все действия, совершенные в судебном процессе до вступления правопреемника в административное дело, обязательны для него в той мере, в какой они были обязательны для лица, которое правопреемник заменил.

1. Процессуальное правопреемство представляет собой переход процессуальных прав и обязанностей от одного лица к другому в связи с материальным правопреемством.

Правопреемство следует отличать от замены ненадлежащего административного ответчика (ст. 43 КАС):

а) при замене суд исследует, как правило, другое спорное публичное материальное правоотношение, при правопреемстве – то же (в нем лишь происходит изменение в субъектном составе);

б) при замене ненадлежащего административного ответчика возникает новое процессуальное правоотношение, при правопреемстве продолжается существующее с новым субъектом;

в) процессуальное правопреемство имеет место лишь в том случае, если материальное правопреемство возникло после возбуждения административного дела. Замена же ненадлежащего административного ответчика, производимая по основаниям материального правопреемства, допускается исключительно при правопреемстве, возникшем до его возбуждения;

г) если при замене ненадлежащего административного ответчика рассмотрение административного дела производится с самого начала (ч. 3 ст. 43 КАС), то при правопреемстве процесс продолжается (за исключением случаев обязательного и факультативного приостановления производства по административному делу – п. 1 ч. 1 ст. 190 и п. 1, 2 ч. 1 ст. 191 КАС);

д) при замене ненадлежащего административного ответчика возможна ситуация, когда в дело привлекается второй (надлежащий) административный ответчик (ч. 1 ст. 43 КАС). Процессуальное правопреемство, напротив, исключает одновременное участие в деле (в рамках конкретного административного искового требования) и правопреемника, и правопреемника;

е) правопреемство возможно на любой стадии процесса, в том числе на стадии пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, а также на стадии исполнения судебных актов. Замена же ненадлежащего административного ответчика ограничена пределами рассмотрения административного дела в суде первой инстанции (ч. 1 ст. 43 КАС).

Часть 1 комментируемой статьи регламентирует правовые последствия реорганизации и упразднения публичных органов.

В тех случаях, когда публичный орган наделен правами юридического лица, реорганизация должна проводиться в соответствии с требованиями ст. 57, 58 ГК³⁴.

³⁴ О реорганизации федеральных органов исполнительной власти см. письмо Минфина России от 16 марта 2003 г. № 03-01-01/08-176 «О порядке проведения реорганизации и ликвидации федеральных органов исполнительной власти и федеральных учреждений и отражении указанных процедур и их результатов при исполнении федерального бюджета и в бухгалтерском учете и отчетности учреждений».

В тех случаях, когда публичный орган правами юридического лица не обладает, также можно говорить о применимости общих подходов, реализованных в гражданском законодательстве. В то же время сами акты, на основании которых проводится реорганизация определенных публичных органов, могут не только содержать указание на известные формы реорганизации (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование), но и выстраивать более сложные модели. В любом случае для определения надлежащего правопреемника необходимо установить, какой конкретно публичный субъект оказался наделен в итоге публичной функцией, имеющей непосредственное отношение к спорному публичному правоотношению.

Упразднение публичных органов по своей правовой природе близко к гражданско-правовому институту ликвидации юридического лица. В то же время если для частного правоотношения ликвидация одного из субъектов влечет прекращение его прав и обязанностей к другим лицам без перехода в порядке универсального правопреемства (п. 1 ст. 61 ГК) и, как следствие, прекращение производства по делу, то для публичных правоотношений такой подход принципиально неприемлем. Очевидно, что эффективность судебной защиты не может быть поставлена в зависимость от дискреционного полномочия публичного субъекта по созданию и упразднению определенных публичных органов. Именно поэтому в административном судопроизводстве закреплено специальное правило, согласно которому упразднение публичного органа (организации, наделенной государственными или иными публичными полномочиями) влечет процессуальное правопреемство. При этом правопреемником будет выступать:

а) если упразднен административный ответчик – публичный орган или организация, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения;

б) если упразднен административный истец – публичный орган или организация, к компетенции которых относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца.

Законодательным пробелом является отсутствие правового регулирования применительно к ситуации, когда упразднение публичного органа (организации, наделенной государственными или иными публичными полномочиями) было вызвано отказом от государственного регулирования (контроля) той или иной сферы публичных отношений (например, законодатель отказался от лицензирования определенного вида деятельности). Понятно, что наличие судебного производства не может ограничивать волю законодателя в части определения того, как должна регулироваться определенная сфера общественных отношений. В то же время встает сугубо практический вопрос: какие процессуально-правовые последствия должен влечь отказ от такого регулирования? Полагаем, что здесь необходимо учитывать следующее.

Суд, рассматривая административный иск, устанавливает факт нарушения прав, свобод и законных интересов ретроспективно. Если административный истец заинтересован в констатации незаконности конкретного публичного акта, действия (бездействия), то отказывать ему в судебной защите только лишь по причине того, что законодатель в какой-то (хронологически более поздний) момент решил исключить государственное регулирование (контроль) той или иной сферы публичных отношений, было бы крайне несправедливо. Тем более что такая констатация может явиться основанием для возмещения вреда в порядке, установленном гражданским законодательством (см. ст. 1069 ГК).

По этим соображениям даже если упразднение публичного органа (организации, наделенной государственными или иными публичными полномочиями) было вызвано отказом от государственного регулирования (контроля) определенной сферы публичных отношений, даже если определить надлежащего правопреемника невозможно, то и в этом случае рассмотрение административного дела должно продолжаться. Главный вопрос здесь состоит в том, какой конкретно субъект должен занять место упраздненного органа. Возможно, что выходом из подобной ситуации было бы привлечение в качестве административного ответчика проку-

рора, тем более что в российском судопроизводстве подобный опыт имеется (см. ст. 1343, 1345 Устава гражданского судопроизводства 1864 г.).

Преобразование или упразднение органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, дает суду право приостановить производство по административному делу (п. 1 ч. 1 ст. 191 КАС).

2. Часть 2 комментируемой статьи регламентирует последствия освобождения от замещаемой (занимаемой) должности конкретного должностного лица, которое являлось административным истцом или административным ответчиком. Здесь законодатель предусмотрел два варианта. И хотя в тексте статьи они перечислены альтернативно, полагаем, что условно их можно разделить на:

– основной – замена производится на другое лицо, замещающее (занимающее) должность на момент рассмотрения административного дела;

– факультативный (используемый при невозможности применения основного) – замена производится на иное должностное лицо или орган, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо к компетенции которых относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца.

3. Если после смерти гражданина, являвшегося стороной по административному делу, публичное материальное правоотношение не допускает правопреемства, то производство по административному делу подлежит прекращению (п. 5 ч. 1 ст. 194 КАС).

Если после смерти гражданина, являвшегося стороной по административному делу, публичное материальное правоотношение допускает правопреемство, то производство по административному делу приостанавливается до определения правопреемника (п. 1 ч. 1 ст. 190 АПК).

Смерть гражданина, являвшегося заинтересованным лицом, на движение административного дела влияния не оказывает. В то же время если материально-правовая связь с лицом, на стороне которого заинтересованное лицо выступало, допускает правопреемство, то в процесс должен быть привлечен правопреемник такого заинтересованного лица.

4. Реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) или органа юридического лица, уполномоченного на то учредительным документом (п. 1 ст. 57 ГК).

При слиянии, присоединении и преобразовании юридического лица никакой неопределенности относительно субъекта, являющегося правопреемником, не возникает ввиду его единичности. Поэтому полагаем, что при этих формах реорганизации для процессуального правопреемства достаточно представления доказательств государственной регистрации вновь возникших юридических лиц или внесения изменений в учредительные документы существующих юридических лиц.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.