

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

*Учебное пособие*



Санкт-Петербург  
2017

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

*Учебное пособие*

Санкт-Петербург  
2017

УДК 342.9(075)  
ББК 67.401я73  
А31

### **А в т о р ы**

С. Л. БАСОВ, канд. юрид. наук, доцент — введение, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6;  
Н. А. ВАСИЛЬЧИКОВА, д-р юрид. наук, профессор — 2.1, 2.2; И. И. ГО-  
ЛОВКО, канд. юрид. наук, доцент — 1.5 (в соавторстве), 2.3; О. А. ГУРЕЕВА,  
канд. юрид. наук — 1.7, 1.8, 2.4, 2.5; Э. Р. ИСЛАМОВА, канд. юрид. наук —  
1.5 (в соавторстве).

### **О т в е т с т в е н н ы й   р е д а к т о р**

*В. В. ЛАВРОВ, кандидат исторических наук, кандидат юридических наук, доцент*

### **Р е ц е н з е н т ы**

*А. С. КАРЦОВ, советник Конституционного Суда Российской Федерации, профессор юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук.*

*А. Н. КАПЛУНОВ, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.*

**Административное** судопроизводство : учебное пособие /  
А31 С. Л. Басов, Н. А. Васильчикова, И. И. Головкин, О. А. Гуреева,  
Э. Р. Исламова ; отв. ред. В. В. Лавров. — Санкт-Петербург : Санкт-  
Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генера-  
льной прокуратуры Российской Федерации, 2017. — 212 с.

В учебном пособии рассматриваются общие положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: понятие, задачи и принципы административного судопроизводства, подведомственность и подсудность административных дел, правовое положение лиц, участвующих в деле, доказательства и доказывание по административным делам, общие правила производства в суде первой инстанции, а также особенности производства по отдельным категориям административных дел с участием прокурора.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция, а также по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры.

УДК 342.9(075)  
ББК 67.401я73

© Санкт-Петербургский  
юридический институт  
(филиал) Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2017

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
 <b>1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА.....</b>	 <b>9</b>
1.1. Понятие и задачи административного судопроизводства.....	—
1.2. Предмет правового регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.....	17
1.3. Стадии и сроки административного судопроизводства.....	27
1.4. Субъекты административного судопроизводства	46
1.5. Участие прокурора в административном судопроизводстве.....	59
1.6. Подсудность административных дел.....	89
1.7. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве.....	92
1.8. Меры процессуального принуждения.....	114
 <b>2. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ.....</b>	 <b>123</b>
2.1. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.....	—

2.2. Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.....	148
2.3. Производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.....	172
2.4. Производство по административным делам 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.....	191
2.5. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.....	200
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>208</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Проблема охраны прав и свобод граждан от незаконных действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления всегда была и будет актуальной. Отношения, в которых одна сторона выступает выразителем воли государства, а другая являет собой гражданина или организацию, в своей основе имеют определенные противоречия, причина которых заключается в «перевесе» в пользу более «сильной» стороны, обладающей властными полномочиями. Чтобы уравновесить положение сторон в данном случае, необходимо разработать особые механизмы защиты интересов более слабой стороны правоотношений. Одним из таких механизмов является административное судопроизводство.

Проведение судебной реформы в стране в 2015 году было ознаменовано принятием важнейшего фундаментального и основополагающего правового акта, устанавливающего порядок защиты прав, свобод и интересов граждан от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти, — Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ).

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации был подготовлен и внесен на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации еще весной 2013 года, в июне 2013 года проект был принят в первом чтении, и на этом работа над ним остановилась по-

чти на два года. Государственной Думой КАС РФ был принят 20 февраля 2015 г., а 8 марта подписан Президентом Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» КАС РФ вступил в силу 15 сентября 2015 г. Одновременно с этим утратили силу:

Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», который длительное время считался рамочным законом, устанавливающим основы административного судопроизводства в России;

ряд норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), регламентирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений (глава 22.1, подраздел III, глава 35).

КАС РФ состоит из 9 разделов, 41 главы. Логично различать в его структуре нормы, содержащие общие правила административного судопроизводства в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, применяемые ко всем категориям административных дел, и нормы, содержащие особенности производства по отдельным категориям административных дел.

В пояснительной записке к законопроекту Кодекса административного судопроизводства отмечено, что принятие КАС РФ необходимо для реализации положений:

статьи 46 (чч. 1 и 2), ст. 118 (ч. 2), ст. 126 Конституции Российской Федерации, согласно которым решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. При этом судебная власть в стране может осуществляться посредством не только конституционного, гражданского, уголовного судопроизводства, но и административного судопроизводства;

статьи 1 (ч. 3), ст. 19 (ч. 1) Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», в соответствии с которыми Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам;

статьи 4 (чч. 1 и 2), ст. 9 (ч. 1), ст. 17 (ч. 2) и ст. 34 (ч. 1) Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», определяющих, что суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством не только гражданского и уголовного судопроизводства, но и административного судопроизводства.

По мнению инициаторов законопроекта, включение в ГПК РФ норм, регулирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, как это было до принятия КАС РФ, не может признаваться надлежащей реализацией указанных нормативных положений, так как ГПК РФ устанавливает судебную процедуру рассмотрения дел, возникающих из правоотношений, в которых субъекты приобретают права и обязанности по своей воле и в своих интересах и фактически равноправны, т. е. дел, возникающих из правоотношений, связанных с применением материальных правовых норм частного права (гражданского, семейного и т. п.). В то же время в административных и иных публичных правоотношениях отсутствует как таковое равенство их субъектов, в связи с чем требуются иные методология и процессуальный закон по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из данных правоотношений.

КАС РФ, разработанный с учетом современных достижений российской науки в области публичных отраслей права, отражает организационное разделение государственной власти и роль суда в системе правовых гарантий, сдержек и противовесов, в которой обеспечиваются независимость всех ветвей власти и в то же время их тесное взаимодействие. Осуществляемый в установленных формах судебный контроль за деятельностью других ветвей власти является одним из способов реализации механизма сдержек и противовесов в системе государственной власти.

Для обеспечения защиты субъективного публичного права (интереса) существенное значение имеет, в частности, установление эффективного порядка административного судопроизводства.

На практике решения, действия (бездействие) субъектов публичных правовых отношений порождают споры относительно их прав и обязанностей, компетенции или интересов.



Форма защиты субъективного публичного права (интереса) предопределяется порядком правового регулирования в этой сфере общественных отношений.

При регламентации административного судопроизводства в КАС РФ были учтены те нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, которые касаются производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и которые оправдали себя на практике. При разработке КАС РФ приняты во внимание не потребовавшие существенной переработки такие устоявшиеся институты гражданского судопроизводства, как возбуждение производства по делу, возвращение искового заявления, оставление его без движения, отказ в принятии искового заявления, прекращение производства по делу, оставление заявления без рассмотрения.

Приведенная в КАС РФ подробная регламентация всего судебного процесса по административным делам включает и фактическое повторение некоторых общих положений других процессуальных законов вместо использования отсылочных норм. Это сделано в целях повышения уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций и уменьшения риска судебной ошибки.

Новый процессуальный кодекс, хотя структурно в ряде аспектов и схож с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, содержит новеллы и новые подходы к рассмотрению дел, что может повлечь определенные трудности при его применении.

Учебное пособие призвано акцентировать внимание обучающихся на основных особенностях административного судопроизводства в условиях действия нового процессуального кодекса, нормах, обладающих признаками новизны, которые подлежат учету и применению при отправлении правосудия по административным делам.

# 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

## 1.1. Понятие и задачи административного судопроизводства

**Понятие административного судопроизводства.** Законодатель, соблюдая определенные традиции в регулировании видов судопроизводства — гражданского, уголовного, конституционного, — где нет определения этих понятий, не раскрывает термин «административное судопроизводство» и в КАС РФ, хотя ученые еще в период подготовки проекта этого Кодекса отмечали, что «предстоит на законодательном уровне раскрыть понятие административного судопроизводства»<sup>1</sup>.

В современной юридической науке неоднократно предпринимались попытки дать определение данному правовому явлению, но единого понимания административного судопроизводства нет.

Одни авторы отождествляют административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях. Так, И. М. Галий под административным судопроизводством понимает рассмотрение судами административных дел в порядке, установленном нормами административно-процессуального законодательства<sup>2</sup>.

А. Б. Зеленцов и М. С. Студеникина считают, что предметом административного судопроизводства выступают, с одной стороны, административное правонарушение, а с другой — административные споры о законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц<sup>3</sup>. Такой же точки зрения придерживаются и иные авторы<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Студеникина М. С., Соколов И. А. Административная юстиция: организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 592. Серия «Юбилей, конференции, форумы».

<sup>2</sup> Галий И. М. К вопросу о концептуальных основах административного правосудия // Российский судья. 2007. № 1. С. 42.

<sup>3</sup> Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 69 ; Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства. По материалам научно-практической конференции, Москва, 28 мая 2001 г. М., 2001. С. 177.

<sup>4</sup> Андреева Т. К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Российский судья. 2012. № 12. С. 9 ; Петрухин А. А. Судебно-

Согласно другому подходу административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях рассматриваются как отдельные правовые институты.

По мнению О. В. Панковой, дела об административных правонарушениях, равно как и дела о пересмотре судебных постановлений по этой категории дел, все же не следует относить к предмету административного судопроизводства, имея в виду, что их рассмотрение представляет собой особый механизм осуществления правосудия, имеет особую административно-процессуальную форму, регулирующую КоАП РФ, которая с административным судопроизводством не совпадает<sup>5</sup>.

Л. А. Николаева, А. К. Соловьева исходят из того, что «административное судопроизводство — это форма судебного (принудительного) восстановления субъективных публичных прав граждан и организаций, гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина»<sup>6</sup>. Они же полагают, что «включение в административное судопроизводство судопроизводства по делам об административных правонарушениях является необоснованным»<sup>7</sup>.

Анализ действующего законодательства (до принятия КАС РФ) показывает: оба приведенных варианта научных идей отражены в законотворчестве. Так, нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), непосредственно регулирующие процедуру производства по делам об административных правонарушениях, не говорят о том, что данное производство является административным судопроизводством. Однако представления о том, что производство по делам об административных правонарушениях является частью административного судопроизводства, использованы в Арбитражном процессуальном

---

административная юрисдикция : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10 ; Васильева Е. С., Нехайчик В. К. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // Административное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 38—43 и др.

<sup>5</sup> Панкова О. В. К вопросу о роли судебной реформы в механизме административно-правового регулирования // Проблемы административного и административно-процессуального права : сб. науч. тр. М., 2005. С. 346.

<sup>6</sup> Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство. СПб., 2004. С. 36.

<sup>7</sup> Там же.

кодексе Российской Федерации (АПК РФ). Его нормы устанавливают, что арбитражные суды в порядке административного судопроизводства рассматривают дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, включая дела об оспаривании нормативных правовых актов и дела об административных правонарушениях.

П. П. Серков, рассуждая по поводу аутентичного использования дефиниций, отмечает: «Если согласиться с тем, что производство по делам об административных правонарушениях есть административное судопроизводство, то возникает парадоксальная ситуация. Процессуальная форма для применения материальных норм об административной ответственности одновременно будет служить для проверки содержания этих же норм на предмет соответствия правовым нормам федерального законодательства»<sup>8</sup>. Он считает, что «производство по делам об административных правонарушениях в своей основе аналогично уголовному судопроизводству, а судопроизводство в арбитражных судах — гражданскому судопроизводству. Такое соотношение предстает одной из закономерностей процессуального оформления деятельности органов судебной власти»<sup>9</sup>.

Представленные определения были даны еще до принятия КАС РФ, поэтому в них упоминаются и административные суды, и административные правонарушения, которые не являются предметом рассмотрения в рамках административного судопроизводства<sup>10</sup>.

Общим для всех этих определений является то, что каждое из них отражает какую-то определенную сторону административного судопроизводства: цели, задачи, особый порядок рассмотрения административных дел, но не дает целостного представления об этом виде судопроизводства.

Учитывая положения КАС РФ, а также некоторые теоретические исследования, предпримем попытку дать определение административного судопроизводства.

---

<sup>8</sup> Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9—21.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 21.

Для этого нужно выделить признаки административного судопроизводства, которые следуют из его особенностей, отличающих данный вид судопроизводства от гражданского, уголовного, конституционного.

К критериям ограничения административного судопроизводства можно отнести:

- категории рассматриваемых дел;
- применяемые меры воздействия;
- правовые последствия вынесенных решений;
- субъектный состав;
- сроки рассмотрения дел<sup>11</sup>.

Руководствуясь теоретическими исследованиями и нормами ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства, Т. В. Пешкова предлагает выделять следующие признаки административного судопроизводства<sup>12</sup>:

*1. В рамках административного судопроизводства рассматриваются и разрешаются споры граждан, организаций с органами власти.* Наименование таких споров — административные дела.

Согласно КАС РФ термин «административное дело» используется исключительно в отношении дел, рассматриваемых в рамках административного судопроизводства. Предметом рассмотрения является административно-правовой спор, который возникает между субъектами спорных отношений по поводу решений, действий (бездействий) органов власти и их должностных лиц, нормативных правовых актов, других публичных решений и действий, которые затрагивают сферу публично-правовых отношений. Предметом судебного разбирательства в данном случае выступают отношения «власти — подчинения», которые составляют содержание административно-правового спора.

*2. Основной функцией административного судопроизводства является судебный контроль за органами власти.* При осуществлении административного судопроизводства суды проверяют на соответствие закону решения, акты, действия других органов власти, в отличие от гражданского и арбитражного процесса, где споры не связаны с деятельностью государственных органов или органов местного самоуправления и не затрагивают публичные интересы. Суды являются самостоятельными органами, которые относятся к судебной

---

<sup>11</sup> Там же. С. 22.

<sup>12</sup> Там же. С. 22 — 26.

ветви власти; в порядке административного судопроизводства они осуществляют судебный контроль за органами, которые относятся к другим ветвям власти, тем самым на практике реализуя теорию разделения властей и ее основной принцип — «механизм сдержек и противовесов».

*3. Особый субъектный состав — частное лицо и субъект публичного права.* В административном судопроизводстве это, с одной стороны, гражданин, организация, права которых нарушены, а с другой — орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо. Это вертикальные правоотношения, для которых свойственна схема отношений «власти—подчинения». В таких правоотношениях слабой стороной является гражданин, поскольку нередко его интересы нарушаются именно органами государственной власти или их должностными лицами. Для «удержания баланса» между этими субъектами установлены особые процессуальные положения: возложение бремени доказывания на орган публичного управления, возможность суда истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Однако не стоит на основании этих положений делать вывод о том, что суд становится на сторону заявителя. Данные нормы следует рассматривать как определенные гарантии, предоставленные гражданину.

*4. Особый процессуальный порядок, позволяющий совместить частные и публичные интересы при соблюдении основных правил и принципов осуществления правосудия.* Нормы КАС РФ и ГПК РФ различаются по некоторым вопросам. Это касается прежде всего процесса доказывания, когда по отдельным категориям дел бремя доказывания возложено на органы власти; в КАС РФ установлен также принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Во взаимосвязи эти нормы позволяют сделать вывод, что при осуществлении административного судопроизводства интересы физических и юридических лиц не нарушаются и не ограничиваются в пользу органов власти.

*5. Целью и основным назначением административного судопроизводства является защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от незаконных действий, решений со стороны органов публичной администрации.* Цели и задачи каждого вида правосудия отличаются исходя из спорных правоотношений. В рамках адми-

нистративного судопроизводства рассматриваются и разрешаются дела о спорах между частными лицами (гражданами, организациями) и органами публичной власти. Вертикальные отношения предполагают подчинение одной стороны другой стороне, что часто порождает злоупотребление, выход за пределы предоставленных полномочий, принятие решений, не соответствующих действующему законодательству. Административное судопроизводство призвано восстановить нарушенные права путем признания актов, решений недействующими. По сути, целью любого вида правосудия является защита нарушенных прав и свобод, однако только при осуществлении административного судопроизводства у частных лиц есть возможность оспорить законность решений органов власти.

На основе изложенного, а также исследования научной и учебной литературы можно определить следующее понятие административного судопроизводства: административное судопроизводство представляет собой урегулированный судебным административным процессуальным законодательством вид судебной деятельности, направленный на осуществление судебной власти в сфере административных и иных публичных правоотношений с целью защиты прав граждан и организаций и реализацию других задач административного судопроизводства<sup>13</sup>.

Исходя из действующего законодательства можно выделить следующие виды административного судопроизводства:

административное судопроизводство в арбитражных судах (в соответствии с нормами АПК РФ);

административное судопроизводство в судах общей юрисдикции (в соответствии с нормами КАС РФ).

Административное судопроизводство призвано защищать права, свободы и законные интересы граждан и организаций от незаконных действий со стороны органов власти. При этом предусматривается особый процессуальный порядок, позволяющий совместить частные и публичные интересы при соблюдении основных правил и принципов осуществления правосудия. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стало важным этапом в

---

<sup>13</sup> См.: Административное судопроизводство : учеб. для студентов высших учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов [и др.] ; под ред. В. В. Яркова. М., 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

развитии данного вида правосудия. Это позволяет сделать вывод о становлении административно-процессуального законодательства, а также о формировании новой отрасли права и учебной дисциплины<sup>14</sup>.

**Задачи административного судопроизводства.** В статье 3 КАС РФ сформулированы общие для административного судопроизводства задачи. Комплексный анализ данной нормы позволяет сделать вывод о том, что у административного судопроизводства имеется два вида целей:

непосредственная цель — защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;

цели, совпадающие с целью всего государства и общества, т. е. более высокого уровня:

а) укрепление законности;

б) предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений;

в) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений<sup>15</sup>.

Задачами административного судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел.

Законное и обоснованное решение по административному делу служит важнейшим средством реализации функции административного судопроизводства по защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций.

Деятельность судов по осуществлению правосудия по административным делам должна всемерно содействовать решению экономических и социальных задач, обеспечивать защиту трудовых, жилищных, имущественных и иных прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций. Несоблюдение процессуальных норм ведет к нарушению прав сторон и других лиц, участвующих в деле, к пересмотру принятых решений и волоките.

---

<sup>14</sup> Там же. С. 34.

<sup>15</sup> Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / подготовлен для системы «КонсультантПлюс». Дата публикации: 16.04.2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел» отметил: «Суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, обязан осуществлять руководство судебным процессом, обеспечивающее правильное, своевременное рассмотрение и разрешение административных дел и в результате этого — защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов». Неуклонное соблюдение судами этого правила способствует укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию у граждан уважительного отношения к праву и суду.

Суды не вправе оставлять без реагирования установленные при рассмотрении административных дел «факты бюрократизма, бесхозяйственности, разбазаривания имущества, а также другие правонарушения и недостатки в деятельности предприятий, учреждений, организаций и отдельных должностных лиц, оказывающие отрицательное влияние на состояние законности»<sup>16</sup>.

**Принципы административного судопроизводства.** Судебная защита в административном порядке основана на общих конституционных принципах правосудия и принципах, отражающих особенности административного судопроизводства. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает присущие всем иным видам судопроизводства принципы правосудия, включая независимость судей, их подчинение только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (ст. 7); равенство всех перед законом и судом (ст. 8); состязательность и равноправие сторон при осуществлении судопроизводства (ст. 14); гласность и открытость судебного разбирательства (ст. 11); государственный язык, на котором ведется административное судопроизводство (ст. 12). В числе специальных принципов в КАС РФ названы: законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел, разумный срок административного судопроизводства и

---

<sup>16</sup> О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 1 сент. 1987 г. № 5. П. 1.

разумный срок исполнения судебных актов по административным делам (ст. 10), непосредственность судебного разбирательства (ст. 13), сочетание объективности и беспристрастности суда с его активной ролью в содействии и реализации сторонами процессуальных прав и выполнении процессуальных обязанностей, в том числе права истребовать доказательства по собственной инициативе (ст. 63).

Кодекс предусматривает также право суда ограничивать принцип состязательности при осуществлении административного правосудия по отдельным категориям дел, включая право на замену ненадлежащего административного ответчика без согласия административного истца (ч. 1 ст. 43), право суда выйти за пределы заявленных требований или приведенных административным истцом оснований и доводов по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме (ч. 3 ст. 62)<sup>17</sup>.

## **1.2. Предмет правового регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации**

Теоретические споры о правовой природе административного судопроизводства (гражданско-процессуальная, административно-процессуальная либо смешанная) завершились принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, воплотившего схемы смешанного процесса, включающего правосудие и судебный контроль за законностью и обоснованностью осуществления государственных полномочий органами законодательной и исполнительной властей<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> См. об этом: Лусегенова З. С. Современная модель административного правосудия // Судья. 2015. № 6. С. 17 – 20.

<sup>18</sup> Там же.

На практике расширения российской системы судебных органов за счет создания специализированных административных судов не произошло. Но это и не предусмотрено Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», определившим специализированные федеральные суды как суды по рассмотрению гражданских и административных дел, подсудных судам общей юрисдикции, а также экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

Согласно ч. 1 ст. 1 КАС РФ Кодекс регламентирует отношения, возникающие при осуществлении административного судопроизводства в судах общей юрисдикции при рассмотрении и разрешении 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.

Следует выделить две категории дел, рассмотрение которых является предметом регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации:

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;

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.

Такое деление административных дел условно, так как фактически поводом для судебного разбирательства и предметом рассмотрения выступает нарушение прав, свобод и законных интересов лица, обратившегося в суд, либо лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление.

К административным делам *о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающим из административных и иных публичных правоотношений*, относятся дела (ч. 2 ст. 1 КАС РФ):

1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;

2) об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

3) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

4) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;

5) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

6) 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;

7) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

8) 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.

К делам, *связанным 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*, относятся административные дела (ч. 3 ст. 1 КАС РФ):

1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного 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) об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

3) о прекращении деятельности средств массовой информации;

4) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

5) 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, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

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

7) 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;

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

9) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке;

10) о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

Из формулировок, приведенных в чч. 2 и 3 ст. 1 КАС РФ, можно сделать вывод о том, что перечень административных дел не является исчерпывающим.

В то же время в ч. 5 ст. 1 КАС РФ перечислены категории дел, которые не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства: это дела об административных правонарушениях, которые рассматриваются в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также дела об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных КАС РФ.

Среди административных дел, которые рассматриваются в соответствии с нормами КАС РФ, можно выделить те, которые возникают из публичных правоотношений: дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; дела об оспаривании решений, действий (бездействия) этих органов; дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, и др.

Говоря о предмете регулирования КАС РФ, особое внимание следует уделить вопросу *оспаривания нормативных правовых актов* по правилам указанного кодифицированного документа.

В целях разграничения подведомственности дел, возникающих из публичных правоотношений, между судами общей юрисдикции и органами конституционного правосудия КАС РФ (чч. 2—4 ст. 1, ст. 17) не только исчерпывающим образом закрепляет перечень рассматриваемых Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции административных дел, но и специально предусматривает нормы, исключающие возможность рассмотрения в порядке административного судопроизводства судебных дел, отнесенных федеральными законами к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Норма о разграничении полномочий с Конституционным Судом Российской Федерации предусматривалась и в ч. 3 ст. 251 ГПК РФ (утратила силу с 15 сентября 2015 г.), но только применительно к делам об оспаривании нормативных

правовых актов. Более того, ранее федеральное процессуальное законодательство не содержало норм, исключающих рассмотрение судами общей юрисдикции дел, отнесенных к ведению конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Теперь КАС РФ четко ориентирует на то, что суды общей юрисдикции не должны вмешиваться в компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Регламентируя подведомственность дел, связанных с оспариванием нормативных правовых актов, КАС РФ предусматривает: «Административные иски о признании нормативных правовых актов недействующими в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, не подлежат рассмотрению в суде, если проверка конституционности этих правовых актов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами отнесена к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» (ч. 5 ст. 208 КАС РФ).

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» отмечается, что судам подведомственны дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации<sup>19</sup>, по основаниям их противоречия иному, кроме

---

<sup>19</sup> В части 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации установлено, что Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

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

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

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституции Российской Федерации, нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (например, дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации по основаниям их противоречия федеральным законам).

При этом, как сказано в данном Постановлении, следует иметь в виду, что судам неподведомственны дела:

об оспаривании по основаниям противоречия федеральным законам нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в случаях, когда проверка соответствия указанных нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их соответствия Конституции Российской Федерации;

об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации, поскольку проверка соответствия учредительного акта субъекта Российской Федерации федеральному закону сопряжена с установлением его соответствия нормам Конституции Российской Федерации.

Кроме того, суды общей юрисдикции не вправе рассматривать и разрешать дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, в случаях, когда федеральным законом их рассмотрение прямо отнесено к ведению арбитражных судов.

Так, согласно ст. 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают возникающие из административных и иных публичных правоотношений дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с АПК РФ отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (согласно ч. 4 ст. 34 АПК РФ Суд по интеллектуальным правам рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юриди-



ческих лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии);

об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, если рассмотрение таких дел в соответствии с п.1.1 ч. 4 ст. 34 КАС РФ отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам;

другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (например, ст. 36 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» определено: «Экономические споры и иные дела, связанные с регулируемым настоящим Федеральным законом отношениями (в том числе дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц), рассматриваются арбитражными судами».

При наличии в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, поскольку рассмотрение этих дел отнесено согласно ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем если в субъекте Российской Федерации такой суд не создан (т. е. отсутствует возможность осуществления иного судебного порядка оспаривания нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта Российской Федерации), то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется судами общей юрисдикции.

Исключение составляют случаи, когда рассмотрение дел о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной

власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (устава) субъекта Российской Федерации передано Конституционному Суду Российской Федерации заключенным в соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 7 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

При этом суды общей юрисдикции должны использовать иные, нежели органы конституционного правосудия, критерии оценки этих актов: Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет проверку нормативных актов на соответствие Конституции России, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации — на соответствие конституциям (уставам) субъектов, суды общей юрисдикции — на соответствие всем иным нормативным правовым актам, включая федеральные законы. К сожалению, КАС РФ четко не разграничивает данные критерии, указывая, что оспариваемые акты оцениваются судами общей юрисдикции с точки зрения соответствия «нормативному правовому акту, который имеет большую юридическую силу» (чч. 3, 4 ст. 208, п. 6 ч. 2 ст. 209, п. 3 ч. 8 ст. 213, ч. 2 ст. 215 КАС РФ) и с точки зрения соответствия «законодательству Российской Федерации» (п. 8 ч. 2 ст. 209 КАС РФ)<sup>20</sup>.

Кроме того, в качестве своеобразного критерия разграничения компетенции судов общей и конституционной юрисдикции выступает и отличие их решений по юридической силе. Признание нормативного правового акта недействующим в соответствии с ч. 1 ст. 216 КАС РФ влечет невозможность его последующего применения и обязанность органа власти привести нормативный акт в соответствие с законом, в то время как решение органа конституционного правосудия о неконституционности (несоответствии уставу) нормативного акта влечет утрату им юридической силы.

---

<sup>20</sup> Брежнев О. В. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации о разграничении подведомственности и особенностях взаимодействия между судами общей юрисдикции и органами конституционного правосудия // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 626—633.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, признание нормативного правового акта недействующим судом общей юрисдикции не исключает возможность его последующего оспаривания заинтересованным лицом, не согласным с решением суда общей юрисдикции, в федеральном органе конституционного правосудия, если проверка этого акта отнесена к его компетенции. При этом Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве «судебной инстанции, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П и др.).

В КАС РФ (ч. 3 ст. 15) содержится норма, регламентирующая порядок обращения суда общей юрисдикции с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации. Она предусматривает, что «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».

Нужно подчеркнуть, что это правило носит императивный характер: оно фактически обязывает суды общей юрисдикции обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации в случае, если при рассмотрении административного дела суд приходит к убеждению, что подлежащий применению закон противоречит Конституции Российской Федерации.

Как считает О. В. Брежнев, суд общей юрисдикции, обладая правом непосредственного применения конституционных норм при разрешении административного дела (ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 15 КАС РФ), «не вправе отказать в применении законодательных норм без обращения в Конституционный Суд, если считает их противоречащими Конституции»<sup>21</sup>. Данный подход КАС РФ соответствует положениям ч. 1 ст. 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и правовым позициям, выраженным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П.

---

<sup>21</sup> Там же.

Важную роль в обеспечении законности деятельности органов публичной власти играет рассмотрение административных дел *об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих* по правилам, установленным КАС РФ. Процедура рассмотрения этой категории дел не является какой-либо новой, ранее неизвестной нашему законодательству. Возможность оспаривания действий и решений публичных субъектов была предусмотрена в главе 25 ГПК РФ (утратила силу с 15 сентября 2015 г. с вступлением в силу КАС РФ, который «переносит» данную категорию дел из ГПК РФ) и предусматривается в настоящее время в главе 24 АПК РФ.

Поскольку дела об оспаривании решений, действий (бездействия) публичных субъектов рассматриваются судами общей юрисдикции, распределение дел между судами предполагается в соответствии с правилами родовой и территориальной подсудности, которые достаточно разнообразны и требуют учета многих факторов (таких, например, как место органа, организации в системе государственных органов; территория, на которой действует орган, организация), указанных в главе 2 КАС РФ. К рассмотрению дел данной категории привлечены все звенья судебной системы, включая мировых судей.

### **1.3. Стадии и сроки административного судопроизводства**

Анализ норм КАС РФ позволяет отнести судопроизводство по административным делам к разновидности юридического процесса с наличием характерных для последнего свойств, таких как стадийность и временная определенность.

В словарях русского языка «стадия» определяется как период, определенная ступень, фаза развития чего-либо<sup>22</sup>. Стадия юридического процесса — это его пространственно-временная, динамическая характеристика. Она выражается в совокупности процессуальных действий и процессуальных правоотношений, объединенных ближайшей целью. Процессуальной стадии присуща совокупность следующих признаков:

---

<sup>22</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1970. С. 751.

1) стадия — относительно самостоятельная часть производства, выделяемая по признаку специальной процессуальной цели. Каждая стадия имеет относительно самостоятельную, но подчиненную общей цели процессуальную задачу, которая обуславливает, с одной стороны, принадлежность стадии к общей системе процесса, а с другой — качественные особенности стадии как в известной степени самостоятельного явления;

2) стадии органично связаны между собой, на новой стадии проверяется то, что было сделано раньше;

3) стадия имеет свой особый круг участвующих субъектов;

4) стадия представляет собой совокупность юридических процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и установленных временных границах (сроках);

5) каждая стадия оформляется процессуальным документом, который подводит итог деятельности.

Структура стадии, в свою очередь, содержит менее крупные элементы, которые в теории административного права называются этапами<sup>23</sup>. Этап — это группа взаимосвязанных действий, осуществляемых на каждой стадии.

Практически каждое процессуальное действие имеет определенные законом временные границы — сроки. Нужно согласиться с мнением Л. Ю. Зуевой, которая считает, что «правовые сроки — это отрезки времени, устанавливаемые нормативными актами в целях обеспечения стабилизации, упорядочивания и динамизма общественных отношений»<sup>24</sup>. Поэтому строгое и неукоснительное соблюдение процессуальных сроков служит гарантией законности административного судопроизводства.

На основе перечисленных теоретических положений, а также норм КАС РФ рассмотрим стадии производства по административному делу и их временную регламентацию.

К стадиям административного судопроизводства относятся:

первая стадия — возбуждение административного дела;

вторая стадия — подготовка дела к судебному разбирательству;

---

<sup>23</sup> Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 78.

<sup>24</sup> Зуева Л. Ю. Административное судопроизводство: стадии, сроки, документы : учеб. пособие / под науч. ред. А. С. Дугенеца. М., 2017. С. 75.

третья стадия — судебное разбирательство дела;  
четвертая стадия — обжалование решений и определений суда, не вступивших в законную силу (апелляция)<sup>25</sup>;

завершающая стадия — стадия исполнения судебных актов.

Законодатель предусматривает также возможность пересмотра решений, определений и постановлений суда в кассационном или надзорном порядке, а также пересмотр вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

В соответствии с КАС РФ первая стадия — **возбуждение производства по административному делу**.

Поводом для возбуждения административного дела является предъявление административного искового заявления, содержащего требования:

о признании не действующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком;

о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия);

об обязании административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца;

об обязании административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий;

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 (ч. 1 ст. 124 КАС РФ).

Административное исковое заявление может содержать и иные требования, направленные на защиту прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений.

В соответствии со ст. 125 КАС РФ установлены следующие требования к форме и содержанию административного искового заявления. Административное исковое заявление подается в суд в письменной форме в разборчивом виде и

---

<sup>25</sup> На этой стадии административного судопроизводства прокурор обращается в судебные органы с представлением.

подписывается с указанием даты внесения подписей административным истцом и (или) его представителем. Если иное не установлено настоящим Кодексом, в административном исковом заявлении должны быть указаны:

1) наименование суда, в который подается административное исковое заявление;

2) наименование административного истца, если административным истцом является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации также сведения о ее государственной регистрации; фамилия, имя и отчество административного истца, если административным истцом является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения; номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца;

3) наименование административного ответчика, если административным ответчиком является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации и индивидуального предпринимателя также сведения об их государственной регистрации (если известны); фамилия, имя, отчество административного ответчика, если административным ответчиком является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

4) 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;

5) содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;

6) иные сведения в случаях, если их указание предусмотрено положениями настоящего Кодекса, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел;

7) перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов.

Согласно ст. 127 КАС РФ стадия возбуждения производства по административному делу состоит из двух процессуальных действий: вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству суда и

направления копий определения лицам, участвующим в деле, их представителям.

Вопрос о принятии административного искового заявления к производству суда рассматривается судьей единолично *в течение трех дней со дня поступления административного искового заявления в суд*, если иной срок не предусмотрен КАС РФ (ч. 1 ст. 127 КАС РФ). Судья выносит одно из следующих определений:

- о принятии административного искового заявления к производству суда (ст. 127 КАС РФ);

- об отказе в принятии к рассмотрению административного искового заявления к производству суда (ст. 128 КАС РФ);

- о возвращении судом административного искового заявления (ст. 129 КАС РФ);

- об оставлении административного искового заявления без движения (ст. 130 КАС РФ).

В определении о принятии административного искового заявления к производству суда указываются номера телефонов и факсов суда, его почтовый адрес, адрес официального сайта суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», адрес электронной почты суда, по которым лица, участвующие в деле, могут направлять и получать информацию об административном деле, и иные сведения.

Копии определения о принятии административного искового заявления к производству суда направляются лицам, участвующим в деле, их представителям *не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения*.

По мнению Л. Ю. Зуевой, столь короткий срок начальной стадии производства по административному делу обусловлен предшествующим ей принятием административного искового заявления, по сути, являющимся проверкой поступивших в суд документов на соответствие их требованиям, предусмотренным ст.ст. 128 – 130 КАС РФ<sup>26</sup>.

Второй стадией производства по административному делу является **подготовка административного дела к судебному разбирательству**, порядок осуществления которой определен нормами главы 13 КАС РФ.

Согласно ст. 132 КАС РФ подготовка к судебному разбирательству проводится в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения административного дела. В

---

<sup>26</sup> Зуева Л. Ю. О стадиях и сроках производства по административному делу // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 45 – 50.



этой стадии участниками процесса являются судья, административный истец, административный ответчик, их представители и заинтересованные лица, чьи права и обязанности могут быть затронуты при разрешении административного дела. Прокурор согласно ст. 39 КАС РФ вправе вступить в дело на любой стадии процесса. 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.

Стадия подготовки административного дела к судебному разбирательству начинается с момента вынесения судьей определения с указанием действий, которые следует совершить сторонам и другим лицам, участвующим в деле, а также сроков совершения этих действий. Действия сторон и суда при подготовке административного дела к судебному разбирательству перечислены в ст. 135 КАС РФ. При этом, руководствуясь ст. 136 КАС РФ, суд может своим определением объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько находящихся в производстве суда однородных административных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, либо несколько находящихся в производстве суда административных дел по искам одного административного истца к различным административным ответчикам, либо несколько административных дел по искам различных административных истцов к одному административному ответчику, если признает такое объединение способствующим правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований.

Согласно принципу диспозитивности стороны вправе уже в ходе подготовки административного дела к судебному разбирательству окончить дело соглашением о примирении. Если действия сторон не противоречат закону и не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц, цели административного судопроизводства достигаются наиболее экономичным способом. С учетом этого задача судьи состоит:

в разъяснении сторонам преимуществ окончания дела примирением;

в разъяснении того, что по своей юридической силе определение об утверждении соглашения о примирении не уступает решению суда и в случае необходимости также подлежит принудительному исполнению;

в соблюдении процедуры утверждения соглашения о примирении.

При этом важное значение имеет проверка условий соглашения о примирении, заключенного сторонами, и процессуальное закрепление соответствующих распорядительных действий сторон в предварительном судебном заседании (ст. 138 КАС РФ). Условия соглашения о примирении заносятся в протокол судебного заседания, и протокол подписывается обеими сторонами, а если соглашение о примирении выражено в письменном заявлении суду, то оно приобщается к административному делу, на что указывается в протоколе (ч. 1 ст. 157 КАС РФ).

Вторым этапом этой стадии судопроизводства является предварительное судебное заседание, который проводится в целях:

- уточнения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела;

- определения достаточности доказательств по административному делу;

- выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным иском заявлением;

- процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству;

- выяснения возможности урегулирования административного спора до судебного разбирательства (ч. 1 ст. 138 КАС РФ).

Предварительное судебное заседание проводится единолично судьей, осуществлявшим подготовку по делу, с обязательным извещением лиц, участвующих в деле (ч. 2 ст. 138 КАС РФ).

После рассмотрения всех вопросов, вынесенных в предварительное судебное заседание, суд разрешает вопрос о готовности административного дела к судебному разбирательству, и это является моментом окончания рассматриваемой стадии. Судья выносит определение о назначении административного дела к судебному разбирательству, указывая на окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству.

Продолжительность данной стадии законодателем не определена. Согласно ст. 134 КАС РФ подготовка административного дела к судебному разбирательству проводится в срок, который определяется с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить.

Как считает Л. Ю. Зуева, «такой подход к определению срока подготовки административного дела к судебному разбирательству можно было бы признать верным лишь в случае, когда подготовка является не самостоятельной стадией, а этапом стадии, за временные границы которой правоприменитель выйти не может. В противном случае отсутствие временной регламентации стадии может привести к возникновению волокиты по административному делу и, как следствие, к нарушению законных прав и интересов участников производства»<sup>27</sup>.

Можно согласиться с тем, что общий срок подготовки административного дела к судебному разбирательству необходимо определить исходя из срока процессуального действия, требующего наибольших временных затрат. В случае если судья не укладывается в максимальный срок по объективным причинам, то его можно продлить<sup>28</sup>.

Итак, стадия подготовки административного дела к судебному разбирательству состоит из двух этапов: подготовительных действий, указанных в ст. 135 КАС РФ; предварительного судебного заседания, состоящего из процессуальных действий, предусмотренных ст. 138 КАС РФ.

Третьей стадией производства по административному делу является **стадия судебного разбирательства**. Она начинается с вынесения определения о назначении административного дела к судебному разбирательству и заканчивается объявлением решения суда.

Продолжительность указанной стадии зависит от разновидности производства по административному делу. Анализ норм КАС РФ позволяет сделать вывод о наличии трех видов производства по административному делу:

1) общее производство, осуществляющееся по общим правилам (раздел III КАС РФ);

---

<sup>27</sup> Зуева Л. Ю. О стадиях и сроках... С. 45—50.

<sup>28</sup> Там же.

2) особенное производство, реализуемое с определенными законом особенностями по отдельным категориям административных дел, указанным в разделе IV КАС РФ;

3) упрощенное (письменное) производство (раздел V КАС РФ).

Срок производства по общим правилам зависит также от того, каким судом осуществляется разбирательство. Так, Верховным Судом Российской Федерации административные дела рассматриваются и разрешаются *до истечения трех месяцев*, другими судами — *до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд*, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству. По сложным административным делам срок, установленный ч. 1 ст. 141 КАС РФ, *может быть продлен председателем суда, но не более чем на один месяц*.

В особенном производстве сроки зависят от того, к какой категории относится рассматриваемое дело. Например, административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке подлежит рассмотрению *в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда* (ч. 1 ст. 277 КАС РФ). Административное исковое заявление о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок рассматривается судом *в двухмесячный срок со дня поступления административного искового заявления* о присуждении компенсации вместе с делом в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству и на принятие судебного акта.

Рассмотрение административного дела в порядке упрощенного производства возможно в случае, если:

а) всеми лицами, участвующими в деле, заявлены ходатайства о рассмотрении административного дела в их отсутствие и их участие при рассмотрении данной категории административных дел не является обязательным;

б) ходатайство о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства заявлено административным истцом и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения административного дела;

в) указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не превышает двадцать тысяч рублей;

г) в иных случаях, предусмотренных КАС РФ.

В порядке упрощенного производства административные дела рассматриваются *без проведения устного разбирательства*. При этом судом исследуются только доказательства в письменной форме (включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме прокурора, если КАС РФ предусмотрено вступление прокурора в судебный процесс).

Упрощенное производство по административным делам имеет также такую особенность, как сокращенный срок. Согласно ч. 6 ст. 292 КАС РФ в порядке упрощенного производства административные дела рассматриваются в *срок, не превышающий десяти дней со дня вынесения определения о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства*.

Стадия судебного разбирательства состоит из четырех этапов:

- 1) рассмотрение дела по существу;
- 2) судебные прения;
- 3) возобновление рассмотрения дела по существу (факультативный этап);
- 4) разрешение административного дела.

Решение суда вступает в законную силу по истечении срока, установленного для апелляционного обжалования, если оно не было обжаловано.

Четвертой стадией производства по административному делу является **стадия апелляционного обжалования**.

В теории юридического процесса стадия обжалования в различных видах судебных и квазисудебных производств признается факультативной.

Право апелляционного обжалования решения суда принадлежит лицам, участвующим в деле, а также лицам, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом. Право принесения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в административном деле.

Общий срок подачи апелляционных жалобы, представления, как и согласно ГПК РФ, составляет *месяц со дня принятия судом решения*.

Однако для отдельных категорий административных дел установлены сокращенные сроки подачи апелляционной жалобы (представления). Например, *в течение десяти дней со дня принятия судом решения* могут быть поданы апелляционные жалоба, представление:

на решение суда по административному делу об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования (ч. 2 ст. 298 КАС РФ);

на решение суда по делу 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. 4 ст. 298 КАС РФ);

по административному делу об административном надзоре (ч. 5 ст. 298 КАС РФ);

по делу о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке, о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке или о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ч. 6 ст. 298 КАС РФ).

*В течение пяти дней со дня принятия судом решения* могут быть поданы апелляционные жалоба, представление на решение суда по делу об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 3 ст. 298 КАС РФ), которые ранее согласно нормам ГПК РФ обжаловались в течение одного месяца со дня вынесения решения.

Если апелляционные жалоба, представление поданы не на решение суда в целом, а только на его отдельную часть, то и в этом случае обжалуемое решение не вступает в законную силу, поскольку суд апелляционной инстанции в соответствии с ч. 1 ст. 308 КАС РФ рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления<sup>29</sup>. Вместе с тем следует иметь в виду, что суд апелляционной инстанции осуществляет проверку судебных актов по апелляционным (частным) жалобам и представлениям, а не полное повторное рассмотрение административного дела по правилам суда первой инстанции, поэтому оглашение им имеющих в материалах дела письменных доказательств, заключений экспертов, воспроизведение аудио- и видеозаписей осуществляется при наличии необходимости в совершении соответствующих процессуальных действий<sup>30</sup>.

В случае подачи апелляционных жалобы, представления решение суда вступает в законную силу после рассмотрения их судом, если обжалуемое решение суда не отменено. При отмене или изменении решения суда первой инстанции определением суда апелляционной инстанции и принятии нового решения оно вступает в законную силу немедленно.

На наш взгляд, стадия апелляционного обжалования состоит из таких этапов, как подготовка административного дела к рассмотрению и рассмотрение административного дела по существу.

В соответствии с КАС РФ апелляционные жалоба, представление подаются через суд, принявший решение. Однако подача апелляционных жалобы, представления допустима непосредственно в суд апелляционной инстанции, который направляет жалобу, представление в суд, принявший решение, для дальнейших действий.

После поступления административного дела с апелляционной жалобой или апелляционным представлением суд апелляционной инстанции в порядке подготовки административного дела к рассмотрению вправе:

---

<sup>29</sup> См об этом: О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36. П. 79. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> Там же.

истребовать необходимые доказательства;

применить меры предварительной защиты в случае, если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление, либо если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер. При этом они должны быть соотносимы с заявленным требованием и соразмерны ему;

приостановить исполнение судебного решения. Исполнение судебного решения приостанавливается, если заявитель обосновал невозможность или затруднительность поворота исполнения судебного акта.

Апелляционные жалобы, представления рассматриваются:

верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом — на решения районных судов, решения гарнизонных военных судов;

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации — на решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции;

Судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации — на решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции;

Апелляционной коллегией Верховного Суда Российской Федерации — на решения по административным делам Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации и Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, принятые ими по первой инстанции (ст. 296 КАС РФ).

По результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе:

оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционные жалобу, представление без удовлетворения;



отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по административному делу новое решение;

отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции;

отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по административному делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части;

оставить апелляционные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований (ст. 309 КАС РФ).

Следует отметить, что наиболее существенным по сравнению с гражданским судопроизводством стало наделение суда апелляционной инстанции при рассмотрении административных дел правом отменить решение суда первой инстанции и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. В соответствии с ч. 3 ст. 309 КАС РФ такое полномочие предоставлено суду апелляционной инстанции в случаях, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если оно рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

Судебным актом апелляционной инстанции является апелляционное определение.

Общая продолжительность стадии апелляционного обжалования зависит от суда, рассматривающего дело. Так, Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд рассматривают поступившее по апелляционным жалобе, представлению дело *в срок, не превышающий двух месяцев со дня его поступления в суд апелляционной инстанции.*

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает поступившее по апелляционным жалобе, представлению дело *в срок, не превышающий трех месяцев со дня его поступления.*

Указанные сроки распространяются на все административные дела, за исключением отдельных категорий, производство по которым осуществляется в соответствии с установленными ст. 305 КАС РФ особенностями.

Например, *не позднее дня, предшествующего дню проведения публичного мероприятия*, рассматриваются судом апелляционные жалоба, представление на решение суда по административному делу об оспаривании решений, действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования, другого публичного мероприятия), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого мероприятия и формы его проведения, поступившие до дня проведения публичного мероприятия (ч. 3 ст. 305 КАС РФ).

*В течение десяти дней со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции* рассматриваются судом апелляционные жалоба, представление на решение суда по административному делу об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования.

Следующая стадия производства по административным делам — **стадия исполнения судебных актов по административным делам.**

Исполнение судебных актов по административным делам регулируется нормами раздела VIII КАС РФ, Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и иных федеральных законов, предусматривающих условия и порядок принудительного исполнения судебных актов.

Изучение указанных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о наличии трех основных этапов рассматриваемой стадии: обращение судебных актов к исполнению; реальное исполнение судебных актов; окончание исполнения судебных актов<sup>31</sup>.

Обращение судебного акта к исполнению заключается в передаче судебного акта судьей органу, должностному лицу, обязанным его исполнить.

---

<sup>31</sup> Зуева Л. Ю. О стадиях и сроках... С. 45—50.

Судебные акты по общему правилу приводятся в исполнение после вступления их в законную силу. Однако КАС РФ предусматривает случаи, когда возможно их немедленное исполнение. Так, немедленному исполнению подлежат:

1) решения, которыми признаны незаконными решения, действия (бездействие) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения (ч. 8 ст. 227 КАС РФ);

2) решение суда о включении гражданина в список избирателей (ч. 6 ст. 244 КАС РФ);

3) решение суда по административному делу о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (ч. 3 ст. 259 КАС РФ);

4) решение суда об удовлетворении административного иска о ликвидации общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, о прекращении деятельности средств массовой информации по основаниям, предусмотренным федеральным законом, регулирующим отношения в сфере противодействия экстремистской деятельности, в части прекращения деятельности общественного объединения, некоммерческой организации или в части прекращения поиска, получения, производства и распространения массовой информации средством массовой информации (ч. 3 ст. 264 КАС РФ).

В случае необходимости исполнение судебного акта может производиться принудительно на основании выданного судом исполнительного листа. Исполнительный лист выдается судом, рассмотревшим административное дело в первой инстанции, после вступления судебного акта в законную силу, а в случае, если судебный акт подлежит немедленному исполнению или обращен судом к немедленному исполнению, — после принятия такого судебного акта или обращения его к немедленному исполнению.

*Сроки предъявления исполнительного листа к исполнению:*

в течение трех лет со дня вступления судебного акта в законную силу, или со следующего рабочего дня после дня принятия судебного акта, подлежащего немедленному исполнению, или со дня окончания срока, установленного при предоставлении отсрочки исполнения судебного акта;

в течение трех месяцев со дня вынесения определения о восстановлении пропущенного срока предъявления исполнительного листа к исполнению.

Стадия исполнения завершается вынесением судебным приставом-исполнителем постановления об окончании исполнительного производства с указанием на исполнение требований, содержащихся в исполнительном документе, полностью или частично либо на их неисполнение; направлением копии постановления в суд. Копия постановления направляется не позднее дня, следующего за днем его вынесения.

Факультативной стадией, как и стадия апелляционного обжалования, является **пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений в порядке кассационного и надзорного производства.**

В соответствии с нормами главы 35 КАС РФ вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в суд *кассационной инстанции* лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами, *в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу.* Кассационные жалобы, представление, поданные по истечении шестимесячного срока, если в них отсутствует ходатайство о восстановлении пропущенного срока, подлежат возвращению без рассмотрения по существу определением судьи подавшему их лицу (п. 3 ч. 1 ст. 321 КАС РФ).

Продолжительность указанной стадии зависит от того, каким судом рассматриваются кассационные жалобы, представление. Так, в суде кассационной инстанции, за исключением Верховного Суда Российской Федерации, кассационные жалобы, представление рассматриваются *в срок, не превышающий одного месяца, если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело было истребовано*, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в суд кассационной инстанции.

В Верховном Суде Российской Федерации кассационные жалоба, представление рассматриваются *в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий трех месяцев, если административное дело было истребовано*, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в Верховный Суд Российской Федерации. Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместитель в случае истребования административного дела с учетом его сложности *могут продлить срок рассмотрения кассационных жалобы, представления, но не более чем на два месяца*.

Следует знать, что в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования кассационные жалоба, представление по делам об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации рассматриваются *в течение пяти дней*.

Пересмотр судебных постановлений *в порядке надзора* регламентирован главой 36 КАС РФ. Вступившие в законную силу судебные акты могут быть пересмотрены в порядке надзора Президиумом Верховного Суда Российской Федерации по жалобам лиц, участвующих в деле, и других лиц, если их права, свободы и законные интересы нарушены этими судебными актами. Надзорные жалоба, представление подаются непосредственно в Верховный Суд Российской Федерации *в течение трех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу*. Указанный срок может быть восстановлен только в исключительных случаях, когда суд признает уважительными причины его пропуска по обстоятельствам, объективно исключающим возможность подачи надзорных жалобы, представления в установленный срок.

Перед возбуждением надзорного производства судья Верховного Суда Российской Федерации изучает надзорные жалобу, представление по материалам, приложенным к жалобе, представлению, либо по материалам истребованного административного дела.

По результатам изучения судья выносит определение:  
об отказе в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации;

о передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

С момента вынесения определения о передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения возбуждается надзорное производство. Далее определение вместе с надзорной жалобой, представлением и административным делом передается судьей в Президиум Верховного Суда Российской Федерации.

С принятия Президиумом Верховного Суда Российской Федерации административного дела к рассмотрению начинается второй этап стадии — рассмотрение надзорных жалобы, представления по существу в судебном заседании *в срок, не превышающий двух месяцев со дня вынесения судьей Верховного Суда Российской Федерации определения.*

Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации по административному делу вступает в законную силу со дня его принятия и обжалованию не подлежит.

Законодатель предусмотрел еще одну факультативную стадию — **пересмотр вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам** (ст. 345 КАС РФ).

Вступившие в законную силу решения судов первой инстанции, определения судов апелляционной инстанции, постановления и определения судов кассационной инстанции, постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации могут быть пересмотрены по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судом, принявшим решение. При этом заявление, представление о пересмотре вступившего в законную силу судебного акта подаются лицами, участвующими в деле, а также лицами, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом, *в срок, не превышающий трех месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра судебного акта.*

По результатам рассмотрения заявления, представления о пересмотре вступивших в законную силу решения, определения, постановления суда по новым или вновь открывшимся обстоятельствам суд может:

отказать в удовлетворении заявления, представления. В этом случае судом выносится определение, копии которого направляются лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения;

удовлетворить заявление, представление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и отменить ранее принятый им судебный акт по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. В этом случае судом выносится судебный акт в форме, предусмотренной КАС РФ для производства в суде соответствующей инстанции.

#### **1.4. Субъекты административного судопроизводства**

Основой при определении понятия «субъекты административного судопроизводства» и тем более последующей их классификации служит такой важный элемент, согласно теории правоотношений, как субъект права. Именно субъект права, обладая уникальными свойствами, которые в юриспруденции называются правосубъектностью, способен участвовать в отношениях в сфере административного судопроизводства.

Вопрос об общей правосубъектности и процессуальной правосубъектности в частности рассмотрен в научных трудах по теории права, гражданскому процессу, административному праву и процессу и др. Так, С. С. Алексеев отмечал, что правосубъектность является первичным звеном конкретизации юридических норм, ею определяется правовое положение лица: субъекты занимают определенное отношение друг к другу<sup>32</sup>. В научной литературе преимущественно предлагается обобщенное понимание правосубъектности как способности лица иметь и осуществлять предоставленные ему нормами права субъективные права и обязанности.

Административной процессуальной правосубъектности посвящены положения ст. 5 КАС РФ. В соответствии с легальным толкованием законодателя через понятие административной процессуальной правоспособности административной процессуальной правосубъектностью признается способность

---

<sup>32</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 277.

иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве, а через понятие административной процессуальной дееспособности законодатель определяет, кто из лиц, наделенных административной процессуальной правоспособностью, может самостоятельно реализовать свои процессуальные права и обязанности в суде.

Говоря о субъекте административного судебного процесса, можно согласиться с мнением о том, что это «лицо, которое наделено хотя бы одним предусмотренным законодательством об административном судопроизводстве правом или (и) одной обязанностью и которое при стечении определенных обстоятельств могло бы осуществлять урегулированную законодательством об административном судопроизводстве деятельность, вступать в отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, с другими субъектами судебного процесса по своей инициативе или по требованию закона»<sup>33</sup>.

Субъектов административного судопроизводства, вступающих в административно-процессуальные отношения, можно классифицировать следующим образом:

- 1) государственные органы и должностные лица, осуществляющие судебный процесс;
- 2) лица, участвующие в административном деле;
- 3) иные субъекты.

Необходимость различать деятельность суда и деятельность лиц, участвующих в деле, существует объективно. Суд и лица, участвующие в деле, — субъекты процессуальных отношений, выполняющие различные функции в судопроизводстве<sup>34</sup>.

Функции лиц, участвующих в деле, вытекают из состязательной формы административного судопроизводства и обусловлены статусом предполагаемых участников материального правоотношения, характером заинтересованности в деле и процессуальными задачами состязательного административного процесса.

Функции иных участников процесса определяются возложенными на них процессуальными обязанностями и предоставленными им правами.

---

<sup>33</sup> Рыжаков А. Указ. соч.

<sup>34</sup> Фокина М. А. Механизм доказывания по гражданским делам: теоретико-прикладные проблемы. М., 2010. С. 474—477.



**Государственные органы и должностные лица, осуществляющие судебный процесс.** Функцией суда как органа правосудия является разрешение дела по существу как форма реализации полномочий в сфере материального права. Для повышения объективности и предоставления судьям возможности обсуждения вопросов, возникающих при разрешении наиболее сложных административных дел, в КАС РФ предусмотрен перечень дел, подлежащих коллегиальному рассмотрению судом первой инстанции. Так, 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 (ч. 2 ст. 31 КАС РФ).

Помимо этого суд выполняет процессуальные функции руководства процессом, а также оказания участникам процесса содействия в реализации их прав.

Без сомнения, можно утверждать, что субъектом, определяющим предмет доказывания, является суд. В российском судопроизводстве нет правила, по которому суд был бы обязан исследовать только те обстоятельства, на которые ссылаются стороны. Так, согласно ч. 3 ст. 62 КАС РФ «обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд 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». Более того, неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела, рассматривается как ошибка суда и в соответствии с ч. 2 ст. 310 КАС РФ служит основанием для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке.

Однако нужно знать, что хотя определение круга юридически значимых обстоятельств и относится к процессуальным обязанностям суда, стороны также участвуют в формировании предмета доказывания и кроме того оказывают определяющее влияние на его формирование.

Суд является активным участником исследования доказательств. С одной стороны, суд, осуществляя функцию руководства процессом, определяет порядок исследования доказательств, организует процессуальные действия лиц, участвующих в деле, и других участников процесса, выполняет распорядительные полномочия, рассматривая ходатайства и заявления сторон. С другой стороны, суд, реализуя функцию рассмотрения дела по существу, получает и анализирует доказательственную информацию, допрашивает свидетелей, экспертов, исследует письменные и вещественные доказательства.

Обязанностью суда согласно ст. 84 КАС РФ является оценка доказательств, при этом результаты оценки доказательств суд должен отразить в своем решении, в котором приводятся мотивы, по которым одни доказательства приняты в качестве средств обоснования выводов суда, другие доказательства отвергнуты судом, а также основания, по которым одним доказательствам отдано предпочтение перед другими.

Доказывание в суде первой инстанции завершается формулированием на основе собранных доказательств выводов о наличии либо отсутствии искомых фактов и закреплении

этих выводов в мотивировочной части судебного решения<sup>35</sup>. Согласно ч. 4 ст. 180 КАС РФ указание обстоятельств, установленных судом, — обязательный элемент мотивировочной части решения.

Таким образом, суд как орган правосудия при разрешении административного дела, по сути, выполняет процессуальные функции руководства процессом, а также оказания участникам процесса содействия в реализации их прав, является субъектом доказывания, необходимым участником доказательственной деятельности.

**Лица, участвующие в административном деле.** В КАС РФ по сравнению с ГПК РФ более детально изложены положения о лицах, участвующих в деле, к которым согласно ст. 37 КАС РФ отнесены:

- 1) стороны (административный истец и административный ответчик);
- 2) заинтересованные лица;
- 3) прокурор;
- 4) органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

Сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик (ст. 38 КАС РФ).

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.

Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в качестве административного истца принадлежит:

гражданам, достигшим возраста восемнадцати лет и не признанным недееспособными;

---

<sup>35</sup> См. об этом: Баулин О. В. Суд как субъект доказывания в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2014. № 5. С. 54—66.

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;

российским, иностранным и международным организациям, общественным объединениям и религиозным организациям, в том числе некоммерческим, а в случаях, предусмотренных КАС РФ, — органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума, иным органам и организациям, наделенным отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицам;

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.

При этом права, свободы и законные интересы граждан, не достигших возраста восемнадцати лет, граждан, ограниченных в дееспособности, которые не могут согласно законодательству самостоятельно участвовать в административных делах, возникающих из спорных административных и иных публичных правоотношений, защищают в судебном процессе их законные представители — родители, усыновители, опекуны или попечители.

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

Законодатель устанавливает национальный правовой режим в области защиты прав, свобод и законных интересов иностранных граждан, иностранных организаций и лиц без гражданства в сфере административных и иных публичных отношений (ст. 5 КАС РФ). Национальный режим означает, что иностранным лицам предоставляется такой же режим, как и для граждан России, российских организаций, на них

распространяются одинаковые процессуальные права и обязанности. В законе отсутствуют ограничения или дополнительные требования для иностранных лиц, от которых зависит их право обращения в суд. Согласно ст. 5 КАС РФ административная процессуальная дееспособность иностранных граждан, лиц без гражданства определяется 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. 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. 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.

Следует знать, что законодатель позволяет совместное участие в административном деле нескольких административных истцов и административных ответчиков, которое легально толкуется как процессуальное соучастие (ст. 41 КАС РФ). Процессуальное соучастие допускается, если:

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

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

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

Кроме того, согласно КАС РФ возможно обращение в суд группы лиц с коллективным административным иском заявлением при наличии следующих условий:

1) 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);

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

3) наличие общего административного ответчика (административных ответчиков);

4) использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав (ст. 42 КАС РФ).

Под **административным ответчиком** понимается лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникшему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд. Административными ответчиками могут быть:

1) органы государственной власти, иные государственные органы;

2) органы местного самоуправления;

3) избирательные комиссии, комиссии референдума;

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

5) должностные лица;

6) государственные и муниципальные служащие.

В случаях, установленных законом, административными ответчиками могут быть граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях.

**Заинтересованные лица.** Участие в административном деле этих лиц предусмотрено ст. 47 КАС РФ. Основания их участия в деле напоминают основания участия третьих лиц в исковом производстве в рамках ст. 42 ГПК РФ. Юридическая заинтересованность в исходе дела третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора, обусловлена тем, что решение суда по делу может каким-либо образом повлиять на их права и (или) обязанности по отношению к одной из сторон.

Под заинтересованными лицами согласно КАС РФ понимаются лица, чьи права и обязанности могут быть затронуты при разрешении административного дела. В процесс такие

лица вступают на стороне истца или ответчика как по собственной инициативе, так и по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда, если судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон (чч. 1, 2 ст. 47 КАС РФ). О вступлении в административное дело заинтересованного лица либо о привлечении заинтересованного лица к участию в административном деле или об отказе в этом судом выносятся определения. Заинтересованные лица пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности одной из сторон, за исключением права на изменение основания или предмета административного иска, отказ от административного иска, признание административного иска или заключение соглашения о примирении, подачу встречного административного иска.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении к числу иных лиц, права и обязанности которых могут быть затронуты решением суда, относит собственника, сособственника, бывшего собственника, соарендатора объекта недвижимости.

**Прокурор.** На сегодняшний день правовое положение прокуратуры имеет особое значение, именно она выступает гарантом в защите прав и интересов граждан, государства, общества в целом. В статье 39 КАС РФ закреплены общие положения об участии прокурора в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции. Подробнее об участии прокурора в административном судопроизводстве будет изложено в соответствующем разделе настоящего пособия.

**Органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц.** Право на обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц определено ст. 40 КАС РФ. Так, в соответствии с указанной нормой права в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов могут обратиться:

- 1) государственные органы;
- 2) должностные лица;
- 3) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
- 4) уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Законодатель дает возможность обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами, также негосударственным органам, организациям, гражданам, общественным объединениям.

***Правовое положение лиц, участвующих в деле.*** КАС РФ определяет права и обязанности лиц, участвующих в деле. В статье 45 КАС РФ перечислены общие для всех участников административного судопроизводства права. Это *право*:

- знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии;

- заявлять отводы;

- представлять доказательства, до начала судебного разбирательства знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств;

- задавать вопросы другим участникам судебного процесса;

- заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания, результатами аудио- и (или) видеопротоколирования хода судебного заседания, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопротоколирования;

- давать объяснения суду в устной и письменной форме;

- приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам;

- возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле;

- знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, о принятых по данному административному делу судебных актах и получать копии судебных актов, принимаемых в виде отдельного документа;

- знакомиться с особым мнением судьи по административному делу;

- обжаловать судебные акты в части, касающейся их прав, свобод и законных интересов;

- пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными КАС РФ. Так, сторонам, помимо перечисленных, предоставляются права:



выступать по административному делу самостоятельно или поручить ведение административного дела одному или нескольким из соучастников (ч. 3 ст. 41 КАС РФ);

окончить дело соглашением о примирении сторон (ст. 46 КАС РФ);

признавать обстоятельства, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения, освобождать последнюю от необходимости дальнейшего доказывания этих фактов (ч. 1 ст. 65 КАС РФ).

КАС РФ устанавливает и новые дополнительные возможности для участвующих в деле лиц, обусловленные включением электронных технологий в административное судопроизводство. Так, лица, участвующие в деле, вправе представлять в суд сведения в виде электронных документов, изготовленных ими либо иными лицами, органами, организациями.

Лица, участвующие в деле, имеют *возможность*:

направлять в суд заявления, ходатайства, иные документы, связанные с рассмотрением административного дела, в электронном виде, заполнять формы документов, размещенных на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

получать с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет», копии судебных актов, извещений, вызовов в суд и иных документов (за исключением документов, содержащих информацию, доступ к которой в соответствии с законодательством ограничен) в виде электронных документов, подписанных судьей усиленной квалифицированной электронной подписью.

Лица, участвующие в деле, несут *процессуальные обязанности*, предусмотренные КАС РФ, а также обязанности, возложенные на них судом в ходе административного судопроизводства. За неисполнение процессуальных обязанностей лица, участвующие в деле, подвергаются мерам процессуального принуждения. К ним относятся:

ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова;

предупреждение;

удаление из зала судебного заседания;

привод;

обязательство о явке;

судебный штраф (ст. 116 КАС РФ).

**Иные участники судебного процесса.** В административном судопроизводстве наряду с лицами, участвующими в деле, могут участвовать их представители, лица, содействующие осуществлению правосудия, в том числе эксперт, специалист, свидетель, переводчик, секретарь судебного заседания (ст. 48 КАС РФ).

**Представительство в суде.** Законодатель предоставляет гражданам, организациям, общественным объединениям, органам государственной власти, иным государственным органам и органам местного самоуправления право свободного выбора своих представителей для участия от их имени в административном судопроизводстве, не связывая возможность реализации этими субъектами данного права необходимостью заключать соответствующие договоры на оказание юридической помощи лишь с лицами, осуществляющими такую деятельность на профессиональной основе (адвокатами).

К лицам, которые могут быть представителями в суде, предъявляются определенные требования: ими могут быть только полностью дееспособные физические лица, не состоящие под опекой или попечительством, имеющие высшее юридическое образование (ч. 1 ст. 55 КАС РФ).

К таким лицам, в частности, относятся адвокаты, которые в силу ст. 9 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» не могут приобрести этот статус без высшего юридического образования.

Для участия в рассмотрении судом административного дела представители обязаны представлять не только документы, удостоверяющие их статус и полномочия, но и документ об образовании.

В российском административном судопроизводстве существует два вида представительства: по соглашению заинтересованных лиц (договорное) и в силу закона (законное). В первом случае в качестве представителей могут выступать адвокаты; во втором — близкие родственники, а также должностные лица предприятий, учреждений и организаций, представляющие интересы последних в силу своего должностного положения (руководители, юрисконсульты и т. п.)<sup>36</sup>. Так, ч. 4 ст. 54 КАС РФ определяет случаи, когда адвокат выступает представителем по назначению суда. К ним относятся, например, случаи, если у административного

---

<sup>36</sup> См. об этом: Рыжаков А. П. Указ. соч.

ответчика, место жительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке, нет представителя.

Для большей объективности и обеспечения равных процессуальных возможностей гражданина и государства, направления судебного процесса в правовое русло предусмотрено обязательное ведение ряда административных дел с участием представителя.

Обязательное представительство вводится для граждан, не имеющих высшего юридического образования, и только по административным делам, представляющим наибольшую сложность с точки зрения реализации гражданами своих процессуальных прав и обязанностей. Например, дела об оспаривании нормативных правовых актов, рассматриваемые в Верховном Суде Российской Федерации, верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области и суде автономного округа, граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут через представителя.

От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов (ст. 54 КАС РФ).

Полномочия представителя по своему содержанию могут быть общими и специальными.

К *общим полномочиям* относятся права представителя, выступающего от имени представляемого, на совершение любых процессуальных действий независимо от того, оговорены они в доверенности или нет. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 56 КАС РФ представитель вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, а при обязательном ведении административного дела в суде с участием представителя — совершать вместо представляемого лица все процессуальные действия, за исключением действий, связанных с получением объяснений и пояснений у самого представляемого лица и привлечением его к участию в осуществлении иных процессуальных прав, если суд

признает это необходимым. К их числу относятся полномочия по ознакомлению с материалами административного дела, снятию копий с материалов дела, заявлению отводов, представлению доказательств, участию в исследовании доказательств и иные, связанные с возможностью участия в судебном процессе.

*Специальные полномочия* — это те полномочия, которые представитель вправе осуществлять только при указании на них в доверенности. К ним относятся полномочия, перечисленные в ч. 2 ст. 56 КАС РФ, т. е. право представителя:

- на подписание административного искового заявления и возражений на административное исковое заявление, подачу их в суд;

- на заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску;

- на подачу встречного административного искового заявления;

- на заключение соглашения о примирении сторон или соглашения сторон по фактическим обстоятельствам административного дела;

- на полный либо частичный отказ от административного иска или на признание административного иска;

- на изменение предмета или основания административного иска;

- на передачу полномочий представителя другому лицу (передоверие);

- на подписание заявления о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам;

- на обжалование судебного акта;

- на предъявление исполнительного документа к взысканию;

- на получение присужденных денежных средств или иного имущества.

### **1.5. Участие прокурора в административном судопроизводстве**

**Понятие, сущность, цели, задачи и предмет участия прокурора в административном судопроизводстве.** Современное состояние законности в России свидетельствует о том, что имеют место неединичные факты неисполнения требований законов, издания незаконных правовых актов, несоблюдения прав и свобод человека, нарушения интересов общества и государства.

Часть 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантирует защиту прав и свобод. Государство обязалось обеспечить возможность реализовать указанное правомочие, в том числе возложив обязанности по защите прав граждан на органы государства в пределах их компетенции. Так, органы прокуратуры обеспечивают верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод граждан, а также интересов общества и государства (ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»). Осуществляя надзорные полномочия, прокуроры выявляют нарушения законов и прав граждан в деятельности органов власти и местного самоуправления, в деятельности органов контроля (надзора), устанавливают несоответствие законам правовых актов, издаваемых различными органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Для прокуроров важно не только установить нарушение, но и принять действенные меры для его пресечения и устранения. В данном случае одним из эффективных путей является участие прокурора в рассмотрении дел судами.

В связи с этим законодатель уполномочил прокурора участвовать в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Участие в рассмотрении дел судами является самостоятельной функцией прокуратуры России (п. 3 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Прокурор вправе участвовать и в административном судопроизводстве.

Так, прокурор обращается в суд для защиты прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов публично-правовых образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами (п. 3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ч. 2 ст. 38, ч. 1 ст. 39 КАС РФ). Кроме того, ч. 7 ст. 39 КАС РФ наделяет прокурора полномочием вступать в судебный процесс и давать заключение по административному делу в случаях, предусмотренных КАС РФ.

Представляется, что установление сущности участия прокурора в административном судопроизводстве невозможно без рассмотрения вопроса о функциях, которые прокурор осуществляет в современном административном судопроизводстве.

Ранее применительно к участию прокурора в гражданском судопроизводстве были сформированы следующие точки зрения по данному вопросу. Выделяли правозащитную функцию прокурора в гражданском процессе<sup>37</sup>, обеспечение законности процедур судебного рассмотрения и законности принимаемых судом решений, опротестование актов суда<sup>38</sup>. В соответствии с действовавшим в период СССР законодательством прокурор осуществлял надзор в гражданском судопроизводстве. В настоящий момент прокурор не наделен полномочиями судебного надзора, однако сохранил некоторые его элементы, например по проверке законности судебных актов, внесению представлений на незаконные судебные постановления. В силу тесной связи административного и гражданского судопроизводства следует сделать вывод о том, что такие же функции прокурор осуществляет и в административном судопроизводстве.

Необходимо отметить компенсаторную (компенсационную) функцию прокуратуры. Так, прокуратура признается «компенсатором» в государственном механизме, что не противоречит принципу разделения властей<sup>39</sup>. В сфере надзора за исполнением законов такая роль прокуратуры оценивается учеными положительно<sup>40</sup> в связи с тем, что компенсаторная со-

---

<sup>37</sup> Чурилов А. В., Гушин В. З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. 1998. № 5. С. 59—67; Власов А. А. Правозащитная деятельность прокурора в гражданском процессе на современном этапе // Права человека в России и правозащитная деятельность государства : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф., 12 мая 2003 г. / ред. В. Н. Лопатин. СПб., 2003. С. 283—289; Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под ред. Ю. Е. Винокурова. М., 2003. С. 342; Маслова Т. Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002; Мельников Н. Роль и возможности прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве // Закон. 2003. № 6. С. 89—91; Сергиенко А. А. Участие прокурора в рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>38</sup> Ястребов В. Б. Прокурорский надзор : учебник. М., 2001. С. 306; Кобзарев Ф. М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития : лекция. М., 2002. С. 8; Прокурорский надзор : курс лекций и практикум. С. 31.

<sup>39</sup> Артамонова Е. М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 6—7.

<sup>40</sup> Казарина А. Х. Истоки и современное состояние общего надзора прокуратуры в сфере экономики // Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : сб. ст. Вып. 6. М., 2003. С. 19—45.

ставляющая прокурорского надзора сглаживает дефекты работы органов контроля (надзора), нейтрализует правонарушения, обуславливающие коррупционные проявления, противостоит нарушениям прав и законных интересов иных лиц.

Напротив, Т. А. Ашурбеков, обосновывая необходимость «последовательного замещения “компенсаторной” роли прокуратуры в отдельных сферах правовых отношений вновь создаваемыми органами контроля (надзора)», отмечает, что прокуратуре не свойственна компенсаторная роль<sup>41</sup>.

В теории государства и права компенсационную функцию определяют еще как правовосстановительную, способствующую обеспечению нарушенных интересов общества и граждан, восстановлению нарушенных противоправным поведением общественных отношений, наказанию виновного<sup>42</sup>.

В настоящее время состояние законности показывает, что не имеется оснований для отхода от осуществления данной функции прокурором. Прокурор выполняет большой объем работы по защите прав и свобод граждан в судебном порядке, защищает права неограниченного круга лиц и публично-правовых образований.

На выполнение указанной функции должны быть нацелены все прокурорские работники независимо от того, в рассмотрении какой категории дел в суде они участвуют.

Необходимо обратить внимание на то, что в каждом случае участия прокурора в административном судопроизводстве в соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор заинтересован в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина. Поэтому обоснованно говорят о государственно-правовом характере<sup>43</sup>, публичности<sup>44</sup> участия прокурора в гражданском судопроизводстве, что в равной степени относится и к участию в рассмотрении судами административных дел.

---

<sup>41</sup> Ашурбеков Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

<sup>42</sup> Алексеев С. С. Теория государства и права. М., 2005. С. 487.

<sup>43</sup> Маслова Т. Н. Указ. соч.

<sup>44</sup> Иванов А. Л. Об основаниях участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. Вып. 2. М., 2009. С. 15 – 19.

Формирование представления о сущности участия прокурора в административном судопроизводстве невозможно без установления целей такого участия. Представляется, что они предопределяются общими целями деятельности прокуратуры, установленными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а также целями административного судопроизводства, которыми являются защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере административных и иных публичных правоотношений, укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду<sup>45</sup>.

Таким образом, *целями* участия прокурора в административном судопроизводстве являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в сфере административных и иных публичных правоотношений, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

С учетом изложенного участие прокурора в административном судопроизводстве — это деятельность, основанная на нормах Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, иных федеральных законов (в частности, Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»), международных правовых актов (Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года), организационно-распорядительных актах Генерального прокурора Российской Федерации (приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»), осуществляемая путем реализации предоставленных прокурору полномочий в целях

---

<sup>45</sup> См. подробнее: Жилин Г. А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Закон. 2013. № 6. С. 104 — 111.



обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере административных и иных публичных правоотношений, предупреждения правонарушений, формирования уважительного отношения к закону и суду.

Указанная деятельность прокурора направлена на реализацию полномочий по недопущению нарушения, его пресечению, а также восстановлению в полном объеме нарушенных прав, свобод и законных интересов иных лиц, привлечению виновных лиц к ответственности и осуществляется в форме обращения в суд с административным иском и в форме вступления в административный процесс для дачи заключения по делу.

*Общими задачами* прокурора в административном судопроизводстве являются:

- защита прав, свобод и законных интересов граждан, интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований;

- устранение допущенных нарушений закона;

- содействие в рамках предоставленных прокурору полномочий правильному и своевременному рассмотрению судами административных дел (в том числе содействие обеспечению прав участвующих в деле лиц);

- содействие вынесению по каждому административному делу законного и обоснованного решения;

- предупреждение правонарушений.

В деятельности прокуратуры предупреждение правонарушений реализуется посредством формирования уважительного отношения к закону у лиц, участвующих в рассмотрении дела, правового просвещения, информирования общественности и органов власти о результатах работы прокуратуры и др.

К *непосредственным задачам* участия прокурора в деле относятся:

- выяснение характера и обстоятельств нарушения;

- определение вида судопроизводства, подведомственности и подсудности дела;

- определение юридически значимых обстоятельств;

- постоянное взаимодействие с лицом, в защиту которого прокурор обратился в суд;

- обеспечение принятия законного и обоснованного судебного акта;

своевременное исполнение решения суда по заявлению прокурора.

*Предмет* участия прокурора в административном судопроизводстве. После принятия в 1992 году Закона «О прокуратуре Российской Федерации» разделение деятельности прокуратуры на надзорные и ненадзорные направления получило нормативное закрепление (ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Предметы деятельности применительно к каждому из выделенных направлений надзора прокурора были закреплены в соответствующих главах раздела III «Прокурорский надзор» Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В то же время предметы деятельности прокурора применительно к направлениям ненадзорного характера (участие в рассмотрении дел судами и пр.) не были сформулированы законодателем.

При определении предмета участия прокурора в административном судопроизводстве необходимо основываться на нормах п. 2 ст. 1, п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35, ст. 39 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Далее обратим внимание на ст. 3 КАС РФ, которая называет следующие задачи административного судопроизводства: обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Перечисленные КАС РФ задачи судопроизводства должны учитываться не только судами, но и участвующим в деле прокурором. Следовательно, предмет участия прокурора в административном судопроизводстве определяется с учетом ст. 3 КАС РФ.

Предмет участия прокурора в административном судопроизводстве конкретизируется в чч. 1 и 7 ст. 39 КАС РФ, которые наделяют прокурора правом 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, вступать в процесс и давать заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. Кроме этого, прокурор вправе оспорить в апелляционном, кассационном и надзорном порядке вынесенный судом судебный акт при наличии оснований. В силу ст. 45 КАС РФ прокурор как представитель федерального органа и лицо, участвующее в деле, при наличии оснований вправе принимать меры по фактам нарушения Конституции Российской Федерации, неисполнения законов, нарушения прав иных лиц при подготовке заявления в суд, а также в судопроизводстве путем заявления ходатайств, инициирования пересмотра решений суда.

Таким образом, предметом участия прокурора в административном судопроизводстве выступают соответствие законам действий и решений участвующих в деле лиц, защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов неопределенного круга лиц и публично-правовых образований, законность и обоснованность судебных актов при разрешении административных дел.

**Процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве.** Рассматривая вопросы участия прокурора в административном судопроизводстве, необходимо точно определить процессуальный статус прокурора, зависящий от ситуации, в рамках которой реализуются полномочия прокурора: при обращении в суд с заявлением, при вступлении в процесс от лица государства для дачи заключения<sup>46</sup>.

Ранее в законодательстве, науке о прокурорской деятельности и науке гражданского процессуального права не было сформировано единого мнения по данному вопросу. Ряд авторов полагали, что прокурор, подавший в суд заявление, выступает в роли истца с особым «государственным» статусом<sup>47</sup>. Было высказано мнение, что

---

<sup>46</sup> Ястребов В. Б. Указ. соч. С. 311.

<sup>47</sup> Рябцев В. П. Прокурорский надзор : курс лекций. М., 2006. С. 224 ; Артамонова Е. М. Указ. соч. С. 9 ; Аликов В. Р. Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе России XVIII — XX веков : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

«статус прокурора в гражданском судопроизводстве носит сложный, комплексный характер, в котором элементы статуса представителя государства сочетаются с элементами статуса истца»<sup>48</sup>.

Вопрос о статусе прокурора в гражданском процессе является дискуссионным и в науке гражданского процессуального права. Так, Н. А. Чечина говорит о прокуроре как об особом участнике гражданского процесса, основными задачами которого является защита общественных благ и интересов общества (пусть даже выражающаяся в защите прав и свобод человека), охрана правопорядка. Она предлагает обозначить данное положение прокурора как «правозаступничество»<sup>49</sup>.

Правовое положение прокурора в суде первой инстанции определяли как «процессуальный истец». В деле наряду с прокурором в качестве истца, имеющего материально-правовой интерес, участвует лицо, в интересах которого дело начато<sup>50</sup>.

Другие ученые настаивают, что процессуальное положение прокурора постепенно приближается к статусу стороны в деле, действующей от имени и в интересах государства, в качестве представителя государства<sup>51</sup>.

Третьи считают прокурора, подавшего иск, истцом, т. е. стороной в деле<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Иванов А. Л. Защита прокурором прав и законных интересов граждан в российском гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

<sup>49</sup> Гражданский процесс : учебник / под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. М., 2001. С. 85.

<sup>50</sup> Аргунов Б. Н. Законодательство об участии прокурора в гражданском процессе // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. 1992. № 2. С. 16—24 ; Шакарян М. С. Субъекты советского гражданского процессуального права. М., 1970. С. 295.

<sup>51</sup> Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 143 ; Чечот Д. М. Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 175 ; Ченцов Н. В. Проблемы защиты интересов в гражданском судопроизводстве. Томск, 1980. С. 115.

<sup>52</sup> Викут М. А. Правовое положение прокурора, предъявившего иск в интересах другого лица // Вопросы теории и практики прокурорского надзора : межвуз. науч. сб. Саратов, 1974. С. 135 ; Строгович М. С. О системе науки судебного права // Советское государство и право. 1939. № 3. С. 66—67.

Аналогичные подходы были сформированы в научной среде до введения в действие КАС РФ. Отметим, что, в отличие от ГПК РФ и АПК РФ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрел, что прокурор, обратившийся в суд с административным иском, 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 об отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска (ч. 4 ст. 39 КАС РФ).

В силу ст. 37 КАС РФ прокурор является лицом, участвующим в деле. На основании ч. 2 ст. 38 КАС РФ в случае обращения в суд для реализации возложенных на него функций прокурор является административным истцом.

Участвуя в рассмотрении судом административных дел, прокурор в рамках процессуального статуса принимает те или иные решения, совершает определенные действия, предусмотренные КАС РФ. Публичные действия, решения прокурора воплощают формы его участия в судопроизводстве. Формы участия прокурора в судопроизводстве представляют собой «внешнюю сторону деятельности прокурора, определенную законом, которая имеет свое содержание и им обусловлена»<sup>53</sup>.

Относительно количества форм участия прокурора в судопроизводстве нет единого мнения. Наиболее точные позиции были сформированы до введения в действие КАС РФ применительно к участию прокурора в гражданском судопроизводстве. В силу сходности существа гражданского и административного судопроизводства, а также статуса и полномочий прокурора в этих видах судопроизводства возьмем за основу наработки ученых в части участия прокурора в гражданском процессе. Одна группа авторов называет две формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве — инициирование возбуждения производства путем подачи иска в защиту прав и охраняемых законом интересов иных лиц, апелляционного, кассационного, надзорного представления, подачи заявления о

---

<sup>53</sup> Заболоцкая И. В. Участие прокурора в современном российском гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 20.

пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам, а также в стадии исполнения судебных решений; вступление в процесс, возбужденный по инициативе других лиц, если этого требует защита прав иных лиц<sup>54</sup>.

Другие ученые считают, что прокурор участвует в гражданском судопроизводстве в трех формах: обращение прокурора в суд с иском (заявлением); вступление в процесс для дачи заключения по делу; принесение апелляционного, кассационного, надзорного представления<sup>55</sup>.

Отметим, что принесение прокурором апелляционного, кассационного, надзорного представления, подача заявления о пересмотре решения по вновь открывшимся обстоятельствам сходны с обращением с заявлением в суд первой инстанции и являются необходимым продолжением участия прокурора в рассмотрении судом дела при переходе к производству по делу в следующей инстанции. Значит, следует сделать вывод о том, что принесение представлений на акты суда в рамках каждой из двух форм участия прокурора в судопроизводстве является определенным этапом деятельности прокурора по участию в рассмотрении конкретного дела.

В первой форме участие прокурора в судопроизводстве выражается в обращении с иском в защиту прав иного лица в суд первой инстанции, например для признания противоречащим закону полностью или в части нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица (ч. 3 ст. 208 КАС РФ), а также в участии в пересмотре судебного постановления в суде апелляционной или иной инстанции.

Участвуя в рассмотрении судом административного дела во второй форме, прокурор вступает в дело для дачи заключения в случае оспаривания нормативного правового акта иными лицами (ч. 4 ст. 213 КАС РФ) и в других случаях, предусмотренных КАС РФ.

---

<sup>54</sup> Российский прокурорский надзор : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2001. С. 66 ; Рябцев В. П. Указ. соч. С. 225 ; Маслова Т. Н. Указ. соч. ; Иванов А. Л. Указ. соч. ; Смирнова О. В. Организационные и правовые основы совершенствования деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

<sup>55</sup> Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор : учебник. М., 2006. С. 360 ; Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. А. А. Чувилева. М., 1999. С. 254.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» определяет *полномочия прокурора* по защите прав, свобод и интересов иных лиц в судебном порядке следующим образом:

прокурор вправе инициировать судопроизводство, когда нарушены права и свободы лица, которое по уважительным причинам не может лично в суде защитить свои права и свободы, когда нарушены права и свободы значительного числа лиц, когда нарушение имеет особое общественное значение;

прокурор вступает в дело в защиту прав граждан, интересов общества и государства (п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Кроме того, Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Пленум Верховного Суда Российской Федерации с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по различным делам (ст. 39 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Реализуя указанные полномочия, прокурор обращается в суд с административным иском с заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части (ч. 3 ст. 208 КАС РФ); о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями (ч. 4 ст. 218 КАС РФ); в защиту избирательных прав граждан (ч. 6 ст. 239 КАС РФ); о досрочном прекращении административного надзора или о частичной отмене административных ограничений (ч. 4 ст. 270 КАС РФ).

В силу ч. 1 ст. 39 КАС РФ административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных 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.

Административное исковое заявление должно соответствовать требованиям, предусмотренным пп. 1—5, 8 и 9 ч. 2 ст. 125 КАС РФ. Административное исковое заявление подается в суд в письменной форме в разборчивом виде и подписывается с указанием даты внесения подписи прокурором. Если иное не установлено настоящим Кодексом, в административном исковом заявлении должны быть указаны:

1) наименование суда, в который подается административное исковое заявление;

2) наименование административного истца, если административным истцом является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации также сведения о ее государственной регистрации; фамилия, имя и отчество административного истца, если административным истцом является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения; номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца;

3) наименование административного ответчика, если административным ответчиком является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации и индивидуального предпринимателя также сведения об их государственной регистрации (если известны); фамилия, имя, отчество административного ответчика, если административным ответчиком является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

4) 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;

5) содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;

6) иные сведения в случаях, если их указание предусмотрено положениями настоящего Кодекса, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел;

7) перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов.

В административном исковом заявлении административный истец приводит доказательства, которые ему известны и которые могут быть использованы судом при установлении обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. В административном исковом заявлении административный истец может изложить свои ходатайства (чч. 4, 5 ст. 125 КАС РФ).



В случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении также должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином (ч. 6 ст. 125 КАС РФ).

Административный истец, обладающий государственными или иными публичными полномочиями, обязан направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этих заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом (ч. 7 ст. 125 КАС РФ).

Административное исковое заявление также может быть подано в суд посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте соответствующего суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (ч. 8 ст. 125 КАС РФ).

Статья 126 КАС РФ предусматривает, что прокурор должен приложить к административному исковому заявлению следующие документы:

- 1) уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, направленных в соответствии с ч. 7 ст. 125 КАС РФ копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют;

- 2) документы, подтверждающие обстоятельства, на которых административный истец основывает свои требования, при условии, что административный истец по данной категории административных дел не освобожден от доказывания каких-либо из этих обстоятельств;

- 3) иные документы в случаях, если их приложение предусмотрено положениями настоящего Кодекса, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел.

Документы, прилагаемые к административному исковому заявлению, могут быть представлены в суд в электронной форме.

Вопросу необходимости представления определенных документов при подаче иска в суд уделено внимание в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроиз-

водства Российской Федерации». Так, отмечено, что административное исковое заявление прокурора и прилагаемые к нему документы должны соответствовать специальным требованиям, предъявляемым к ним чч. 6, 7 ст. 125, п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС РФ.

В случае несоблюдения указанных требований суд вправе на основании ст. 130 КАС РФ оставить административное исковое заявление без движения, о чем выносит определение, в котором указывает основания для этого и устанавливает разумный срок для устранения лицом, подавшим административное исковое заявление, обстоятельств, послуживших основанием для оставления административного искового заявления без движения. Копия определения об оставлении административного искового заявления без движения направляется лицу, подавшему административное исковое заявление. Если лицо, подавшее административное исковое заявление, в установленный в определении срок исправит недостатки, указанные судьей, административное исковое заявление считается поданным в день первоначального обращения этого лица в суд. В противном случае административное исковое заявление считается неподанным и возвращается подавшему его лицу со всеми приложенными к нему документами в порядке, установленном ст. 129 КАС РФ.

Прокурор должен представить не только необходимые документы в подтверждение своих доводов, но и правильно сформулировать основания требований и сами требования. Важно верно определить характер правоотношений и законодательство, подлежащее применению, а также способы защиты нарушенных или оспариваемых прав иных лиц, которых защищает прокурор в суде.

Неверное применение того или иного способа защиты нарушенных прав влечет отказ в удовлетворении административного иска. Реализуя полномочия по участию в административном судопроизводстве, основываясь на ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), прокуроры применяют такие способы защиты прав и свобод иных лиц, как признание нормативного правового акта недействующим полностью или в части<sup>56</sup>; признание незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц,

---

<sup>56</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 6 апр. 2016 г. № 44-АПГ16-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

наделенных государственными или иными публичными полномочиями; признание незаконными решений, действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан.

Необходимо соблюсти сроки обращения в суд, установленные КАС РФ для дел различных категорий. Так, в силу ч. 6 ст. 208 КАС РФ административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта, а согласно ч. 1 ст. 219 КАС РФ, если настоящим Кодексом не установлены иные сроки обращения с административным иском с заявлением в суд, административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Причина пропуска срока обращения в суд по заявлению ответчика в соответствии с ч. 5 ст. 138 КАС РФ исследуется судом в предварительном судебном заседании. В случае установления факта пропуска указанного срока без уважительной причины суд принимает решение об отказе в удовлетворении административного иска без исследования иных фактических обстоятельств по административному делу. Данное решение не может быть принято по административным делам, подлежащим последующему рассмотрению судом коллегиально.

На основании ч. 4 ст. 39 КАС РФ прокурор, обратившийся в суд с административным иском с 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.

В силу чч. 1, 2 ст. 46 КАС РФ прокурор вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу в суде первой

инстанции, изменить основание или предмет административного иска; до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу в суде первой инстанции или в суде апелляционной инстанции, отказаться от административного иска полностью или частично.

Часть 5 ст. 39 КАС РФ устанавливает, что 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.

Необходимо учитывать, что 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, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, и прекращает производство по административному делу (ч. 6 ст. 39 КАС РФ).

Как указал Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 13 постановления от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», по смыслу ч. 6 ст. 39 КАС РФ в случаях, когда при отказе прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, данный гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, заявляет о том, что он поддерживает административный иск, суду следует рассмотреть принятый к производству административный иск по существу.

Аналогичные изложенным выше правила применяются в случаях отказа от административного иска, предъявленного в соответствии с законом в интересах публично-правового образования либо иного лица (ч. 4 ст. 2 КАС РФ).

Прокурор как лицо, участвующее в деле, вправе знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии; заявлять отводы; представлять доказательства, до начала судебного разбирательства знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств; задавать вопросы другим участникам судебного процесса; заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, знакомиться с протоколом судебного заседания, результатами аудио- и (или) видеопроотоколирования хода судебного заседания, если такое протоколирование осуществлялось, и представлять письменные замечания к протоколу и в отношении результатов аудио- и (или) видеопроотоколирования; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам; возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, о принятых по данному административному делу судебных актах и получать копии судебных актов, принимаемых в виде отдельного документа; знакомиться с особым мнением судьи по административному делу; обжаловать судебные акты в части, касающейся прав, свобод и законных интересов лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление; пользоваться другими процессуальными правами, предоставленными Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (ч. 1 ст. 45 КАС РФ).

Прокурор вправе инициировать применение судом мер предварительной защиты по административному иску, предусмотренных ст. 85 КАС РФ, если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление; защита прав, свобод и законных интересов лица, в интересах которого прокурор обратился в суд, будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

Часть 1 ст. 198 КАС РФ устанавливает, что судебный акт суда первой инстанции, которым административное дело не разрешается по существу, выносится в форме определения суда. На основании ч. 1 ст. 202 КАС РФ прокурор вправе обжаловать определение суда первой инстанции отдельно от обжалования решения суда, если это предусмотрено настоящим Кодексом либо если определение суда препятствует дальнейшему движению административного дела. Возражения в отношении определения суда, не подлежащего обжалованию отдельно от обжалования решения суда (включая протокольное определение), могут быть изложены при обжаловании решения суда (ч. 2 ст. 202 КАС РФ).

Например, по заявлению прокурора суд может приостановить полностью или в части действие оспариваемого решения, запретить совершать определенные действия, принять иные меры предварительной защиты по административному иску в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 85 КАС РФ, если КАС РФ не предусмотрен запрет на принятие мер предварительной защиты по определенным категориям административных дел (ч. 2 ст. 85 КАС РФ). В силу ч. 3 ст. 85 КАС РФ к мерам предварительной защиты по административному иску не относится приостановление органом или должностным лицом, обладающими властными полномочиями, действия принятых ими нормативных правовых актов или решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий. Руководствуясь ч. 1 ст. 202 КАС РФ, прокурор при наличии оснований вправе обжаловать такое определение.

В соответствии с пп. 2–6 ч. 2 ст. 116 КАС РФ выносится определение. На такое определение может быть подано представление прокурора.

Важнейшим аспектом участия прокурора в рассмотрении административных дел судами является доказывание своих доводов и оценка доказательств, представленных участниками процесса. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает, что лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен настоящим Кодексом (ч. 1 ст. 62 КАС РФ). В связи с этим при поддержании в суде заявления прокурор должен обеспе-

чивать его аргументированность представлением всех необходимых доказательств, учитывая при этом, что в соответствии с ч. 1.1 ст. 70 КАС РФ доказательства в суд представляются как на бумажном носителе, так и в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

Необходимо учитывать, что в силу ч. 2 ст. 62 КАС РФ обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, 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. По таким административным делам прокурор, обратившийся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не обязан доказывать незаконность оспариваемых им нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), но обязан:

- 1) указывать, каким нормативным правовым актам, по его мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие);

- 2) подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения;

- 3) подтверждать иные факты, на которые прокурор ссылается как на основания своих требований.

Для надлежащего качества участия в рассмотрении дела судом прокурор должен хорошо знать материалы дела, доводы истца и ответчика, проанализировать представленные сторонами доказательства. В первую очередь надлежит проверить соблюдение требований в части подведомственности и подсудности дела, сроков обращения в суд. В случае неполноты доказательств по заявлению прокурора принимаются меры к их представлению в суд. Необходимо критично оценивать доказательства ответчика. При наличии оснований — заявлять ходатайства об истребовании доказательств, проведении экспертизы и др.

Рассмотрим полномочия прокурора, который вступает в дело для дачи заключения. К делам такой категории относятся дела об оспаривании нормативного правового акта (ч. 4 ст. 213 КАС РФ). Кроме этого, КАС РФ предусматривает извещение судом прокурора о времени и месте рассмотрения дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 3 ст. 243), о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания такого иностранного гражданина в специальном учреждении (ч. 3 ст. 268), о госпитализации гражданина в недобровольном порядке в психиатрический стационар, о продлении срока такой госпитализации (ч. 5 ст. 277), о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке (ч. 4 ст. 280), о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ч. 4 ст. 283), об административном надзоре (ч. 3 ст. 272), о защите интересов несовершеннолетнего или недееспособного лица в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни этого гражданина (ч. 3 ст. 285.3). Следовательно, в рассмотрении судом дел указанных категорий прокурор также выступает с заключением по делу.

Часть 7 ст. 39 КАС РФ устанавливает, что прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления.

В связи с этим и в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» обращается внимание на исключение случаев дачи заключения по делу, в котором орган прокуратуры выступает в качестве истца, ответчика или заинтересованного лица (п. 6).

Необходимо акцентировать внимание на новом положении, включенном законодателем в процессуальный закон: в силу ч. 1 ст. 151 КАС РФ неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания прокурора, вступающего в судебный процесс в целях дачи заключения по административному



делу, не препятствует проведению судебного разбирательства. По факту неявки в судебное заседание прокурора суд может вынести частное определение в порядке, предусмотренном ст. 200 КАС РФ.

КАС РФ, как и ГПК РФ, АПК РФ, не устанавливает требований в части письменной или устной формы заключения прокурора по делу. В качестве исключения необходимо отметить, и на это обращено внимание в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (пп. 71, 73, 75), что в силу ч. 1 ст. 292 КАС РФ, если при принятии административного искового заявления к производству или на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству, стадии судебного разбирательства в суде первой инстанции судья приходит к выводу о том, что административное дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного (письменного) производства, он выносит подлежащее направлению лицам, участвующим в деле, определение, в котором должно быть указано на необходимость представления в суд заключения в письменной форме прокурора, если КАС РФ предусмотрено вступление прокурора в судебный процесс, в десятидневный срок со дня получения копии определения. В связи с этим приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» предписывается при рассмотрении дела по правилам упрощенного письменного производства, по которому участие прокурора является обязательным, направлять в суд заявление в письменной форме, утвержденное руководителем органы прокуратуры или его заместителем (п. 6).

Одной из задач административного судопроизводства является укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (ст. 3 КАС РФ). На основании ст. 200 КАС РФ при выявлении случаев нарушения законности суд выносит частное определение, направляет его копии в соответствующие органы, организации или должностным лицам, которые обязаны сообщить в суд о принятых ими мерах по устранению выявленных нарушений в течение одного месяца со дня вынесения частного определения, если иной срок не установлен

в частном определении. Согласно ч. 3 ст. 200 КАС РФ несообщение в суд о принятых мерах по устранению выявленных нарушений законности влечет наложение на виновных должностных лиц судебного штрафа. Наложение судебного штрафа не освобождает соответствующих должностных лиц от обязанности сообщить о принятии необходимых мер.

В связи с этим участвующий в рассмотрении административного дела прокурор в случае нарушения законности должен обращать внимание судов на наличие обстоятельств, свидетельствующих о целесообразности вынесения частного определения.

Участие прокурора в административном судопроизводстве подразумевает не только обращение в суд с административным иском и вступление в дело для дачи заключения в суде первой инстанции, но и участие в пересмотре судебных актов в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

Согласно ст.ст. 296, 318, 311, 332 КАС РФ прокурор района (города) участвует в пересмотре судебных актов только в случае принесения апелляционного представления на решение мирового судьи и в производстве по новым или вновь открывшимся обстоятельствам; пересмотр вступивших в законную силу судебных актов осуществляется при участии подразделений прокуратур субъектов Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, обеспечивающих участие прокуроров в рассмотрении дел судами. Поэтому прокуроры городов и районов должны представлять вышестоящим прокурорам проекты представлений и материалы наблюдательных производств по делу.

Учитывая положения ст.ст. 295 и 318 КАС РФ, необходимо иметь в виду, что если в рассмотрении дела участвовал прокурор, право принесения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в деле, тогда как правом обращения с кассационным представлением обладают только Генеральный прокурор Российской Федерации (его заместители), прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним специализированные прокуроры.

В соответствии со ст. 332 КАС РФ в Президиум Верховного Суда Российской Федерации с представлением о пересмотре судебных актов в порядке надзора обращаются Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители.

В случае обжалования решения суда, принятого по заявлению прокурора, другими лицами, участвующими в деле, и при отсутствии оснований для принесения апелляционного представления прокурор направляет в суд соответствующей инстанции письменные возражения относительно поступившей жалобы. В случае отказа в удовлетворении требований прокурора необходимо решать вопрос об обжаловании судебного акта, при отсутствии оснований для принесения апелляционного представления составлять мотивированное заключение, которое утверждается прокурором, инициировавшим заявление в суд.

При подготовке кассационного представления следует учитывать положения ч. 2 ст. 323 КАС РФ и в необходимых случаях ходатайствовать о приостановлении исполнения решения суда до окончания производства в суде кассационной инстанции.

На основании ст. 39 КАС РФ прокурор обращается в суд с заявлением в защиту прав и свобод иных лиц, участвует в рассмотрении дела и способствует вынесению законного решения суда. Но действующим законодательством прокурор не наделен статусом участника исполнительного производства; закон не устанавливает право прокурора истребовать в суде исполнительные документы, а также обращаться с заявлением о возбуждении исполнительного производства.

Однако практика реализации полномочий прокурора в гражданском процессе сформировала подходы к решению данной проблемы. Как правило, суды не препятствуют получению прокурором исполнительных листов, что тем более оправданно при защите прокурором интересов неопределенного круга лиц, пожилого или несовершеннолетнего гражданина.

В дальнейшем исполнительные листы принимаются судебными приставами и служат поводом для возбуждения исполнительных производств.

В то же время прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов судебными приставами при исполнении решений судов. При установлении оснований для принятия мер реагирования прокуроры применяют установленные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» акты реагирования, а также в порядке административного судопроизводства обращаются в суд с заявлениями о признании незаконными решений и действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей.

Аналогичный подход изложен в п. 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»: прокурор вправе оспорить в судебном порядке постановление, действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя и иных должностных лиц Федеральной службы судебных приставов в случаях, предусмотренных законом (ч. 1 ст. 39 КАС РФ).

При реализации полномочий прокурорам необходимо учитывать не только нормы законов, но и ведомственные организационно-распорядительные акты, которые предписывают порядок действий в определенных ситуациях. Такие положения установлены п. 4.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты надлежит безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения — обратиться с заявлением в суд.

Ведомственные организационно-распорядительные акты нацеливают прокуроров на недопущение ухудшения положения поднадзорных органов и организаций, нарушения прав иных лиц при пресечении и устранении нарушений, привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 предписывает исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан (п. 8.5); не создавать препятствий правомерной предпринимательской деятельности (п. 8.6).

Осуществляя деятельность в направлении от надзорной проверки к обращению в суд с заявлением, прокурор при наличии оснований инициирует административное судопроизводство путем обращения в суд с требованиями к субъектам, которые перечислены в п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В исчерпывающий перечень объектов надзора законодатель не включил граждан, физические лица не являются поднадзорными прокуратуре субъектами. Также отличительным для ад-

министративного судопроизводства является то, что посредством административного судопроизводства разрешаются административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с судебным контролем законности и обоснованности осуществления государственных или иных публичных полномочий.

**Особенности организации участия прокурора в административном судопроизводстве.** Исходя из реальной обстановки и состояния законности на поднадзорной территории, в отдельном органе прокуратуры определяются мероприятия по совершенствованию организации участия прокурора в рассмотрении административных дел судами: распределение обязанностей, информационно-аналитическое обеспечение и планирование работы, подбор и обобщение судебной и прокурорской практики и др. Итоги участия в административном судопроизводстве за определенный период времени отражаются в соответствующей отчетности каждого органа прокуратуры.

Учитывая, что деятельность прокурора по защите прав, свобод и законных интересов иных лиц путем участия в рассмотрении дел судами является комплексной деятельностью, тесно связанной с надзором в определенных областях общественных правоотношений, еще одним направлением ее совершенствования выступает надлежащее взаимодействие прокурорских работников районной (городской) прокуратуры, своевременность и полнота выполнения ими должностных обязанностей и обмен информацией о результатах исковой работы и участия в рассмотрении дел судами. В связи с этим приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» предписывает участвующим в административном судопроизводстве прокурорам работу по поддержанию в судах заявлений строить в тесном взаимодействии с подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур, подготовившими соответствующие заявления. Кроме того, обязательным является предварительное согласование заявлений, подготовленных структурными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и

иных специализированных прокуратур, с соответствующими структурными подразделениями, обеспечивающими участие прокуроров в административном судопроизводстве (п. 3).

Необходимо учитывать особенности взаимодействия прокуратуры города, района и специализированной прокуратуры при подготовке исков и поддержании требований прокурора в суде. В силу территориальной удаленности специализированные прокуроры не всегда имеют возможность обеспечить поддержание административного иска в том или ином суде, в связи с чем по их просьбе при наличии такой возможности участие в рассмотрении иска судом может осуществляться территориальными прокурорами — городов, районов. Прокуроры городов (районов) и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры одновременно с предъявлением заявления в суд, расположенный в другом субъекте Российской Федерации, должны обращаться к вышестоящему прокурору для решения вопроса об обеспечении участия прокурора в рассмотрении судом данного заявления. Прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иной специализированной прокуратуры должны незамедлительно направлять, в том числе по сети ИСОП, соответствующее письмо с копиями представленных в суд материалов прокурору субъекта Российской Федерации и приравненному к нему военному прокурору по месту нахождения суда. Прокурор, получивший указанные материалы, обеспечивает участие представителя органов прокуратуры в судебном заседании для поддержания заявления (п. 4.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

В силу ч. 8 ст. 96 КАС РФ административные истцы — прокуроры могут извещаться судом о времени и месте судебного заседания (предварительного судебного заседания) лишь посредством размещения соответствующей информации на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в указанный в ч. 7 ст. 96 КАС РФ срок. Прокуроры самостоятельно предпринимают меры по получению дальнейшей информации о движении административного дела с использованием любых источников такой информации и любых средств связи и несут риск

наступления неблагоприятных последствий в результате неприятия ими мер по получению информации о движении административного дела, если суд располагает сведениями о том, что данные лица надлежащим образом извещены о начавшемся процессе, за исключением случаев, когда меры по получению информации не могли быть приняты ими в силу чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств.

Согласно требованиям чч. 8 и 9 ст. 96 КАС РФ, п. 7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» прокуроры в обязательном порядке должны отслеживать информацию о движении дела, размещенную на официальном сайте суда.

Также прокуроры должны принять меры к выстраиванию таких взаимоотношений с судом, чтобы обеспечить обмен необходимой информацией, в том числе о назначенных к рассмотрению делах, которые инициированы прокурором и в которых прокурор должен давать заключение. Как правило, суды направляют в прокуратуры списки дел, назначенных к рассмотрению на предстоящую неделю. Это позволяет правильно распределить нагрузку прокурорских работников и работу в иных направлениях деятельности прокуратуры.

В соответствии с п. 4.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» в связи с тем, что правом на изменение основания или предмета заявленных требований, изменение размера требований, на полный или частичный отказ от таких требований обладает прокурор, предъявивший заявление, при возникновении обстоятельств, указывающих на необходимость совершения указанных процессуальных действий, участвующий в деле прокурор не позднее следующего дня после судебного заседания должен информировать об этом прокурора, инициировавшего заявление.

Прокурор, предъявивший заявление, может совершать вышеуказанные процессуальные действия самостоятельно, в том числе при наличии технической возможности в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, либо в письменной форме предоставляет полномочия на их совершение прокурору, участвующему в деле. Прокурор, участвовавший в рас-

смотреии судом дела, не позднее следующего дня после судебного заседания должен сообщить о его результатах прокурору, инициировавшему заявление.

Поскольку одной из задач является своевременное рассмотрение административного дела, прокурор, предъявивший заявление в интересах гражданина, который по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может самостоятельно обратиться в суд, принимает меры к обеспечению эффективной защиты нарушенного права указанного лица на судопроизводство в разумный срок посредством обращения при наличии к тому оснований к председателю соответствующего суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела, а также в суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок (п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Прокуроры, участвующие в рассмотрении административных дел, должны тщательно готовиться к судебному заседанию. До начала судебного разбирательства детально изучать материалы дела, анализировать законодательство и судебную практику по спорным правоотношениям (п. 7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Следует отметить, что имеются особенности участия прокуроров в рассмотрении судом дел, возбужденных по заявлениям, правовым основанием для предъявления которых явились нарушения законодательства о противодействии коррупции либо законодательства о противодействии экстремизму и терроризму. Обеспечивают участие в рассмотрении такой категории дел на всех стадиях работники соответствующих структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Российской Федерации, военной и иной специализированной прокуратуры, подготовившие и направившие заявление в суд (п. 4.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).



Генеральный прокурор Российской Федерации предписывает прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, а также их заместителям систематически принимать личное участие в рассмотрении судами административных дел, имеющих особое значение для защиты прав и интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований (п. 4.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Необходимо обратить внимание на то, что прокурорский работник, участвующий в рассмотрении дела судом, должен быть в форменном обмундировании.

Прокуроры, участвующие в деле, должны надлежащим образом формировать наблюдательное производство, в котором должны содержаться копии наиболее важных процессуальных документов: заявления, возражения на него, документов, подтверждающих обоснование заявленных требований, протоколов судебных заседаний, состоявшихся судебных решений, апелляционных, кассационных представлений, жалоб и возражений на них, а также материалов, имеющих существенное значение для установления юридически значимых обстоятельства для дела, и мотивированное заключение прокурора (п. 11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Копии вступивших в законную силу судебных актов по удовлетворенным заявлениям прокурора для контроля за их исполнением незамедлительно передаются должностному лицу прокуратуры, осуществляющему организацию надзора за деятельностью судебных приставов по исполнению судебных актов (п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Прокуроры должны обеспечить ведение строгого учета дел, рассмотренных с участием прокурора, в том числе по заявлениям прокурора, а также по апелляционным, кассационным представлениям с отражением результатов их

рассмотрения (п. 12 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»). Результаты деятельности органов прокуратуры отражаются в статистической отчетности в соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 20 сентября 2016 г. № 590 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета “Участие прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве” по форме ГАС и Инструкции по его составлению».

В целях формирования единой правоприменительной практики каждое полугодие прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры обобщают и анализируют состояние работы по участию прокуроров в рассмотрении административных дел (п. 19 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Результаты деятельности прокуроров, участвующих в административном судопроизводстве, должны освещаться в средствах массовой информации (п. 21 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

### **1.6. Подсудность административных дел**

Подсудность административных дел судам определяется главой 2 КАС РФ.

**Административные дела, подсудные мировым судьям.** В соответствии со ст.1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» мировые судьи входят в единую судебную систему Российской Федерации и осуществляют правосудие именем Российской Федерации. Согласно ст. 17.1 КАС РФ мировой судья рассматривает заявления о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций в порядке, установленном главой 11.1 КАС РФ.

**Административные дела, подсудные военным судам.** В систему военных судов входят окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды. В силу ст. 7 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» и ст. 18 КАС РФ административные дела, связанные с защитой нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений, подсудны военным судам. При этом *гарнизонный военный суд* рассматривает в качестве суда *первой инстанции* административные дела, не отнесенные к подсудности Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации (действует в составе Верховного Суда Российской Федерации и является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к окружным (флотским) военным судам) или окружного (флотского) военного суда.

*Окружным (флотским) военным судом* рассматриваются *апелляционные жалобы, представления* на решения гарнизонных военных судов.

В качестве суда *кассационной инстанции* выступает *президиум окружного (флотского) военного суда* — в отношении вступивших в законную силу решений и определений гарнизонных военных судов, а также апелляционных определений окружного (флотского) военного суда (ч. 2 ст. 319 КАС РФ).

**Административные дела, подсудные районному суду** (ст. 19 КАС РФ). Родовая подсудность административных дел районным судам определяется по «остаточному» принципу. Районные суды рассматривают все административные дела за исключением дел, отнесенных к компетенции мировых судей, военных судов, верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов и Верховного Суда Российской Федерации.

**Административные дела, подсудные верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа**, перечислены в ст. 20 КАС РФ. Данные суды в качестве суда *первой инстанции* имеют право рассматривать 15

категорий административных дел. Согласно ч. 2 ст. 20 КАС РФ только Московский городской суд рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису<sup>57</sup>.

Кроме того, согласно ст. 296 КАС РФ эти суды могут рассматривать *апелляционные жалобы, представления* на решения районных судов.

*Президиум* верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа обладает правом рассмотрения *кассационных жалоб, представлений* на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, на апелляционные определения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа (ч. 2 ст. 319 КАС РФ).

**Верховный Суд Российской Федерации** рассматривает в качестве суда *первой инстанции* административные дела, перечисленные в ст. 21 КАС РФ, — всего 15 категорий.

В качестве суда *апелляционной инстанции* выступают:

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации — в отношении решений верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятых ими по первой инстанции;

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации — в отношении решений окружных (флотских) военных судов, принятых ими по первой инстанции;

---

<sup>57</sup> Владелец аудиовизуального сервиса — владелец сайта и (или) страницы сайта в сети «Интернет», и (или) информационной системы, и (или) программы для электронных вычислительных машин, которые используются для формирования и (или) организации распространения в сети «Интернет» совокупности аудиовизуальных произведений, доступ к которым предоставляется за плату и (или) при условии просмотра рекламы, направленной на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, и доступ к которым в течение суток составляет более ста тысяч пользователей сети «Интернет», находящихся на территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 10.5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации — в отношении решений по административным делам Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации и Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, принятых ими по первой инстанции.

Согласно ч. 2 ст. 319 КАС РФ *кассационные полномочия* в Верховном Суде Российской Федерации выполняют:

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации;

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации.

Вступившие в законную силу судебные акты могут быть пересмотрены также в порядке надзора. *Надзорные полномочия* Верховного Суда Российской Федерации выполняет Президиум Верховного Суда Российской Федерации (ст. 332 КАС РФ).

### **1.7. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве**

Доказывание в суде является межотраслевым процессуальным институтом, присущим всем без исключения отраслям процессуального права, поскольку ни одно дело не может быть рассмотрено и разрешено без доказывания. Каждый процессуальный кодекс содержит главу в общей части, посвященную доказательствам и особенностям доказывания. Эти две юридические категории — доказательства и доказывание — являются основными инструментами достижения целей и задач судопроизводственной деятельности и обеспечивают разрешение судом поступивших на его рассмотрение административных дел.

Структурно главы о доказывании также похожи, они регулируют понятие доказательств, их относимость и допустимость, распределение обязанности доказывания, порядок собирания доказательств, включая их истребование, судебное поручение, особенности видов доказательств. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации не мог стать исключением из общего правила: в большинстве своем доказывание по административным делам подчиняется общим правилам, но неизбежно имеет и определенные особенности, продиктованные спецификой административно-

правовых отношений. Механизм доказывания по административным делам в обязательном порядке должен отражать публичный характер рассматриваемых дел, что обеспечит более эффективную защиту прав и законных интересов субъектов публичных правоотношений.

**Понятие доказательства.** Под доказательствами по административному делу понимаются сведения о фактах, на основании которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. Исходя из приведенного определения можно выделить следующие основные признаки доказательств по административным делам.

1. Доказательства по административному делу — это сведения о фактах. Сведения о фактах, в свою очередь, являются содержанием доказательства, т. е. информацией, имеющей значение для рассмотрения и разрешения административного дела.

В основе доказывания лежит теория отражения: в результате отражения объективно существующих фактов возникает информация (или сведения) о них на определенных носителях (в письмах, документах, свидетельских показаниях и др.). Отсюда наглядно различие между фактами реальной действительности и сведениями о них. Между обстоятельством и доказательством лежит сложный процесс познания, восприятия, запоминания и воспроизведения, поэтому их нельзя отождествлять.

2. Доказательства по административному делу должны иметь значение для разрешения определенного дела, т. е. быть *относимыми*.

3. Доказательства должны быть получены с соблюдением порядка, предусмотренного КАС РФ и другими федеральными законами, что свидетельствует о *допустимости* доказательств.

4. Ни одно доказательство не имеет приоритета над другими, поэтому каждое доказательство должно быть оценено на предмет его относимости, допустимости и *достоверности*, что отличает доказательства от любых иных сведений о фактах. Также доказательства во взаимосвязи друг с другом оцениваются судом с точки зрения их *достаточности*. Последнее свидетельствует о том, что собрано и исследовано все, чтобы считать факт, входящий в предмет доказывания по делу, установленным или опровергнутым.

Все признаки доказательств должны быть в совокупности. Отсутствие хотя бы одного из них свидетельствует о невозможности использовать сведения в качестве доказательства.

**Относимость и допустимость доказательств.** Одним из основополагающих признаков доказательств является их *относимость*, при отсутствии относимости доказательство не будет даже проверяться на предмет его допустимости, достоверности и тем более достаточности. Предварительно лица, участвующие в деле, их представители оценивают доказательства с позиции их относимости. Окончательное решение принимает суд при допуске доказательства, его исследовании и оценке.

Вопрос об относимости доказательств неизбежно возникает и при рассмотрении ходатайств об их истребовании. Если имеется большое количество доказательств, подтверждающих один и тот же факт, судья вправе отклонить некоторое количество доказательств при достаточности уже исследованных для установления обстоятельств административного дела.

В соответствии со ст. 60 КАС РФ суд принимает только те доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения административного дела. Для определения, какое доказательство относимо, следует обратиться к предмету доказывания, т. е. к тем фактам, которые надо установить. Если доказательство подтверждает или опровергает наличие обстоятельства, входящего в предмет доказывания, то такое доказательство относимо. Таким образом, относимость доказательств зависит от правильного и полного определения обстоятельств, входящих в предмет доказывания по конкретному делу.

Например, соблюдению условия относимости в качестве доказательства свидетельских показаний способствует закрепленное в ч. 5 ст. 69 КАС РФ требование, предъявляемое к лицу, участвующему в деле: указать в ходатайстве о вызове свидетеля, а также, какие обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, может подтвердить свидетель.

Доказательства, необходимые для совершения отдельных процессуальных действий, имеют общую природу с доказательствами, с помощью которых разрешается дело по существу, вследствие чего они также должны быть относимыми.

Следующий важный признак доказательств — их *допустимость*.

Основываясь на законодательно закрепленных положениях, допустимость доказательств характеризуется следующим:

1) допустимое доказательство должно быть относимо. Относимость доказательства предопределяет возможность последующего решения вопроса о его допустимости. Не относимое к делу доказательство не допускается уже в силу того, что оно не имеет значения для решения дела;

2) доказательство должно быть получено с соблюдением порядка, предусмотренного КАС РФ и другими федеральными законами. Например, Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебной-экспертной деятельности в Российской Федерации» содержит положения о проведении экспертизы. Иными словами, должна быть соблюдена процессуальная форма собирания, представления и исследования доказательств в суде. Нарушение процессуальной формы приводит к недопустимости доказательства. Данное положение закреплено и в ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации, где прямо отмечено: «При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона». Доказательства признаются недопустимыми, если при их собирании и закреплении были нарушены гарантированные Конституцией Российской Федерации права человека и гражданина или установленный законодательством об административном судопроизводстве порядок их собирания и закрепления, а также если собирание и закрепление доказательств осуществлены ненадлежащим лицом или органом либо в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами. Например, нарушение закона при получении аудио- или видеозаписи делает такую аудио- или видеозапись недопустимым доказательством. Досудебное проведение экспертизы по инициативе сторон административного дела не позволяет признать доказательством заключение эксперта, так как нарушена процессуальная форма назначения и проведения экспертизы (отсутствует определение суда о назначении экспертизы, у лиц, участвующих в деле, не были собраны вопросы для постановки их перед экспертом и т. д.);

3) обстоятельства административного дела, которые согласно закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться ника-



кими иными доказательствами (ст. 60 КАС РФ). Если закон требует исследования определенного вида доказательств, то такого вида доказательство и должно быть представлено в суд. Например, в силу ч. 2 ст. 280 КАС РФ к административному исковому заявлению о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке прилагаются мотивированное заключение врача-психиатра о необходимости такого освидетельствования и другие материалы, на основании которых врачом-психиатром составлено заключение специалиста.

Допустимость доказательств может иметь общий и специальный характер. Общий характер допустимости заключается в том, что по всем административным делам независимо от их категории должно соблюдаться требование о получении информации из определенных законом доказательств с соблюдением порядка их собирания, представления и исследования, иными словами, с соблюдением процессуальной формы доказывания. Специальный характер допустимости доказательств предусмотрен законом применительно к отдельным доказательствам по определенным категориям дел, что будет рассмотрено в соответствующих разделах настоящего пособия. По общему правилу недопустимые доказательства не должны участвовать в процессе доказывания на любых стадиях административного судопроизводства. Признание доказательства недопустимым — это не обязанность, а право суда. В связи с чем суд может, исходя из обстоятельств административного дела и хода его рассмотрения, не признавать недопустимым то или иное доказательство.

***Достоверность доказательств.*** Достоверность доказательств, наряду с относимостью и допустимостью, также является признаком доказательств и свидетельствует о точности и правильности отражения сведений, входящих в предмет доказывания.

Доказательство признается судом достоверным, если в результате его проверки и исследования суд придет к выводу, что содержащиеся в нем сведения соответствуют действительности, т. е. представляют собой правдивую информацию. Следует обратить внимание, что достоверность доказательств зависит от источника информации, соответствия различных доказательств по административному делу друг другу, общей оценки всех собранных и исследованных доказательств.

Необходимо также учитывать правила проверки достоверности доказательств. При оценке документов или иных письменных доказательств суд обязан с учетом других доказательств убедиться в следующем:

1) документ или иное письменное доказательство исходят от органа, уполномоченного представлять данный вид доказательств. Например, согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния выдается в удостоверение факта государственной регистрации акта гражданского состояния. Свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния подписывается руководителем органа записи актов гражданского состояния и скрепляется печатью органа записи актов гражданского состояния;

2) подписаны лицом, имеющим право на подписание документа;

3) содержат все другие обязательные реквизиты данного вида документов (например, печать, дату выдачи документа и др.).

При оценке копии документа или иного письменного доказательства суд выясняет, не произошло ли при копировании изменение содержания документа по сравнению с подлинником, с помощью какого технического приема выполнено копирование, гарантирует ли копирование тождественность копии документа и его подлинника, каким образом сохранялась копия документа.

Необходимо учесть, что в результате сложившейся судебной практики в судебном процессе предпочтительным является представление оригинала письменного доказательства. Однако при отсутствии оригинала допустимо представить надлежащим образом заверенную копию письменного доказательства. Вместе с тем суд не может считать доказанными обстоятельства, подтверждаемые только копией документа или иного письменного доказательства, если утрачен или не передан в суд подлинник документа, а представленные лицами, участвующими в деле, копии этого документа не тождественны между собой и невозможно установить содержание подлинника документа с помощью других доказательств.

**Достаточность доказательств.** Признак достаточность доказательств можно определить как совокупность имеющихся в административном деле доказательств, с помощью которой суд может разрешить дело и вынести законное и обоснованное решение. По мнению российских процессуалистов, достаточность доказательств является качественным показателем, свидетельствует о том, что не требуется представления как можно большего количества доказательств.

Как правило, достаточность доказательств определяется в ходе разрешения административного дела, но может выясняться и на отдельных стадиях судебного разбирательства, когда представлено достаточное количество доказательств одного и того же факта и они не противоречат друг другу. В этом случае суд может решить, что собрано и исследовано достаточное количество доказательств, и отказать в привлечении к делу других доказательств по этому же факту.

Достоверность доказательств определяет не только судья при вынесении решения, но и лица, участвующие в деле. Например, при недостаточности доказательств административный истец может отказаться от административного иска, административный ответчик — признать административный иск, стороны вправе заключить мировое соглашение.

**Виды доказательств.** Кодекс административного судопроизводства строго регламентирует допустимую форму, в которой могут быть получены доказательства: объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, письменные доказательства, вещественные доказательства, аудио- и видеозаписи, заключения экспертов (ч. 2 ст. 59 КАС РФ).

Указанные виды доказательств имеют место не только в административном, но и в гражданском, арбитражном и уголовном судопроизводствах. В науке принято подразделять доказательства на личные и вещественные. Личные доказательства всегда несут отражение особенностей конкретного человека, который наблюдал, запоминал и воспроизводил события. К личным доказательствам принято относить объяснения лиц, участвующих в деле, свидетельские показания. К вещественным доказательствам — письменные, материальные доказательства, аудио- и видеозаписи.

**Объяснения лиц, участвующих в деле.** Объяснения лиц, участвующих в деле, — это сообщение суду сведений об обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

В отличие от ГПК РФ, в котором в качестве доказательств признаются объяснения только двух категорий лиц, участвующих в деле, — сторон и третьих лиц, КАС РФ, так же как и АПК РФ, называет доказательством объяснения любого лица, участвующего в деле.

Согласно ст. 37 КАС РФ к лицам, участвующим в административном деле, относятся: стороны (административный истец и административный ответчик); заинтересованные лица; прокурор; органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

В процессуальной науке объяснения лиц, участвующих в деле и являющихся субъектами спорных правоотношений, по поводу которых рассматривается дело, выделяются в качестве первоначальных доказательств. Производный характер имеют сведения, предоставляемые лицами, участвующими в деле, не являющимися субъектами спорных правоотношений. Отличительная черта обозначенных видов доказательств заключается в том, что каждое из лиц, участвующих в деле, имеет определенную заинтересованность в исходе дела. Стороны — это наиболее заинтересованные участники административного процесса, они имеют и материально-правовой, и процессуально-правовой интерес в исходе дела. Заинтересованные лица, прокурор, органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не будучи сторонами административного спора, имеют процессуально-правовую заинтересованность в исходе дела.

Ни одно дело, рассматриваемое в порядке административного судопроизводства, не обходится без такого вида доказательств, как объяснения лиц, участвующих в деле. Законом предусмотрено, что объяснения лиц, участвующих в деле, содержатся уже в административном исковом заявлении, в котором должны быть изложены сведения об обстоятельствах, на которых основано требование, подлежащее судебному рассмотрению.

С дачи объяснений лицами, участвующими в деле, начинается и рассмотрение дела по существу после доклада административного дела судом. Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (ст. 159) предусмотрено, что первыми дают объяснения прокурор, представители органов государственной власти, иных государствен-

ных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждане, обратившиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц, затем административный истец, административный ответчик и заинтересованное лицо, их представители.

Лица, участвующие в деле, их представители могут задавать друг другу вопросы, а суд, в свою очередь, может задавать вопросы лицам, участвующим в деле, их представителям в любой момент дачи ими объяснений.

Лица, участвующие в деле, могут давать суду объяснения в устной или письменной форме. Поданные в письменной форме объяснения лиц, участвующих в деле, их представителей в случае их неявки в судебное заседание, а также в случаях, если такие объяснения получены путем выполнения судебного поручения, оглашаются председательствующим в судебном заседании и приобщаются к материалам административного дела. Объяснения лиц, участвующих в деле, могут быть получены с использованием системы видеоконференцсвязи.

***Показания свидетелей*** — это сообщение свидетелем суду в устной форме об известных ему обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. Не являются доказательствами сообщенные свидетелем сведения, если свидетель не может указать источник своей осведомленности.

Свидетелем по административному делу является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения о фактических обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения и разрешения административного дела, и которое вызвано в суд для дачи показаний. В качестве свидетеля также может быть вызвано в суд лицо, которое принимало участие в составлении документа, исследуемого судом как письменное доказательство, либо в создании или изменении объекта, исследуемого судом как вещественное доказательство.

По смыслу закона свидетелем в суде может выступать любое физическое лицо, которое способно правильно понимать факты и давать показания о них, при условии личного знания об относящихся к делу обстоятельствах. Свидетель, не будучи стороной спорного административного правоотношения, не имеет ни материально-правовой, ни процессуально-правовой заинтересованности в исходе дела.

По предложению суда свидетель, который дал показания в устной форме, может изложить их в письменной форме.

Свидетельские показания, изложенные в письменной форме, приобщаются к материалам административного дела.

Следует обратить внимание, что в законе установлены некоторые ограничения применительно к допросу лица в качестве свидетеля. Согласно ч. 3 ст. 51 КАС РФ не подлежат допросу в качестве свидетеля:

1) представители и защитники по уголовному делу, по делу об административном правонарушении, представители по гражданскому делу, по административному делу, посредники, оказывающие содействие сторонам в урегулировании споров, в том числе медиаторы, — об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с исполнением своих обязанностей;

2) судьи, присяжные или арбитражные заседатели — о вопросах, возникавших в совещательной комнате в связи с обсуждением обстоятельств административного дела при вынесении решения суда или приговора;

3) священнослужители религиозных организаций, прошедших государственную регистрацию, — об обстоятельствах, которые стали им известны из исповеди;

4) другие лица, которые не могут быть допрошены в качестве свидетелей в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Например, арбитр не подлежит допросу в качестве свидетеля о сведениях, ставших ему известными в ходе арбитража (ч. 3 ст. 21 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации»).

Лицо может быть вызвано в суд в качестве свидетеля по ходатайству лица, участвующего в деле, а также по инициативе суда. В ходатайстве о вызове свидетеля лицо, участвующее в деле, обязано указать, какие обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, может подтвердить свидетель, и сообщить суду его фамилию, имя и отчество, место жительства и иные известные ему сведения, необходимые для вызова свидетеля в суд.

Лицо, вызванное в качестве свидетеля, обязано явиться в суд в назначенное время и сообщить сведения по существу рассматриваемого административного дела, которые известны ему лично, ответить на дополнительные вопросы суда и лиц, участвующих в деле. Законом предусмотрено исклю-

чение из этого правила: свидетель может быть допрошен судом в месте своего пребывания, если он вследствие болезни, старости, инвалидности или других уважительных причин не в состоянии явиться в суд по вызову.

В случае, если свидетель не может явиться в суд по вызову, он обязан заблаговременно известить об этом суд с указанием причин неявки и предоставлением соответствующего документа, например справки от врача или проездного документа. Неявка в суд без уважительных причин вызванного свидетеля либо неисполнение им обязанности по заблаговременному извещению суда о невозможности явиться в суд может повлечь за собой наложение судебного штрафа или принудительный привод.

За дачу заведомо ложных показаний и за отказ от дачи показаний по мотивам, не предусмотренным Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, свидетель несет уголовную ответственность, о чем он предупреждается судом и дает подписку (ч. 9 ст. 51 КАС РФ). Исключение составляет свидетель, не достигший возраста шестнадцати лет. Такой свидетель не предупреждается об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний.

Вместе с тем законом определены случаи, когда свидетель может отказаться от дачи свидетельских показаний. Согласно ч. 11 ст. 51 КАС РФ отказаться от дачи свидетельских показаний вправе:

- 1) гражданин против самого себя;
- 2) супруг против супруга, дети, в том числе усыновленные, против родителей, усыновителей и родители, усыновители против детей, в том числе усыновленных;
- 3) полнородные и неполнородные (имеющие общих отца и (или) мать) братья, сестры друг против друга, дедушка, бабушка против внуков и внуки против дедушки, бабушки;
- 4) опекун или попечитель против лиц, над которыми установлены опека или попечительство;
- 5) член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — в отношении сведений, ставших им известными в связи с исполнением своих полномочий;

6) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации — в отношении сведений, ставших им известными в связи с исполнением своих обязанностей.

Получение свидетельских показаний осуществляется в процессе допроса свидетелей судом. Порядок допроса определяется ст.ст. 160, 161 КАС РФ. Непосредственно перед началом допроса судом:

устанавливается личность свидетеля;

свидетелю разъясняются его права и обязанности, предусмотренные ст. 51 КАС РФ;

свидетель предупреждается об ответственности, предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации, за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний;

у свидетеля берется подписка о том, что ему разъяснены его обязанности и ответственность. Подписка приобщается к протоколу судебного заседания.

В ходе проведения допроса:

каждый свидетель допрашивается отдельно, за исключением случаев, если суд назначает допрос одновременно двух и более свидетелей в целях выяснения причин расхождения в их показаниях;

председательствующий в судебном заседании выясняет, в каких отношениях свидетель находится с лицами, участвующими в деле;

председательствующий предлагает свидетелю сообщить суду все сведения, которые ему лично известны об обстоятельствах административного дела;

свидетель сообщает суду известные ему сведения об обстоятельствах административного дела устно в форме свободного рассказа;

при даче показаний свидетель может пользоваться письменными материалами, если его показания связаны с какими-либо данными, которые трудно удержать в памяти (по окончании допроса эти материалы предъявляются суду, лицам, участвующим в деле, их представителям и могут быть приобщены к данному административному делу на основании определения суда);



по окончании сообщения об обстоятельствах дела свидетелю могут быть заданы вопросы. Первым задает вопросы лицо, по заявлению которого вызван свидетель, или представитель этого лица, а затем вопросы задают другие лица, участвующие в деле, их представители. Суд вправе задавать вопросы свидетелю в любой момент его допроса;

допрошенный свидетель остается в зале судебного заседания до окончания разбирательства административного дела, за исключением случая, если суд разрешит ему удалиться раньше.

В случае возникшей необходимости суд может повторно допросить свидетеля в том же или следующем судебном заседании, а также повторно допросить других свидетелей для выяснения противоречий в их показаниях.

Допрос свидетеля может осуществляться судом, рассматривающим административное дело, путем использования систем видеоконференцсвязи. Такой допрос проводится по общим правилам, установленным для допроса свидетеля, с учетом особенностей, предусмотренных ст. 142 КАС РФ.

***Письменные доказательства.*** Письменными доказательствами являются содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для административного дела, акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, а также судебные акты, протоколы судебных заседаний, протоколы совершения отдельных процессуальных действий и приложения к ним (схемы, карты, планы, чертежи).

Согласно закону письменные доказательства могут быть получены посредством факсимильной, электронной или иной связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», по каналу видеоконференцсвязи (при наличии технической возможности для такой передачи документов и материалов) либо иным способом, позволяющим установить достоверность документа.

Следует обратить внимание, что необходимо отличать письменные доказательства от других видов доказательств, которые могут быть представлены в письменной форме. Например, объяснения сторон могут быть даны в письменном виде. Письменную форму имеет и заключение эксперта. Однако объяснения сторон, заключения экспертов, представленные в виде письменного документа, являются личными доказательствами в письменной форме, а не письменными (предметными) доказательствами.

При определении письменного доказательства важно обратить внимание на информацию в содержании документа, имеющую значение для административного дела. Этим письменное доказательство отличается от вещественного, для последнего характерно получение информации из свойств материала. Например, избирательные бюллетени могут нести в себе разную информацию: количество проголосовавших (эта информация свидетельствует о письменном характере доказательства), фальсификация бюллетеней (вещественное доказательство). Иными словами, документ может быть и письменным, и вещественным доказательством в зависимости от получаемой из него информации.

В административных делах письменные документы могут быть одновременно объектом спора. Например, оспариваемый нормативный или ненормативный акт одновременно выступает в качестве и объекта рассмотрения, и письменного доказательства.

Документы могут быть представлены в традиционной бумажной форме или в электронной форме. В последнее время электронные документы как разновидность письменных доказательств получают все более широкое распространение в качестве средств установления обстоятельств в судопроизводстве. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет электронный документ как документированную информацию, представленную в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

В процессуальной науке принято классифицировать письменные доказательства на виды, характерные в равной степени для всех категорий дел (гражданских, административных, уголовных, экономических). В зависимости от того, к какому виду относится доказательство, могут меняться требования, предъявляемые к оценке его достоверности.

По субъекту, от которого исходит документ, письменные доказательства принято подразделять на официальные и неофициальные. Официальные документы исходят от тех, кто уполномочен на их принятие: от государственных органов, муниципальных и иных учреждений, общественных организаций, должностных лиц, а также от юридических лиц, реализующих свои права и обязанности в форме, установленной

нормативными актами. Официальные документы характеризуются тем, что отражают полномочия субъектов, выдавших документ, и имеют установленную законом форму и реквизиты. Согласно закону документы, представляемые в суд и подтверждающие совершение юридически значимых действий, должны соответствовать требованиям, установленным для данного вида документов (ч. 4 ст. 70 КАС РФ).

К неофициальным (частным) относятся документы, исходящие от частных лиц, не связанные с осуществлением каких-то полномочий (например, личная переписка).

Письменные доказательства приобщаются к материалам административного дела. Не могут приобщаться к материалам административного дела подлинники документов, которые согласно федеральному закону должны находиться в местах их постоянного либо временного хранения.

Письменные доказательства представляются в суд в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии. Если к рассматриваемому административному делу имеет отношение только часть документа, может быть представлена заверенная выписка из него.

Необходимо учитывать, что законом предусмотрены случаи обязательного предоставления в суд подлинников документов:

1) если в соответствии с федеральным законом или иным нормативным правовым актом обстоятельства административного дела подлежат подтверждению только такими документами;

2) если невозможно разрешить административное дело без подлинников документов;

3) если представленные копии одного и того же документа различны по своему содержанию.

Подлинники документов, имеющиеся в административном деле и являющиеся письменными доказательствами, по ходатайствам лиц, их представивших, могут быть возвращены им после исследования судом или вступления в законную силу судебного акта, когда их можно возвратить без ущерба для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, и если эти документы не подлежат передаче другому лицу. Если подлинники документов возвращаются лицу, их представившему, в материалах административного дела остаются засвидетельствованные судом копии этих документов.

**Вещественные доказательства.** Вещественными доказательствами являются предметы, которые по своим внешнему виду, свойствам, месту нахождения или иным признакам могут служить средством установления обстоятельств, имеющих значение для административного дела. Вещественные доказательства приобщаются к делу, о чем выносится определение суда.

Обычно вещественные доказательства хранятся в суде. Небольшие вещественные доказательства могут храниться в материалах дела или в специально отведенном месте для хранения вещественных доказательств в помещении суда. Такие доказательства исследуются в судебном заседании в форме осмотра, информация о котором заносится в протокол судебного заседания.

Если вещественное доказательство не может быть доставлено в суд (например, земельные участки, здания, сооружения, иное недвижимое имущество или крупная вещь), то оно хранится в месте своего нахождения или в ином месте, которое определяется судом. В этом случае такое вещественное доказательство осматривается судом, описывается, а также опечатывается; в ходе осмотра могут быть сделаны фотоснимки или видеозапись. Должны быть приняты меры к сохранению вещественного доказательства в неизменном виде. Осмотр такого вещественного доказательства производится в месте его нахождения. Суд выносит определение об осмотре вещественного доказательства по месту его нахождения, о чем извещаются лица, участвующие в деле, и их представители. Однако их неявка при условии надлежащего извещения не препятствует проведению осмотра в их отсутствие. В случае необходимости суд может вызвать свидетелей, экспертов, специалистов и переводчиков.

Результаты исследования и осмотра на месте вещественных доказательств заносятся в протокол, к которому прилагаются составленные и проверенные при осмотре планы, схемы, чертежи, расчеты, копии документов, носители с записями аудио- и видеопротоколирования, сделанными при осмотре, фотоснимки вещественных доказательств, а также заключение эксперта и пояснения специалиста в письменной форме.

Вещественные доказательства могут быть возвращены по ходатайству лиц, их представивших, после их исследования в суде, если они не подлежат передаче другим лицам и если это не причинит ущерб правильному рассмотрению дела. За судом остается право сохранить вещественное доказательство до вступления решения суда в законную силу.

Если предметы (вещественные доказательства) не могут находиться в собственности или во владении отдельных лиц, то они передаются в соответствующие организации. По вопросам распоряжения вещественными доказательствами выносится определение суда, которое может быть обжаловано в установленном законом порядке (ст. 75 КАС РФ).

**Аудио- и видеозаписи.** Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации аудио- и видеозаписи обозначены в качестве самостоятельного вида доказательств, которые имеют ряд особенностей:

а) источниками доказательств выступают электронные или иные носители информации;

б) доказательствами являются сведения (информация) о фактах, имеющих значение для административного дела;

в) сведения о фактах зафиксированы на материальном носителе в виде звука или (и) изображения;

г) доказательство должно быть получено с соблюдением установленного законом порядка.

Аудио- и видеозаписи, предоставляемые в суд, могут быть размещены на различных носителях: аудио- и видеокассетах (компакт, микро), в памяти различных мобильных устройств (телефонов, планшетов, диктофонов, автоответчиков), на жестком диске компьютера, съемных устройствах (флеш-памяти, CD, DVD) и др.

В законе содержится важное требование, связанное с предоставлением или истребованием данного вида доказательств. Лицо или организация, предоставляющие аудио- и (или) видеозаписи на электронном или ином носителе либо заявляющие ходатайство об их истребовании, обязаны указать, когда, кем и в каких условиях осуществлялись записи. Такое требование обусловлено необходимостью установления гарантий вовлечения в процесс и использования при рассмотрении и разрешении административного дела только доказательств, полученных с соблюдением требований действующего законодательства Российской Федерации. Аудио- и видеозаписи, произведенные с нарушением закона, являются ненадлежащими доказательствами, не имеющими юридической силы.

Судам необходимо учитывать соблюдение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, а также право

на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции Российской Федерации). Согласно ч. 1 ст. 24 Конституции Российской Федерации сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Конституционные положения нашли отражение и в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации», согласно положениям которого запрещается требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами.

В соответствии со ст. 50 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» распространение сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки, допускается:

1) если это не нарушает конституционные права и свободы человека и гражданина;

2) если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц;

3) если демонстрация записи производится по решению суда.

По общему правилу носители аудио- и видеозаписей хранятся в суде, который принимает меры по их сохранению в неизменном состоянии. Носители аудио- и видеозаписей могут быть возвращены лицу или организации, их предоставившим, только в исключительных случаях после вступления решения суда в законную силу, при этом в административном деле должны остаться их копии.

Лицо, участвующее в деле, вправе подать ходатайство об изготовлении за его счет и выдаче копии аудио- и видеозаписей.

По вопросам возврата носителей аудио- и видеозаписей суд выносит определение, которое может быть обжаловано.

**Заключение эксперта.** В рамках любого вида судопроизводства заключение эксперта является одним из видов доказательств. Заключение эксперта как доказательство необходимо рассматривать как сведения о фактах, полученные в результате проведенного экспертного исследования и оформленные в письменном документе по установленной законом форме.

Экспертом является лицо, которое обладает специальными знаниями и которому в случаях и порядке, предусмотренных законом, поручено провести экспертизу и дать заключение по вопросам, поставленным перед ним и требующим специальных знаний, в целях выяснения обстоятельств по конкретному административному делу.

Эксперт обязан по вызову суда явиться в суд, провести полное исследование объектов, документов и материалов, дать обоснованное и объективное заключение в письменной форме, отражающее ход и результаты проведенных им исследований. Все процессуальные кодексы содержат единый подход к заключению эксперта как форме использования специальных знаний в процессе судебного разбирательства. В случае возникновения в ходе рассмотрения административного дела вопросов, требующих специальных знаний, суд назначает экспертизу.

Суд может назначить экспертизу по своей инициативе или по ходатайству лиц, участвующих в административном деле. Экспертиза назначается по инициативе суда, если ее проведение предусмотрено законом или необходимо для проверки заявления о фальсификации представленного доказательства, либо если требуется проведение дополнительной или повторной экспертизы, либо если проведение экспертизы необходимо в связи с выявленными обстоятельствами административного дела и представленными доказательствами.

Круг и содержание вопросов, по которым требуется заключение эксперта, определяются судом. Лица, участвующие в деле, вправе предложить суду вопросы, подлежащие разрешению при проведении экспертизы. В случае отклонения судом вопросов, предложенных лицами, участвующими в деле, в определении суда о назначении экспертизы излагаются мотивы отклонения.

Законом, помимо права формулирования вопросов для эксперта, определены и другие права лиц, участвующих в деле, при назначении экспертизы:

- 1) ходатайствовать о проведении экспертизы в конкретном экспертном учреждении или о привлечении в качестве экспертов предложенных ими лиц;
- 2) знакомиться с определением суда о назначении экспертизы;
- 3) ходатайствовать о внесении в определение дополнительных вопросов, которые необходимо поставить перед экспертом;
- 4) давать объяснения эксперту;

5) знакомиться с заключением эксперта или сообщением о невозможности дать заключение;

6) ходатайствовать о проведении дополнительной, повторной, комплексной или комиссионной экспертизы;

7) заявлять отвод эксперту.

О назначении экспертизы суд выносит определение. Назначение экспертизы без вынесения определения законом не допускается, также в соответствии со ст. 78 КАС РФ имеются требования, предъявляемые к содержанию определения суда, в котором должно быть указано следующее:

1) основания назначения экспертизы;

2) фамилия, имя и отчество эксперта или наименование экспертного учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза;

3) вопросы, поставленные перед экспертом;

4) документы и материалы, предоставленные в распоряжение эксперта;

5) особые условия обращения с предоставленными документами и материалами при исследовании, если такие условия необходимы;

6) срок, в течение которого экспертиза должна быть проведена и соответствующее заключение должно быть представлено в суд;

7) сведения о предупреждении эксперта об ответственности, предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации (УК РФ), за дачу заведомо ложного заключения.

На время проведения экспертизы производство по административному делу может быть приостановлено.

Экспертиза проводится экспертами, являющимися работниками государственного судебно-экспертного учреждения, по поручению руководителя этого учреждения или иными экспертами, которым она поручена судом. Права и обязанности эксперта, назначенного для проведения экспертизы, определены законом, в частности ст. 49 КАС РФ и ст.ст. 16, 17 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

Экспертиза может проводиться в судебном заседании или вне судебного заседания, если того требует характер исследований либо невозможно или затруднительно доставить документы или материалы для исследования в судебном заседании. Лица, участвующие в деле, могут присутствовать при



проведении экспертизы, за исключением случаев, если их присутствие может помешать исследованию либо эксперты совещаются или составляют заключение.

Экспертиза должна быть проведена в установленный в определении суда о назначении экспертизы срок.

В случае невыполнения требования суда о представлении экспертом своего заключения в суд в срок и при отсутствии мотивированного сообщения государственного судебно-экспертного учреждения или эксперта о невозможности своевременного проведения экспертизы либо о невозможности проведения экспертизы, а также в случае невыполнения указанного требования ввиду отсутствия документа, подтверждающего предварительную оплату экспертизы, судом на руководителя государственного судебно-экспертного учреждения или виновного в таких нарушениях эксперта налагается судебный штраф.

Процессуальное законодательство предусматривает возможность назначения комиссионной и комплексной экспертизы.

На основании проведенных исследований и с учетом их результатов эксперт или комиссия экспертов дают заключение в письменной форме. Если экспертиза проводится в судебном заседании, эксперт может дать устное заключение.

Законом определены требования, предъявляемые к оформлению заключения эксперта (комиссии экспертов). В заключении эксперта должны содержаться (ч. 2 ст. 82 КАС РФ):

- 1) дата, время и место проведения экспертизы;
- 2) основания проведения экспертизы;
- 3) сведения об экспертном учреждении и об эксперте (фамилия, имя и отчество, образование, специальность, стаж работы, ученая степень и ученое звание, занимаемая должность), которым поручено проведение экспертизы;
- 4) сведения о предупреждении эксперта об ответственности, предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации, за дачу заведомо ложного заключения;
- 5) вопросы, поставленные перед экспертом (комиссией экспертов);
- 6) объекты исследований и материалы административного дела, предоставленные эксперту (комиссии экспертов) для проведения экспертизы;
- 7) сведения о лицах, присутствующих при проведении экспертизы;
- 8) описание и результаты исследований с указанием примененных методов;

9) выводы по поставленным перед экспертом (комиссией экспертов) вопросам и обоснование этих выводов;

10) иные необходимые сведения.

Если при проведении экспертизы эксперт (комиссия экспертов) установит обстоятельства, по поводу которых ему не были поставлены вопросы, но которые, по его мнению, имеют значение для правильного рассмотрения административного дела, он вправе в своем заключении сделать выводы об этих обстоятельствах.

Заключение эксперта (комиссии экспертов) оглашается в судебном заседании и исследуется наряду с другими доказательствами по административному делу. В целях разъяснения содержания проведенного исследования эксперт может быть вызван в судебное заседание по инициативе суда или лиц, участвующих в деле.

После оглашения заключения эксперт может дать по нему необходимые пояснения и обязан ответить на дополнительные вопросы лиц, участвующих в деле, и суда. Ответы эксперта на дополнительные вопросы заносятся в протокол судебного заседания.

Заключение эксперта исследуется в судебном заседании, оценивается судом наряду с другими доказательствами по административному делу и не имеет для суда заранее установленной силы.

Несогласие суда с заключением эксперта (комиссии экспертов) должно быть мотивировано в решении суда по административному делу или в определении суда о назначении дополнительной или повторной экспертизы.

В случае возникновения сомнений в обоснованности заключения эксперта или наличия противоречий в выводах эксперта суд может назначить по тем же вопросам повторную экспертизу, проведение которой поручается другому эксперту. В определении суда о назначении дополнительной или повторной экспертизы должны быть изложены мотивы несогласия суда с ранее данным заключением эксперта.

Комиссионная экспертиза назначается судом и поручается двум и более экспертам, обладающим специальными познаниями в одной и той же области знаний. Например, суд может прийти к выводу о необходимости назначения комиссионной почерковедческой экспертизы при большом объеме объектов исследования. После проведения исследования со-

ставляется единое заключение. Эксперт, несогласный с мнением другого эксперта или других экспертов, дает отдельное заключение по всем вопросам или по отдельным вопросам, вызвавшим разногласия.

Комплексная экспертиза также проводится не менее чем двумя экспертами, но которые специализируются в различных областях знаний (например, экологи, физики, химии, медицины) или в различных научных направлениях в пределах одной области знаний (например, разные направления в медицине — психиатрия и терапия и т. п.). Так, для проведения экологической экспертизы могут быть привлечены специалисты в различных сферах знаний. Каждый эксперт, участвовавший в проведении комплексной экспертизы, подписывает ту часть заключения, которая содержит описание проведенных им исследований, и несет за нее ответственность. Общий вывод делают эксперты, компетентные в оценке полученных результатов и формулировании данного вывода.

### **1.8. Меры процессуального принуждения**

Процессуальное законодательство об административном судопроизводстве устанавливает, что суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, обязан осуществлять руководство судебным процессом, обеспечить правильное, своевременное рассмотрение и разрешение административных дел, а также защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов, укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В случаях неисполнения участниками судебного процесса и иными лицами процессуальных обязанностей или злоупотребления процессуальными правами судом для осуществления надлежащего руководства судебным процессом могут применяться меры процессуального принуждения.

Согласно ст. 116 КАС РФ мерами процессуального принуждения являются установленные законом действия, совершаемые судом в отношении лиц, нарушающих установленные в суде правила и препятствующих осуществлению административного судопроизводства.

Под нарушением установленных в суде правил следует понимать неисполнение процессуальных обязанностей, предусмотренных КАС РФ и (или) возложенных судом на

определенное лицо в соответствии с положениями действующего законодательства (например, обязанности добросовестно пользоваться процессуальными правами, явиться в судебное заседание, представить доказательство).

Исходя из принципов законности и справедливости, при рассмотрении и разрешении административных дел, предусмотренных ст. 9 КАС РФ, меры процессуального принуждения должны отвечать требованию соразмерности допущенному нарушению, применяться с учетом всей совокупности обстоятельств совершенного нарушения и процессуального положения участника процесса.

Мера процессуального принуждения может быть применена к лицу, участвующему в деле, его представителю, иному лицу, выступающему в суде от имени лица, участвующего в деле (например, к должностному лицу — руководителю органа государственной власти), к лицу, содействующему осуществлению правосудия, гражданину, присутствующему в зале судебного заседания, лицу, на которое процессуальным законом или судом на основании процессуального закона возложена определенная процессуальная обязанность.

Поскольку согласно ч. 2 ст. 117 КАС РФ одно нарушение может служить основанием для применения лишь одной меры процессуального принуждения, не допускается применение мер процессуального принуждения за одно нарушение и к органу государственной власти (организации), и к руководителю данного органа (организации).

В случае применения к лицу, которому поручено ведение административного дела в интересах группы лиц, меры процессуального принуждения в виде удаления из зала судебного заседания, привода, судебного штрафа суд откладывает судебное разбирательство по административному делу, уведомляя членов группы о том, что они вправе осуществить замену такого лица.

Следует обратить внимание, что законом закреплено правило, согласно которому использование меры процессуального принуждения не освобождает «нарушителя» от исполнения процессуальной обязанности, в связи с неисполнением которой к нему применена соответствующая мера.

При наличии оснований для применения меры процессуального принуждения вопрос о ее применении разрешается судом, в том числе по собственной инициативе.

Основания и порядок применения мер процессуального принуждения урегулированы ст. 117 КАС РФ, предусматривающей следующие основные правила:

меры процессуального принуждения применяются немедленно после совершения лицом соответствующего нарушения;

за одно нарушение может быть применена одна мера процессуального принуждения;

обязательным условием является процессуальное оформление применения мер процессуального принуждения. О применении меры принуждения в виде ограничения выступления участника судебного разбирательства или лишения участника судебного разбирательства слова суд указывает в протоколе судебного заседания. Применение этих мер может быть обжаловано лишь при обжаловании решения суда. Во всех остальных случаях применения мер процессуального принуждения суд выносит определение в соответствии с ч. 1 ст. 199 КАС РФ, устанавливающей общие требования к содержанию судебных определений. Определение суда о применении меры процессуального принуждения может быть обжаловано и отдельно от решения суда.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации к мерам процессуального принуждения относит:

1) ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова;

2) предупреждение;

3) удаление из зала судебного заседания;

4) привод;

5) обязательство о явке;

6) судебный штраф.

Мера процессуального принуждения в виде **ограничения выступления участника судебного разбирательства** выражается в ограничении в разумных пределах времени его выступления (п. 1 ст. 118 КАС РФ). Данная мера применяется в случаях выступления такого лица по вопросам, не имеющим отношения к судебному разбирательству, т. е. не связанным с административным делом в целом либо с отдельным рассматриваемым судом заявлением (ходатайством) по данному делу (коррелирует с правилом относимости доказательств).

Основаниями для **лишения участника судебного разбирательства слова** являются такие совершенные в ходе выступления участника судебного разбирательства действия (бездействие), как нарушение последовательности выступлений, двукратное неисполнение требований председательствующего, допущение грубых выражений или оскорбительных высказываний либо призывы к осуществлению действий, преследуемых в соответствии с законом (п. 2 ст. 118 КАС РФ).

Также участник судебного разбирательства, нарушающий установленное судом ограничение, может быть лишен слова после того, как его выступление было ограничено судом во времени и соответствующее время истекло (п. 2 ст. 118, ч. 5 ст. 171 КАС РФ).

Неисполнение участником судебного разбирательства требований председательствующего, использование им в ходе судебного заседания грубых выражений или оскорбительных высказываний либо призывы к осуществлению действий, преследуемых в соответствии с законом, совершенные в период, когда ему не было предоставлено слово для выступления, являются основанием для **объявления предупреждения, удаления из зала судебного заседания** (ст. 119 КАС РФ).

Следует учитывать, что меры процессуального принуждения в виде предупреждения, удаления из зала судебного заседания применяются после устного замечания председательствующего в судебном заседании (ч. 6 ст. 144 КАС РФ). При повторном нарушении порядка в судебном заседании КАС РФ предусматривает в качестве единственно возможной меры процессуального принуждения удаление из зала судебного заседания суда на все время судебного заседания.

Удаление из зала судебного заседания лица, участвующего в деле, его представителя не препятствует дальнейшему рассмотрению дела и принятию решения по нему. Такая мера может быть применена в том числе к лицам, участие которых в судебном заседании в соответствии с законом является обязательным или признано судом обязательным (п. 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел»).

Срок действия таких мер, как ограничение выступления участника судебного разбирательства, лишение участника судебного разбирательства слова, удаление участника судебного разбирательства из зала судебного заседания на часть времени его проведения, т. е. на определенный этап судебного разбирательства, назначается судом в соответствии с принципом разумности, предполагающим учет существенно-сти нарушения, характера вины лица, его совершившего, и обстоятельств совершения нарушения (ч. 1 ст. 92 КАС РФ).

Мера процессуального принуждения в виде **привода** применяется в отношении лиц, участие которых в судебном заседании является обязательным в силу закона либо признано судом обязательным, в том числе свидетелей (ст. 120 КАС РФ). Например, обязательное участие в судебном разбирательстве административного ответчика предусмотрено ч. 3 ст. 268 КАС РФ, регулирующей порядок рассмотрения административного дела 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.

По общему правилу процессуального законодательства об административном судопроизводстве привод может быть применен при условии, что соответствующий субъект был надлежащим образом извещен о времени и месте проведения судебных заседаний, в которых требовалось его участие, при этом он повторно не явился в судебное заседание, не сообщив о причинах неявки либо без уважительных причин.

О применении привода выносится определение суда, которое согласно ч. 4 ст. 120 КАС РФ незамедлительно передается на исполнение в территориальный орган Федеральной службы судебных приставов по месту производства по административному делу либо по месту жительства, месту пребывания, месту работы, службы или учебы лица, которое подлежит приводу, и реализуется в соответствии с нормами, предусмотренными Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 13 июля 2016 г. № 164 «Об утверждении порядка осуществления привода судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов».

Определение суда о применении привода исполняется в сроки, указанные в определении, вместе с тем при подаче жалобы, представления на такое определение его исполнение может быть приостановлено судьей суда апелляционной, кассационной инстанции (ч. 1 ст. 306, ч. 2 ст. 323 КАС РФ).

В силу ч. 2 ст. 120 КАС РФ привод не может применяться к несовершеннолетним лицам, беременным женщинам, лицам, которые ввиду болезни, возраста или других уважительных причин не в состоянии явиться в судебное заседание по вызову суда. В определении о приводе указывается, что оно не подлежит исполнению в случае, если в ходе его исполнения будет установлено, что лицо, в отношении которого вынесено определение о приводе, относится к числу лиц, к которым привод не применяется.

Полагаем, что данный перечень не является исчерпывающим. Привод не может осуществляться также в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью, иммунитетом от административного задержания (например, в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, судей, прокуроров).

Мера процессуального принуждения в виде **обязательства о явке** согласно ч. 1 ст. 121 КАС РФ может быть применена к лицу, участие которого в судебном разбирательстве в соответствии с законом является обязательным или признано судом обязательным. Данное положение является специальным по отношению к общему правилу ч. 1 ст. 116 КАС РФ, согласно которому меры процессуального принуждения в административном судебном процессе применяются к лицам, нарушившим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства. Поэтому обязательство о явке при необходимости может быть применено к участникам процесса независимо от того, что данные лица ранее не нарушали процессуальных обязанностей, в том числе обязанности явиться в суд.

Такая мера может быть применена судьей суда первой инстанции сразу после принятия административного искового заявления к производству или при назначении административного дела к судебному разбирательству; судьей суда апелляционной инстанции — при подготовке административного дела к рассмотрению в суде апелляционной



инстанции; судьей суда кассационной инстанции — при рассмотрении вопроса о передаче кассационных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения судом кассационной инстанции.

О применении обязательства о явке выносится определение в виде отдельного судебного акта (ч. 4 ст. 117, ст. 198 КАС РФ). В таком определении помимо общих сведений, предусмотренных ч. 1 ст. 199 КАС РФ, указываются фамилия, имя, отчество или наименование лица, в отношении которого вынесено определение, его место жительства или место пребывания (нахождения); разъясняются обязанности своевременно являться по вызову суда в судебное заседание либо обеспечивать явку в судебное заседание представителя, в случае перемены места жительства или места пребывания (нахождения) сообщить об этом суду; разъясняется, что неисполнение изложенных обязанностей может послужить основанием для применения в отношении лица привода, наложения на него судебного штрафа (ст. 121 КАС РФ).

Согласно ст. 201 КАС РФ копия определения вручается под расписку или направляется лицу, в отношении которого оно вынесено. При этом обязательство о явке считается возникшим (примененным) с момента получения лицом или доставки лицу копии соответствующего определения суда (ст. 121 КАС РФ, ст. 165.1 ГК РФ).

**Судебный штраф** как мера юридической ответственности представляет собой имущественное воздействие, санкцию, применяемую к лицам, участвующим в деле и содействующим правосудию, а также к иным субъектам за неисполнение возложенных на них законом или судом процессуальных обязанностей, установленных законодательством об административном судопроизводстве.

Такого рода санкции направлены на достижение сразу нескольких целей: обеспечение авторитета судебной власти, наказание за противодействие установленному законом порядку рассмотрения судом административных дел, предупреждение возможных нарушений процессуальных обязанностей, содействие выполнению задач административного судопроизводства.

Основанием для наложения штрафа является проявленное неуважение к суду, если данные действия не влекут уголовную ответственность, предусмотренную УК РФ.

Под неуважением к суду понимается совершение действий (бездействия), свидетельствующих о явном пренебрежении к установленным в суде правилам поведения (например, использование в тексте поданного в суд процессуального документа неприличных выражений, не оскорбляющих участников судебного разбирательства, лиц, содействующих осуществлению правосудия, суд; не обусловленное изменением обстоятельств дела или другими объективными причинами неоднократное заявление одного и того же ходатайства, в отношении которого уже вынесено и оглашено определение суда). При этом не должны квалифицироваться в качестве неуважения к суду такие действия (бездействие), ответственность за совершение которых предусмотрена иными нормами процессуального законодательства (например, непредставление истребуемых судом доказательств, неявка надлежащим образом извещенного лица, явка которого была признана судом обязательной, в судебное заседание), а также такие действия (бездействие), которые влекут уголовную ответственность.

Если при рассмотрении административного дела суд обнаружит в действиях лиц, участвующих в деле, иных участников судебного разбирательства, должностных лиц или иных лиц признаки преступления, он сообщает об этом в органы дознания или предварительного следствия (ч. 4 ст. 200 КАС РФ).

Кроме того, законодательство предусматривает возможность применения штрафа в качестве меры процессуального принуждения и в следующих случаях:

- 1) неисполнение обязательства о явке (ч. 3 ст. 121 КАС РФ);
- 2) противодействие стороны своевременной подготовке административного дела к судебному разбирательству, в том числе непредставление или несвоевременное представление возражений и необходимых доказательств (ч. 5 ст. 135 КАС РФ, ч. 1 ст. 257 КАС РФ);
- 3) нарушение порядка в судебном заседании (ч. 2 ст. 143 КАС РФ);
- 4) неявка в судебное заседание без уважительных причин лиц, участие которых при рассмотрении административного дела в силу закона является обязательным или признано судом обязательным (ч. 3 ст. 150 КАС РФ);

5) повторная неявка представителя лица, участвующего в деле, если КАС РФ предусмотрено обязательное ведение административного дела с участием представителя (ч. 4 ст. 150 КАС РФ);

6) неявка в судебное заседание вызванных экспертов, специалистов, переводчиков, не представивших сведений об уважительных причинах неявки (ч. 3 ст. 151 КАС РФ);

7) несообщение в суд о принятых мерах по устранению выявленных нарушений законности на основании вынесенного судом частного определения (ч. 3 ст. 200 КАС РФ);

8) непредставление необходимых и истребуемых судом доказательств (ч. 12 ст. 226 КАС РФ) и др.

Вопрос о наложении на лицо судебного штрафа разрешается в судебном заседании, по результатам которого выносится мотивированное определение суда. Лицу, на которое налагается судебный штраф, должна быть предоставлена возможность давать объяснения, представлять иные доказательства, подтверждающие отсутствие оснований для наложения штрафа в судебном заседании. В ходе судебного заседания ведется аудиопротоколирование и составляется протокол в письменной форме (ст. 204 КАС РФ). Неявка в судебное заседание указанного лица, надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению вопроса о наложении судебного штрафа.

В силу ч. 3 ст. 123 КАС РФ на определение о наложении судебного штрафа может быть подана частная жалоба в течение месяца со дня получения копии данного определения. Частная жалоба, представление прокурора на определение суда по вопросу о применении меры процессуального принуждения может быть подана лицом, в отношении которого применена соответствующая мера, его представителем, наделенным полномочием на обжалование судебного акта, правопреемником, прокурором. В случаях подачи жалобы иными лицами она возвращается лицу, ее подавшему (п.1 ч. 1 ст. 301 КАС РФ).

На основании определения суда о наложении судебного штрафа выдается исполнительный лист. Поскольку судебные штрафы взыскиваются в доход федерального бюджета, в качестве взыскателя в соответствующем исполнительном листе указывается Российская Федерация в лице главного администратора соответствующих доходов федерального

бюджета — Федеральной службы судебных приставов. Судебные штрафы, наложенные судом на должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и других органов, организаций, на государственных и муниципальных служащих, взыскиваются из личных средств этих лиц (ч. 3 ст. 122 КАС РФ).

## **2. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ**

### **2.1. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами**

**Понятие и признаки нормативного правового акта.** Правовой акт понятие родовое, включающее в себя не только нормативные правовые акты, но и акты ненормативного характера. По этой причине важно знать содержание понятия «нормативный правовой акт», поскольку это влияет на решение вопроса судом о принятии административного искового заявления к производству с целью определения процессуальной процедуры рассмотрения административного дела.

Легальное определение понятия «нормативный правовой акт» в законодательстве отсутствует. В правовой доктрине и судебной практике под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, а под правовой нормой — общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Указанное определение нашло отражение в ряде документов (Обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Рос. Федерации от 11 нояб. 1996 г. №781-П ГД ; Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : утв. приказом М-ва юстиции Рос. Федерации от 4 мая 2007 г. № 88), а также в правовых позициях

На уровне судебного толкования выделяют следующие признаки нормативного правового акта:

издание нормативного правового акта в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений<sup>59</sup>.

Нормативный характер могут носить и приложения, утвержденные нормативным правовым актом.

До принятия Федерального закона от 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов» неоднозначно складывалась практика по оспариванию в суде актов органов власти, не отвечающих форме и порядку принятия, но обладающих нормативными признаками (письма, разъяснения и т. п.). Указанным Федеральным законом было изменено не только название

---

Конституционного Суда Российской Федерации (По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П ; По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Рос. Федерации от 21 июля 1995 г. 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации"» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» от 17 ноября 1997 г. № 17-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

<sup>59</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2007 г. № 48. П. 9 ; О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 30 июля 2013 г. № 58. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, но она была дополнена ст. 217.1, закрепляющей правила рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

**Подведомственность и подсудность дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.** К подведомственности судов общей юрисдикции и Верховного Суда Российской Федерации отнесено большинство дел об оспаривании нормативных правовых актов.

Арбитражные суды (Суд по интеллектуальным правам) рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии (ч. 1 ст. 191 АПК РФ). Заявителями по таким делам являются организации, а также лица, имеющие статус индивидуального предпринимателя.

Нормативный правовой акт может быть объектом оспаривания в Конституционном Суде Российской Федерации<sup>60</sup>, конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации<sup>61</sup>. Правило о разграничении компетенции по рассмотрению дел между перечисленными судами и судами общей юрисдикции закреплено в ч. 5 ст. 208 КАС РФ. Не подлежит оспариванию в суде общей юрисдикции нормативный правовой акт, если в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами его проверка относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации. Что касается конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, то они наделены ком-

---

<sup>60</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. Ст. 3.

<sup>61</sup> О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ.

петенцией по проверке законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации на предмет соответствия таких актов конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Отсутствие конституционного (уставного) суда в субъекте Российской Федерации не препятствует обращению с административным исковым заявлением в суд общей юрисдикции.

Родовая подсудность рассматриваемой категории дел определяется следующим образом.

Верховный Суд Российской Федерации по первой инстанции рассматривает дела 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 (п. 1 ст. 21 КАС РФ).

Из актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, объектами оспаривания исключительно в высшем судебном органе могут быть акты федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования (п. 1.1 ст. 21 КАС РФ).

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами,

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований (п. 2 ст. 20 КАС РФ).

В соответствии со ст. 19 КАС РФ районные суды рассматривают подведомственные административные дела, в том числе дела об оспаривании нормативных правовых актов, за исключением тех, которые отнесены к подсудности Верховного Суда Российской Федерации, судов субъектов Российской Федерации, военных судов.

**Возбуждение административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.** Правом на обращение в суд с административным иском заявлением об оспаривании нормативных правовых актов обладает довольно широкий круг субъектов (чч. 1—4, ст. 208 КАС РФ), который совпадает с кругом субъектов оспаривания актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, хотя ст. 208 КАС РФ и носит название «Предъявление административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим». Такой вывод следует из буквального толкования нормы ст. 217.1 КАС РФ, предусматривающей, что административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном настоящей главой, т. е. главой 21 КАС РФ «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Итак, в круг субъектов оспаривания вышеуказанных актов входят:

1. Лица, в отношении которых применен акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы (ч. 1 ст. 208 КАС РФ).

2. Общественное объединение в защиту прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественного объединения в случае, если это предусмотрено федеральным законом (ч. 2 ст. 208 КАС РФ).



Обращение общественного объединения с административным иском в суд направлено на защиту прав, свобод и законных интересов других лиц и допускается при условии прямого указания в законе.

3. Прокурор в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ч. 1 ст. 39, ч. 3 ст. 208 КАС РФ).

В частности, Генеральный прокурор Российской Федерации, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации вправе обратиться с административным иском 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 (ч. 2 ст. 39 КАС РФ).

Следует отметить, что инициирование прокурором производства по такой категории дел обусловлено положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ст.ст. 1, 22, 23, 28).

Помимо прокурора в ч. 3 ст. 208 КАС РФ названы другие должностные лица и органы, кому законом предоставлено право на обращение с административным иском в суд. Это Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, если полагают, что принятый нормативный правовой акт нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан.

4. Избирательные комиссии (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования)<sup>62</sup>.

Указанные избирательные комиссии вправе оспорить в суде нормативные правовые акты и акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Такие акты, по заявлению избирательной комиссии, не соответствуют иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушают избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации либо ее компетенцию (ч. 4 ст. 208 КАС РФ).

5. Согласно ч. 1 ст. 4, ст. 40 КАС РФ к числу субъектов оспаривания актов следует отнести Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Они вправе обратиться с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов.

Обращение с административным иском заявлением в суд не ограничено сроком, за исключением подачи административного искового заявления о признании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования недействующим. Для оспаривания такого нормативного правового акта законодатель установил десятидневный срок, исчисляемый со дня принятия соответствующего нормативного правового акта (ч. 7 ст. 208 КАС РФ).

По данной категории дел не требуется предварительное обращение в вышестоящий орган, к вышестоящему должностному лицу.

---

<sup>62</sup> В соответствии ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в системе избирательных комиссий выделяют окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии и участковые комиссии. Однако комиссиям подобного рода процессуальным законом не предоставлено право на обращение в суд.

Форма и содержание административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта и акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, должны соответствовать общим требованиям (форма — чч. 1, 8, 9 ст. 125 КАС РФ; содержание — пп. 1, 2, 4 и 8 ч. 2, ч. 6 ст. 125 КАС РФ).

Закрепив общие требования к содержанию административного искового заявления, законодатель отдельно предусмотрел требования к содержанию административного искового заявления, подаваемого прокурором в порядке ч. 1 ст. 39 КАС РФ, а также лицами в защиту «чужих» интересов в порядке ст. 40 КАС РФ.

Эти требования получили закрепление в ч. 6 ст. 125 КАС РФ. Так, в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении также должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином.

Независимо от субъектного состава лиц, обратившихся за судебной защитой своих или «чужих» прав, свобод и законных интересов, в административном исковом заявлении должны быть указаны следующие дополнительные сведения:

1) наименование органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации, должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт;

2) наименование, номер, дата принятия оспариваемого нормативного правового акта, источник и дата его опубликования;

3) сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом;

4) сведения о том, какие права, свободы и законные интересы заявителя или лица, в интересах которого подано административное исковое заявление, нарушены, или о том, что существует реальная угроза их нарушения;

5) наименование и отдельные положения нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части;

6) требование о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим с указанием на несоответствие законодательству Российской Федерации всего нормативного правового акта или отдельных его положений (ч. 2 ст. 209 КАС РФ).

Как и любое административное исковое заявление, административное исковое заявление по рассматриваемой категории дел должно иметь приложение.

В соответствии с пп. 1, 2, 4 и 5 ч. 1 ст. 126, п. 4 ч. 2 ст. 209, ч. 3 ст. 209 КАС РФ к административному исковому заявлению прилагаются следующие документы:

1. Документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют (п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС РФ).

Такие документы представляет в суд административный истец, обладающий государственными или иными публичными полномочиями, поскольку направление другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, является его процессуальной обязанностью.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (п. 55) разъяснено, что при разрешении вопроса об исполнении административным истцом такой процессуальной обязанности судье необходимо исходить из того, что копии административного искового заявления и приложенных к нему документов считаются доставленными (врученными) и в тех случаях, когда они поступили лицу, которому они направлены (адресату), но по обстоятельствам, зависящим от него, не были ему вручены или адресат не ознакомился с ними (п. 1 ст. 165.1 ГК РФ).

Административный истец, не обладающий государственными или иными публичными полномочиями, может направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или иным способом, позволяющим суду убедиться в получении адресатом копий заявления и документов (ч. 7 ст. 125 КАС).

В случае, если другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов не были направлены, в суд представляются копии заявления и документов в количестве, соответствующем числу административных ответчиков и заинтересованных лиц, а при необходимости также копии для прокурора.

2. Документ, подтверждающий уплату государственной пошлины (п. 2, ч. 1 ст. 126 КАС РФ)<sup>63</sup>.

Административный истец вправе заявить ходатайство о предоставлении отсрочки, рассрочки, об уменьшении размера государственной пошлины и соответствующими документами подтвердить наличие оснований для этого.

3. Документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у гражданина, который является административным истцом и намерен лично участвовать в рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, в Верховном Суде Российской Федерации (п. 4 ч. 1 ст. 126 КАС РФ).

Отсутствие у административного истца — гражданина высшего юридического образования обязывает его вести дело через представителя (ч. 9 ст. 208 КАС РФ).

Необходимо отметить, что норма ч. 9 ст. 208 КАС РФ была предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что законодатель не мог не учитывать специфику этого способа защиты прав, состоящую как в предмете рассмотрения по таким делам (преимущественно вопросы права, а не факта — чч. 7 и 8 ст. 213 КАС РФ), так и то, что по своей природе обжалование гражданином нормативного правового акта не ограничивается только определением его прав и обязанностей, но и затрагивает правовые интересы всех лиц, которые попадают в сферу регулирования этого акта<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Согласно ч. 4 ст. 39 КАС РФ прокурор не несет процессуальной обязанности по уплате судебных расходов.

<sup>64</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Трутнева Евгения Валерьевича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 1781-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Доверенность или иные документы, удостоверяющие полномочия представителя административного истца, документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования, если административное исковое заявление подано представителем (п. 5 ч. 1 ст. 126 КАС РФ).

Наличие высшего юридического образования может подтверждаться дипломом бакалавра, дипломом специалиста, дипломом магистра, дипломом об окончании аспирантуры (адъюнктуры).

Наличие у представителя высшего юридического образования, полученного до вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», может также подтверждаться иными документами, выданными в соответствии с ранее действовавшим правовым регулированием.

Указанные документы представляются в суд в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии<sup>65</sup>.

5. Документы, подтверждающие сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом (п. 4, ч. 2 ст. 209 КАС РФ).

6. Копия оспариваемого нормативного правового акта (ч. 3 ст. 209 КАС РФ).

Несоблюдение требований к форме и содержанию административного искового заявления влечет оставление его без движения, что предусмотрено ч. 1 ст. 130 и ч. 3 ст. 210 КАС РФ.

При устранении недостатков в указанный в определении судьи срок административное исковое заявление считается поданным в день первоначального обращения заинтересованного лица в суд. В противном случае административное исковое заявление считается неподанным и возвращается подавшему его лицу со всеми приложенными к нему документами (ч. 2 ст. 130 КАС РФ).

При решении вопроса о возбуждении производства по делу судья может вынести определение о возвращении административного искового заявления.

---

<sup>65</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 25 нояб. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Основания для возвращения административного искового заявления можно подразделить на общие (пп. 2—7 ч. 1 ст. 129 КАС РФ) и специальные, характерные только для рассматриваемой категории дел (ч. 2 ст. 210 КАС РФ).

В числе специальных оснований значится единственное основание — если оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения не вступили в силу.

Отсюда следует, что объектом оспаривания в суде могут быть только действующие нормативные правовые акты.

Возвращение административного искового заявления не препятствует повторному обращению с административным иском заявлением о том же предмете.

Наряду с возвращением административного искового заявления возможен и отказ в его принятии.

Судья отказывает в принятии административного искового заявления по основаниям, предусмотренным ч. 1 ст. 128 и ч. 1 ст. 210 КАС РФ. К ним относятся:

1) административное исковое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского или уголовного судопроизводства либо арбитражным судом в порядке, предусмотренном арбитражным процессуальным законодательством;

2) административное исковое заявление 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 настоящим Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право;

3) из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца;

4) имеется вступившее в законную силу решение суда по административному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, определение суда о прекращении производства по данному административному делу в связи с принятием отказа административного истца от

административного иска, утверждением соглашения о примирении сторон или имеется определение суда об отказе в принятии административного искового заявления. 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;

5) оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения прекратили свое действие.

Отказ в принятии заявления препятствует повторному обращению с таким административным исковым заявлением.

При решении вопроса о принятии административного искового заявления к производству важно определиться с правильной квалификацией правового акта, что влияет на процессуальную процедуру рассмотрения административного дела и соответственно на законность принятого решения. Так, ТСЖ «Наш дом» обратилось в суд с административным иском о признании незаконными решения Администрации г. Екатеринбурга, оформленного Постановлением от 22 апреля 2011 г. № 1725, и действий ФГБУ «ФКП Росреестра» по снятию с государственного кадастрового учета земельного участка с кадастровым номером 66:41:0701006:0037, а также возложению на ФГБУ «ФКП Росреестра» обязанности осуществить государственный кадастровый учет указанного земельного участка.

В административном исковом заявлении административный истец указал, что таким решением Администрация г. Екатеринбурга вышла за рамки предоставленных полномочий, предприняв действия в отношении имущества, не являющегося государственной или муниципальной собственностью. ФГБУ «ФКП Росреестра» также незаконно приняло решение о снятии земельного участка с кадастрового учета на основании решения лица, не являющегося собственником данного недвижимого имущества.

Решением Октябрьского районного суда г. Екатеринбурга Свердловской области от 11 ноября 2016 г. в удовлетворении административного иска отказано.

Рассмотрев дело по апелляционной жалобе административного истца, суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции и в своем определении указал следующее. Оспариваемый муниципальный правовой акт



(Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 22 апреля 2011 г. № 1725) имеет нормативно-правовой характер, поскольку издан уполномоченным органом местного самоуправления по решению вопросов местного значения (утверждение документации по планировке территории), подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования, соответственно, содержит правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений.

Поскольку административным истцом оспаривается нормативный правовой акт органа местного самоуправления, то настоящее дело должно быть рассмотрено с обязательным участием прокурора, однако суд первой инстанции не привлек прокурора к участию в деле, не известил его о времени и месте судебного разбирательства по делу. В результате административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассмотрено без участия прокурора.

Кроме того, суд первой инстанции неправильно применил нормы процессуального права, фактически рассмотрел административное дело в части оспаривания постановления по правилам главы 22 КАС РФ, регулирующей вопросы производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) публичных органов, не подлежащей применению при оспаривании нормативно-правового акта.

Суд не рассмотрел по существу заявленный спор в соответствии с нормами главы 21 КАС РФ, обстоятельства, указанные в ч. 8 ст. 213 КАС РФ, не выяснил, проверку оспариваемого нормативного правового акта на соответствие законодательству, имеющему большую юридическую силу, не осуществил.

Судом было принято к производству дополнительное требование о возложении на ФГБУ «ФКП Росреестра» обязанности осуществить государственный кадастровый учет земельного участка, которое по своему содержанию относится к требованиям, рассматриваемым по правилам главы 22 КАС РФ. При этом соединение в одном производстве дел об оспаривании нормативно-правовых актов (глава 21 КАС РФ) и индивидуально-правовых актов (глава 22 КАС РФ) невозможно, поскольку процедура их рассмотрения регулируется различными нормами.

Суд апелляционной инстанции рекомендовал суду первой инстанции при новом рассмотрении дела разрешить вопрос о раздельном рассмотрении требований, вытекающих из главы 21 КАС РФ (дела об оспаривании нормативно-правовых актов) и главы 22 КАС РФ (дела об оспаривании индивидуально-правовых актов), определить круг лиц, участвующих в деле, привлечь прокурора для дачи заключения, проверить процедуру и порядок принятия оспариваемого нормативного правового акта, основания для его принятия, установить обстоятельства, указанные в ч. 8 ст. 213 КАС РФ<sup>66</sup>.

**Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.** Рассмотрению административного дела предшествует его подготовка к судебному разбирательству, проводимая по общим правилам главы 13 КАС РФ. Все процессуальные действия, совершаемые сторонами, представителями сторон, судом, направлены на обеспечение правильного и своевременного рассмотрения дела.

Срок рассмотрения административных дел данной категории установлен законом и может быть общим и сокращенным.

Общий срок рассмотрения административного дела зависит от уровня суда. В Верховном Суде Российской Федерации административные дела рассматриваются и разрешаются до истечения трех месяцев, в других судах до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству (ч. 1 ст. 141 КАС РФ). С учетом сложности дела допускается продление установленного законом срока, но не более чем на один месяц (ч. 2 ст. 141 КАС РФ).

Продление срока относится к компетенции председателя соответствующего суда.

Сокращенные сроки рассмотрения установлены для административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, принятых избирательными комиссиями, либо нормативных правовых актов по вопросам реализации избиратель-

---

<sup>66</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 3 марта 2017 г. по делу № 33-а-3226 / 2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума. Такие дела рассматриваются судом в период избирательной кампании, кампании референдума в течение пяти дней со дня поступления административного искового заявления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Если факты, содержащиеся в административном исковом заявлении, требуют дополнительной проверки, оно должно быть рассмотрено и разрешено не позднее чем через десять дней после дня его подачи (ч. 2 ст. 213, ч. 1 ст. 241 КАС РФ).

В сокращенный срок рассматриваются и административные дела об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования. Срок установлен в десять дней и исчисляется с момента поступления административного искового заявления в суд (ч. 3 ст. 213 КАС РФ).

Административные дела рассматриваются с участием прокурора, который участвует в деле в форме дачи заключения по делу. Однако прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления (ч. 7 ст. 39, ч. 4 ст. 213 КАС РФ).

В качестве административного ответчика могут выступать органы и должностные лица, принявшие оспариваемый нормативный акт либо акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами.

Неявка в судебное заседание административного истца, прокурора, участвующего в деле в форме дачи заключения по делу, представителей административного ответчика не является препятствием к рассмотрению административного дела, при условии, если явка таких лиц не была признана судом обязательной (ч. 5 ст. 213 КАС РФ).

Невыполнение требования суда об обязательной явке в судебное заседание влечет для представителей органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, наложение судебного штрафа по правилам ст. 123 КАС РФ. Размер судебного

штрафа, налагаемого на орган государственной власти, иной государственный орган, не может превышать ста тысяч рублей, на орган местного самоуправления, иные органы и организации, которые наделены отдельными государственными или иными публичными полномочиями, — восьмидесяти тысяч рублей, на организацию — пятидесяти тысяч рублей, на должностное лицо — тридцати тысяч рублей, на государственного или муниципального служащего — десяти тысяч рублей (ч. 1 ст. 122 КАС РФ).

Поскольку административные дела данной категории рассматриваются и разрешаются судом по общим правилам производства в суде первой инстанции, но с учетом особенностей, предусмотренных главой 21 КАС РФ, не исключается применение к лицам, участие которых в судебном разбирательстве признано обязательным, и других мер процессуального принуждения. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 121 КАС РФ к названным лицам может быть применена мера процессуального принуждения в виде обязательства о явке.

Такая мера может быть применена судьей суда первой инстанции сразу после принятия административного искового заявления к производству или при назначении административного дела к судебному разбирательству. О применении обязательства о явке выносится определение в виде отдельного судебного акта (ч. 4 ст. 117, ст. 198 КАС РФ). В определении обязательно должно быть указано, что неисполнение обязательств о явке может послужить основанием для применения в отношении лица привода, наложения на него судебного штрафа (ст. 121 КАС РФ).

Копия данного определения направляется лицу, в отношении которого оно вынесено, или вручается ему под расписку (ст. 201 КАС РФ)<sup>67</sup>.

Необходимо отметить, что по факту неявки в судебное заседание надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания прокурора, вступающего в дело для дачи заключения, суд может вынести частное определение (ч. 1 ст. 151 КАС РФ).

---

<sup>67</sup> См.: О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 13 июля 2017 г. № 21 ; О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В большинстве случаев административные дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматриваются в суде первой инстанции судьей единолично.

Согласно положениям ст. 29 КАС РФ коллегиально (в составе трех судей) рассматриваются административные дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (п. 1 ч. 2 ст. 29 КАС РФ). Дела относятся к подсудности Верховного Суда Российской Федерации;

2) направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение (п. 4 ч. 2 ст. 29 КАС РФ). Судами первой инстанции являясь суды субъектов Российской Федерации;

3) особо сложные с точки зрения мотивированного заявления судьи (п. 5 ч. 2 ст. 29 КАС РФ). Решение о коллегиальном рассмотрении дела принимается председателем суда.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта по существу суду в силу предписаний, содержащихся в ч. 8 ст. 213 КАС РФ), необходимо установить:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

процедуру принятия нормативных правовых актов;

правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данного нормативного правового акта предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Подробно о проверке судом соблюдения порядка принятия нормативного правового акта см.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2007 г. № 48. Пп. 17 – 23.

Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации, если судом будет установлено, что при издании оспариваемого нормативного правового акта было нарушено хотя бы одно из вышеперечисленных требований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта<sup>69</sup>;

3) соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При проверке законности нормативного правового акта суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении (ч. 7 ст. 213 КАС РФ).

Обязанности по судебному доказыванию обстоятельств, входящих в предмет судебного доказывания, распределяются следующим образом.

На административном истце лежит обязанность доказывания обстоятельств, свидетельствующих о нарушении оспариваемым нормативным правовым актом прав, свобод и законных интересов его либо лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, о применении нормативного правового акта в отношении его либо лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление.

Административный ответчик, принявший нормативный правовой акт, доказывает законность принятия нормативного правового акта и соответствие его нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд устанавливает:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц;

3) соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (ч. 3 ст. 217.1 КАС РФ).

---

<sup>69</sup> Там же. П. 17.

На административном истце лежит бремя доказывания нарушения прав, свобод и законных интересов его или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление. Кроме того, административному истцу надлежит доказывать наличие у оспариваемого акта нормативных свойств, позволяющих применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц.

Административный ответчик (орган, организация или должностное лицо) обязан доказывать соответствие положений оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений.

Применительно к рассмотрению административных дел об оспаривании нормативных правовых актов необходимо отметить, что закон не допускает утверждение соглашения о примирении сторон (ч. 12 ст. 213 КАС РФ), не препятствует суду рассмотреть спор по существу в случае отказа от требования или его признания (ч. 10 ст. 213 КАС РФ).

Если при рассмотрении дела будет установлено, что нормативный правовой акт утратил силу или отменен (изменен), суд вправе прекратить производство по делу, если он перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца (п. 1 ч. 2 ст. 214 КАС РФ).

Вместе с тем если при его рассмотрении установлено применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов, суд не может прекратить производство по этому административному делу (ч. 11 ст. 213 КАС РФ).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации отказ в рассмотрении заявления об оспаривании нормативного акта, утратившего силу после обращения в суд в связи с отменой издавшим его органом, противоречит праву на судебную защиту и на справедливое судебное разбирательство, поскольку приоритетным является обеспечение судебной защиты законных интересов заявителя от нарушений, связанных с действием оспариваемого нормативного правового акта<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> По жалобе граждан Вихровой Любови Александровны, Каревой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьями 220 и 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 12 мая 2005 г. № 244-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При приостановлении производства, отложении судебного разбирательства применяются правила главы 16, ст. 152 КАС РФ.

Производство по административному делу может быть окончено без вынесения решения по делу при прекращении производства по делу (ст. 214 КАС РФ) либо оставлении административного искового заявления без рассмотрения (пп. 2—5 ч. 1 ст. 196 КАС РФ).

В ходе рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта и признании судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части судом может быть выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, что влечет за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

В этом случае суду предоставлено право возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части (ч. 4 ст. 216 КАС РФ). Так, в одном из решений суда первой инстанции, которое обжаловалось в апелляционном порядке, указано: «В целях исключения недостаточной правовой урегулированности правоотношений в сфере взаиморасчетов указанных организаций за услуги по передаче электрической энергии Судебная коллегия, с учетом части 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 7 Основ ценообразования, возлагает на РЭК Краснодарского края обязанность принять нормативный правовой акт, заменяющий Приказ № 42/2015-э в части, признанной судом апелляционной инстанцией недействующей»<sup>71</sup>.

На наш взгляд, законодательное решение (ч. 4 ст. 216 КАС РФ) не согласуется с полномочиями органов судебной власти. В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации

---

<sup>71</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 13 июля 2017 г. № 18-АПГ17-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Данный вывод подтверждается и позицией Верховного Суда Российской Федерации<sup>72</sup>.

По этой причине вполне справедливо замечание некоторых авторов, что в подобной ситуации «уместнее было бы говорить о праве суда давать рекомендации о принятии нового нормативного правового акта, заменяющего нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части»<sup>73</sup>.

Анализ материалов судебной практики показывает, что суды в своих решениях порой оговаривают отсутствие оснований для возложения обязанности по принятию нового нормативного правового акта<sup>74</sup>.

В контексте полномочия, предоставленного суду ч. 4 ст. 216 КАС РФ, вызывает недоумение и полномочие суда о запрете применения оспариваемого в судебном порядке нормативного правового акта или его отдельных положений в отношении административного истца (ст. 211 КАС РФ).

---

<sup>72</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 7 нояб. 2007 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>73</sup> Комментарий к главам 21 «Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» и 22 «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 31 мая 2016 г. / С. Н. Махина [и др.] : подготовлен для системы «КонсультантПлюс». Дата публикации: 31.05.2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>74</sup> См., напр.: Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 8 сент. 2016 г. № 74-АПГ16-6 ; Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 22 июня 2017 г. № 46-АПГ17-15. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Следует согласиться с тем, что применение какого-либо нормативного правового акта или его отдельных положений не может быть запрещено судом до момента вступления в законную силу судебного решения, признающего несоответствие оспариваемого акта нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу<sup>75</sup>.

**Решение суда по делу о признании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, недействующим.** По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта по существу суд может вынести одно из следующих решений:

1) решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты (п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ).

При определении даты, с которой нормативный правовой акт признается недействующим, суд исходит из обстоятельств административного дела, что должно быть отражено в мотивировочной части решения.

Нормативный правовой акт или его часть могут быть признаны не действующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае, если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны не действующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить. Оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствуют, может быть признан судом не действующим полностью или в части со дня вступления в силу оспариваемого акта.

---

<sup>75</sup> Рожкова М. А., Глазкова М. Е., Савина М. А. Актуальные проблемы унификации гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства : монография / под общ. ред. М. А. Рожковой. М., 2015.

Если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу<sup>76</sup>;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (п. 2 ч. 2 ст. 215 КАС РФ).

По делам об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, суд также выносит два вида решений:

1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, и о признании этого акта не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты (п. 1 ч. 5 ст. 217.1 КАС РФ);

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (п. 2 ч. 5 ст. 217.1 КАС РФ).

По содержанию решение суда должно соответствовать общим требованиям ст. 180 КАС РФ и специальным (чч. 3—4 ст. 215 КАС РФ).

Так, в резолютивной части судебного решения по делу об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, должно быть указано:

на удовлетворение административного иска полностью или в части и на признание оспариваемого нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодатель-

---

<sup>76</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2007 г. № 48. П. 28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ства и обладающего нормативными свойствами, не действующим полностью или в части или на отказ в удовлетворении административного иска<sup>77</sup>;

дата, с которой оспариваемый нормативный правовой акт, акт, содержащий разъяснения законодательства и обладающий нормативными свойствами признается не действующим полностью или в части;

указание на порядок опубликования решения суда или сообщения о его принятии.

Новеллой Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является норма ч. 3 ст. 215, предусматривающая указание в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта на тот факт, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов.

Согласно п. 5 ч. 4 ст. 215 КАС РФ в резолютивной части судебного решения допускается указывать и другие сведения по вопросам, разрешенным судом.

Решение вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование, что следует из системного толкования норм ч. 5 ст. 215, ч. 1 ст. 186 КАС РФ.

При признании нормативного правового акта недействующим не могут применяться нормативные правовые акты, имеющие меньшую юридическую силу или воспроизводящие оспоренный нормативный правовой акт либо на нем основанные и из него вытекающие.

Для оспаривания таких нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, тождественных ранее признанному судом недействующим, законодатель допускает возможность применения упрощенной процессуальной процедуры — упрощенного производства.

На рассмотрение административного дела в порядке упрощенного производства необходимо согласие административного ответчика.

---

<sup>77</sup> В решении должно содержаться полное описание нормативного правового акта (наименование, номер, дата принятия и наименование органа или должностного лица, его издавших или принявших).

Рассматривая дело в упрощенном производстве, суд не проверяет законность повторно принятого нормативного правового акта, если на момент его принятия отсутствовали изменения в законодательстве, которому противоречил признанный не действующим полностью или в части нормативный правовой акт (ч. 5 ст. 216 КАС РФ).

При рассмотрении административного дела о признании нормативного правового акта недействующим прокурор дает заключение по делу в письменной форме, поскольку такая процессуальная процедура предполагает исследование в судебном заседании письменных доказательств.

Мотивировочная часть решения суда по административному делу, рассмотренному в порядке упрощенного производства, должно содержать:

1) обоснование тождественности повторно принятого нормативного правового акта и нормативного правового акта, ранее признанного судом недействующим;

2) указание на отсутствие изменений в соответствующем законодательстве;

3) указание на решение суда, которым тождественный нормативный правовой акт признан недействующим.

Судебное решение по нормативному правовому акту не может быть преодолено повторным принятием такого же нормативного правового акта.

## **2.2. Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих**

**Общие положения.** Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти и иных органов и организаций, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих рассматриваются по общим правилам производства в суде первой инстанции с учетом особенностей, установленных главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В период действия главы 25 ГПК РФ суды в своей деятельности руководствовались разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в постановлении от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», которое в настоящее время не применяется<sup>78</sup>.

Тем не менее разъяснения относительно понятия объектов оспаривания (решения, действия, бездействие) вполне могут использоваться в практической деятельности. Итак, что следует понимать под решением, действием (бездействием)?

*Решение* — это акт органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного, муниципального служащего, принятый единолично или коллегиально, содержащий властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций.

Решения могут приниматься как в письменной, так и устной форме. Письменное решение может иметь определенный вид (например, распоряжение) либо может быть оформлено произвольно (ответ на обращение гражданина, акт и т. п.). Так, по одному из административных дел военный прокурор Воронежского гарнизона, обратившийся в суд в интересах гражданина Е., оспаривал незаконность решения Департамента архитектуры и строительной политики Воронежской области от 12 ноября 2013 г. № 61-01-10/1735 об отказе в предоставлении гражданину Е. единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения за счет средств федерального бюджета, оформленное в виде письма<sup>79</sup>.

К решениям как объектам оспаривания относится представление прокурора<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Постановление не применяется с сентября 2016 года.

<sup>79</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 10 апр. 2017 г. № 14-КГ17-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>80</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 25 нояб. 2015 г. Доступ из справ.-правовой «КонсультантПлюс».

*Действие* — это властное волеизъявление органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению.

*Бездействие* — неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих органов или лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами).

Решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего являются предметом судебного рассмотрения если в результате таких решений, действий (бездействия):

нарушены или оспорены права, свободы и законные интересы гражданина, организации или иного лица:

созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов;

на них незаконно возложены какие-либо обязанности (ч. 1 ст. 218 КАС РФ).

**Подведомственность и подсудность административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.** По делам рассматриваемой категории предусмотрена альтернативная подведомственность. Это означает, что заинтересованное лицо вправе обратиться в вышестоящий орган, к вышестоящему должностному лицу либо в суд. При этом обращение в вышестоящий орган, к вышестоящему должностному лицу не является препятствием к последующему обращению в суд. Например, в случае неполучения в установленный законом срок ответа на письменное обращение.

При применении норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации следует учитывать, что по смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 ГК РФ), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ<sup>81</sup>.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» в качестве примеров приведены дела по служебным спорам, в том числе дела, связанные с прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилья жилищного фонда социального использования, договору найма жилья специализированного жилищного фонда.

Арбитражные суды субъектов Российской Федерации рассматривают по правилам АПК РФ дела об оспаривании решений и действий (бездействия), ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (глава 24 АПК РФ). К компетенции Суда по интеллектуальным правам отнесены дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности, федерального органа исполнительной власти по селекционным достижениям и их

---

<sup>81</sup> О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36. П. 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



должностных лиц, а также органов, уполномоченных Правительством Российской Федерации рассматривать заявки на выдачу патента на секретные изобретения; об оспаривании решения федерального антимонопольного органа о признании недобросовестной конкуренцией действий, связанных с приобретением исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, товаров, работ, услуг и предприятий; о признании недействительным патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец или селекционное достижение; решения о предоставлении правовой охраны товарному знаку, наименованию места происхождения товара и о предоставлении исключительного права на такое наименование, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их признания недействительными<sup>82</sup>.

В судебной практике неоднозначно решается вопрос определения подведомственности административного дела об оспаривании представления прокурора. Как указано в одном из определений Верховного Суда Российской Федерации, позиция арбитражных судов о неподведомственности спора арбитражному суду противоречит разъяснению Верховного Суда Российской Федерации, изложенному в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015), утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 ноября 2015 г., в соответствии с которым представление прокурора не может быть исключено из числа решений органов государственной власти, которые могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>83</sup>.

Административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов, наделенных властными полномочиями, по первой инстанции рассматривают:

---

<sup>82</sup> Об арбитражных судах в Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 28 апр. 1995 г. № 1-ФКЗ. Ст. 43.4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>83</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 25 янв. 2017 г. № 308-КГ16-16394 по делу N А63-12736/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- 1) районные суды, гарнизонные военные суды<sup>84</sup>;
- 2) верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа:

дела данной категории, связанные с государственной тайной;  
дела об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей, приостановлении или прекращении их отставки;

дела 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 (пп. 1,3,4 ч. 1 ст. 20 КАС РФ);

3) Верховный Суд Российской Федерации:

дела 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;

дела об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о приостановлении или прекращении полномочий судей либо приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд Российской Федерации предусмотрено федеральным законом;

дела об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена

---

<sup>84</sup> О военных судах в Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ. Ст.ст. 7, 22.

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;

дела 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;

дела 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 (с 1 января 2017 г.). В то же время посредством судебного решения нельзя обязать прокурора, исполняющего свои полномочия, принять по итогам проверки те или иные меры прокурорского реагирования (пп. 2,3,4,13,14 ч. 1 ст. 21 КАС РФ).

Территориальная подсудность административного дела определяется по месту нахождения административного ответчика — соответствующего органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями. Административные иски к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему предъявляются в суд по месту нахождения органа, в котором перечисленные лица исполняют свои обязанности.

Если же 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,

то по сложившейся судебной практике административное исковое заявление подается в суд того района, на территорию которого распространяются полномочия указанных органов, организации или на территории которого исполняют обязанности соответствующие должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

Мировые судьи не рассматривают дела данной категории, так как рассмотрение административных дел, предусмотренных главой 22 КАС РФ, не относится к их компетенции.

**Возбуждение административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.** Право на обращение в суд с административным иском заявлением предоставлено широкому кругу лиц.

Согласно ч. 1 ст. 218 КАС РФ граждане, организации, иные лица вправе обратиться с административным иском заявлением в суд, если полагают, что:

нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы;

созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации их законных интересов;

на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Аналогичные условия на обращение в суд предусмотрены для общественных объединений — по защите прав, свобод и законных интересов всех членов общественного объединения (ч. 2 ст. 218 КАС РФ).

Заявители, указанные в чч. 1 и 2 ст. 218 КАС РФ, защищают в суде собственные интересы.

Органы же государственной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, иные органы, организации и лица, а также прокурор в пределах своей компетенции, если полагают, что оспариваемые решения, действия (бездействие) 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, вправе обратиться с административным иском заявлением в суд в защиту интересов других лиц (ч. 4 ст. 218 КАС РФ).

Для заявителей, защищающих интересы других лиц, законодатель предусмотрел несколько иные условия для обращения в суд:

право на обращение в суд должно быть предусмотрено КАС РФ (например, ч. 1 ст. 39 КАС РФ определяет условия обращения прокурора);

оспариваемые решение, действие (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.

Для обращения в суд законом установлен общий срок (ч. 1 ст. 219 КАС РФ) и сокращенный.

Общий срок обращения с административным иском заявлением составляет три месяца и исчисляется со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении прав, свобод и законных интересов.

Сокращенный срок установлен КАС РФ только по отдельным требованиям:

об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования (ч. 2 ст. 219 КАС РФ);

о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя (ч. 3 ст. 219 КАС РФ);

об оспаривании решений, действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения (ч. 4 ст. 219 КАС РФ).

По вышеуказанным требованиям срок составляет десять дней и исчисляется со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Для оспаривания некоторых решений, действий (бездействия) федеральными законами могут быть установлены специальные сроки на обращение в суд. Так, решения Высшей

квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о приостановлении либо прекращении полномочий судей, привлечении их к дисциплинарной ответственности, приостановлении либо прекращении отставки судей, а также об отказе в рекомендации на должности судей могут быть обжалованы заинтересованными лицами в течение десяти дней со дня получения копии соответствующего решения, за исключением решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации об отказе в рекомендации на должности судей, о привлечении судей к дисциплинарной ответственности, приостановлении либо прекращении полномочий судей, приостановлении либо прекращении их отставки (ч. 2 ст. 26 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»).

Пропуск срока на обращение с заявлением в суд не является основанием для отказа в принятии административного искового заявления. При наличии уважительной причины срок может быть восстановлен судом в предварительном судебном заседании или судебном заседании.

Установив факт пропуска срока на обращение в суд без уважительной причины, суд в предварительном судебном заседании принимает решение об отказе в удовлетворении административного иска без исследования иных фактических обстоятельств по административному делу (ч. 5 ст. 138 КАС РФ). Данное решение не может быть принято по административным делам, подлежащим последующему рассмотрению судом коллегиально.

Пропуск срока обращения в суд без уважительной причины, а также отказ в восстановлении пропущенного срока обращения в суд являются основанием для отказа в удовлетворении административного искового заявления. Так, по одному из административных дел Куйбышевский районный суд г. Санкт-Петербурга отказал в удовлетворении требований административных истцов о признании незаконным решения Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга от 4 февраля 2016 г. о продлении срока действия разрешения на строительство.

Учитывая принцип доступности и публичности оспариваемого решения (размещено на сайте Службы государственного и строительного надзора и экспертизы Санкт-Петер-

бурга в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в открытом доступе в течение недели с момента принятия решения), суд пришел к выводу, что административные истцы были осведомлены о наличии своего нарушенного права не позднее 11 февраля 2016 г.

За судебной защитой административные истцы обратились 9 июня 2016 г. Доказательств уважительной причины пропуска на обращение в суд не представили, в связи с чем суд не нашел оснований для его восстановления.

Суд апелляционной инстанции оставил решение Куйбышевского районного суда г. Санкт-Петербурга от 3 октября 2016 г. без изменения, апелляционную жалобу административных истцов без удовлетворения<sup>85</sup>.

Форма административного искового заявления по делам данной категории должна соответствовать общим требованиям, предъявляемым к административным исковым заявлениям, предусмотренным чч. 1, 8, 9 ст. 125 КАС РФ.

Согласно ст. 220 КАС РФ в административном исковом заявлении указываются общие сведения, предусмотренные пп. 1, 2, 8, 9 ч. 2 и ч. 6 ст. 125 КАС РФ, а также сведения, исключительно касающиеся такого рода споров:

1) орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемое решение либо совершившие оспариваемое действие (бездействие);

2) наименование, номер, дата принятия оспариваемого решения, дата и место совершения оспариваемого действия (бездействия);

3) сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие (от принятия каких решений либо от совершения каких действий в соответствии с обязанностями, возложенными в установленном законом порядке, уклоняются орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями);

4) иные известные данные в отношении оспариваемых решения, действия (бездействия). В случае оспаривания решения, действия (бездействия) судебного пристава-исполнителя в числе таких данных указываются известные сведения

---

<sup>85</sup> Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 22 мая 2017 г. № 33а- 7867 / 2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

об исполнительном документе, в связи с исполнением которого оспариваются решение, действие (бездействие), и об исполнительном производстве;

5) сведения о правах, свободах и законных интересах административного истца, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием), а в случае подачи заявления прокурором или указанными в ст. 40 КАС РФ лицами — о правах, свободах и законных интересах иных лиц;

6) нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемые решение, действие (бездействие);

7) сведения о невозможности приложения к административному исковому заявлению каких-либо документов, которые должны быть приложены к заявлению, и соответствующие ходатайства;

8) сведения о том, подавалась ли в вышестоящий в порядке подчиненности орган или вышестоящему в порядке подчиненности лицу жалоба по тому же предмету, который указан в подаваемом административном исковом заявлении. Если такая жалоба подавалась, указываются дата ее подачи, результат ее рассмотрения;

9) требование о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями (ч. 2 ст. 220 КАС РФ).

Административное исковое заявление прокурора, предъявляемое в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, должно содержать обоснование причин, исключающих возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином (ч. 6 ст. 125 КАС РФ).

К административному исковому заявлению требуется приложить документы, перечисленные в ч. 1 ст. 126 КАС РФ.

Кроме того, если вышестоящим в порядке подчиненности органом или лицом была рассмотрена жалоба по тому же предмету, к административному исковому заявлению прилагается копия полученного ответа.

Одним из приложений может быть документ о соблюдении досудебного порядка разрешения спора, если такой порядок предусмотрен федеральным законом. Примером может служить норма п. 2 ст. 138 Налогового кодекса Российской Федерации. Акты налоговых органов ненормативного



характера, действия (бездействие) их должностных лиц могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган. Исключением из этого правила являются акты ненормативного характера, принятые 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.

На прокуратуре лежит обязанность по принятию мер к досудебному урегулированию спора в случае, если орган прокуратуры участвует в деле в качестве стороны материально-правового спора.

Такая обязанность отсутствует при обращении прокурора в суд в защиту чужих интересов в порядке ч. 1 ст. 39 КАС РФ. Данный тезис основан на правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации<sup>86</sup>.

Одновременно с подачей административного искового заявления лицом, обратившимся в суд, может быть подано заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску. Допускается подача заявления и в ходе судебного разбирательства, до рассмотрения административного дела по существу, а также до вступления решения в законную силу (ч. 1 ст. 86 КАС РФ). Как указано в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства», при рассмотрении дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя суд в этом же деле вправе рассмотреть вопрос о приостановлении исполнительного производства.

Ходатайство о применении мер предварительной защиты по административному иску может являться и одним из реквизитов административного искового заявления.

По делам данной категории может приниматься мера предварительной защиты в виде приостановления действия оспариваемого решения в части, относящейся к администра-

---

<sup>86</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 20 февр. 2017 г. № 306-ЭС16-16518 по делу № А49-7569/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тивному истцу, или приостановления совершения в отношении административного истца оспариваемого действия (ст. 223 КАС РФ). Инициатива о принятии мер предварительной защиты может исходить как от лиц, участвующих в деле, так и от судьи.

При решении вопроса о принятии административного искового заявления к производству суд руководствуется нормами ст.ст. 128—130 КАС РФ, закрепляющими основания для отказа в принятии<sup>87</sup>, оставления без движения, возвращения административного искового заявления. Каких-либо дополнительных оснований по рассматриваемой категории споров процессуальный закон не предусматривает.

**Рассмотрение административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.** Данная категория дел рассматривается судами по первой инстанции в следующие сроки:

в Верховном Суде Российской Федерации — в течение двух месяцев;

в других судах общей юрисдикции — в течение одного месяца<sup>88</sup>.

Срок рассмотрения исчисляется со дня поступления административного искового заявления в суд. В этот же срок включается подготовка дела к судебному разбирательству и само судебное разбирательство.

Для ряда дел установлен сокращенный срок (десять дней) рассмотрения административного дела. К таким делам относятся:

---

<sup>87</sup> Давая толкование пп. 2 и 3 ст. 128 КАС РФ, Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на недопустимость произвольного отказа судьи в принятии административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти. В каждом конкретном случае суду следует выяснять обстоятельства, с возникновением которых связано право лица на обращение в суд с таким заявлением (По жалобе граждан Вишневого Бориса Лазаревича и Шапчица Павла Анатольевича на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 9 Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 июля 2017 г. № 1447-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

<sup>88</sup> Ранее такие дела рассматривались по правилам ГПК РФ в срок до 10 дней.

административные дела об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования (ч. 2 ст. 226 КАС РФ);

административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя (ч. 3 ст. 226 КАС РФ);

административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения.

Последние указанные административные дела могут быть рассмотрены в более сокращенные сроки. Например, если административное дело было возбуждено в день проведения публичного мероприятия, оно должно быть рассмотрено в этот же день. Суд рассматривает данные административные дела в выходной или нерабочий праздничный день, если последний день срока рассмотрения административного дела приходится на такой день и до этого дня административное дело не было рассмотрено или не могло быть рассмотрено (ч. 4 ст. 226 КАС РФ).

Как общий срок рассмотрения административного дела, так и сокращенный (за исключением срока, установленного ч. 4 ст. 226 КАС РФ) может продлеваться. Порядок продления срока рассмотрения административного дела предусмотрен ст. 141 КАС РФ.

Круг лиц, участвующих в деле, включает в себя не только спорящие стороны (административного истца, административного ответчика), но иных лиц.

В административных делах об оспаривании решения, действия (бездействия) должностного лица, государственного или муниципального служащего в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, в котором должностное лицо, государственный или муниципальный служащий исполняют свои обязанности

(ч. 2 ст. 221 КАС РФ). Необходимость участия в деле второго административного ответчика обусловлена особенностями исполнения вынесенных решений суда. По делам об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей к участию в деле в качестве административного ответчика, органа или должностного лица, чьи решения, действия (бездействие) оспариваются, необходимо привлекать территориальный орган Федеральной службы судебных приставов, в структурном подразделении которого исполняет (исполнял) обязанности судебный пристав-исполнитель, поскольку при удовлетворении требования заявителя судебные расходы могут быть возмещены за счет названного территориального органа Федеральной службы судебных приставов<sup>89</sup>.

К лицам, участвующим в деле, закон относит и заинтересованных лиц (ст. 47 КАС РФ), которые могут выступать на стороне административного истца или административного ответчика. Заинтересованные лица привлекаются к участию в деле, поскольку решение суда по административному делу может повлиять на права и обязанности таких лиц. Например, в случае оспаривания постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя другая сторона исполнительного производства (взыскатель или должник) подлежит привлечению к участию в деле в качестве заинтересованного лица.

При оспаривании одним из взыскателей постановления судебного пристава-исполнителя, касающегося очередности распределения денежных средств в рамках сводного исполнительного производства, суд привлекает к участию в деле в качестве заинтересованных лиц остальных взыскателей, права и законные интересы которых затрагиваются оспариваемым постановлением<sup>90</sup>.

Институт заинтересованных лиц в административном судопроизводстве не отличается от института третьих лиц в гражданском судопроизводстве.

---

<sup>89</sup> О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 17 нояб. 2015 г. № 50. П. 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>90</sup> Там же.

В случае необходимости к участию в деле могут привлекаться и иные лица.

Правильное определение состава лиц, участвующих в деле, влияет на законность судебного решения и налагает на суд дополнительные обязанности (обеспечение явки этих лиц в суд, разъяснение им прав и содействие в реализации этих прав)<sup>91</sup>.

Согласно ч. 7 ст. 226 КАС РФ суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителей органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, принявших оспариваемое решение либо совершивших оспариваемое действие (бездействие).

При неявке в судебное заседание без уважительных причин суд может наложить судебный штраф<sup>92</sup>.

В суде первой инстанции (на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству или на стадии судебного разбирательства) допускается замена ненадлежащего административного ответчика. Замена ненадлежащего ответчика происходит с согласия административного истца. 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 (ч. 1 ст. 43 КАС РФ).

По правилам ст. 44 КАС РФ допускается процессуальное правопреемство.

Следует отметить, что в случае упразднения органа, увольнения должностного лица, государственного или муниципального служащего, чьи решение, действие (бездействие) оспариваются, правопреемником будет являться орган, организация либо лицо, в компетенцию которых на момент рассмотрения административного дела входит принятие соответствующего решения, совершение соответствующего действия.

---

<sup>91</sup> Терехова Л. А. Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) лиц, наделенных публичными полномочиями, в соответствии с КАС РФ // Судья. 2015. № 6. С. 21–25.

<sup>92</sup> Разъяснения о применении мер принуждения см.: О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 13 июня 2017 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в отличие от подраздела III ГПК РФ, действовавшего до 15 сентября 2015 г., допускает возможность по таким делам заключать соглашение о примирении. Примирение сторон административного дела допускается при условии взаимных уступок друг другу. Распоряжение соответствующими правами должно входить в компетенцию органа или должностного лица.

Суду предоставлено право истребования необходимых документов от административного ответчика по своей инициативе (ч. 12 ст. 226 КАС РФ).

В случае непредставления доказательств по требованию суда либо уклонения от сообщения суду о невозможности их представления к административному ответчику может применяться мера процессуального принуждения в виде штрафа, что служит гарантией обеспечения исполнения им процессуальной обязанности.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в той части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление прокурором (ч. 1 ст. 39 КАС РФ), иными лицами (ст. 40 КАС РФ).

Однако при проверке законности решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и в соответствии с ч. 9 ст. 226 КАС РФ обязан установить следующие обстоятельства:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов в части: полномочий органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение

оспариваемого действия (бездействия); порядка принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен; оснований для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Отдельные федеральные законы могут устанавливать особенности обжалования решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, что влияет на установление обстоятельств дела, входящих в предмет судебного доказывания. Например, согласно п. 2 ст. 26.4 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» решения Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи могут быть обжалованы только на предмет нарушения самой процедуры проведения квалификационного экзамена. При рассмотрении таких дел суд устанавливает:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) полномочия экзаменационной комиссии;

4) порядок принятия оспариваемого решения экзаменационной комиссией;

5) нарушена ли процедура проведения квалификационного экзамена.

Правило о распределении бремени доказывания закреплено в ч. 11 ст. 226 КАС РФ.

Лицо, обратившееся в суд в защиту своих прав, свобод и законных интересов либо в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц (например, прокурор), должно доказать:

1) нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены сроки обращения в суд.

Орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемое решение либо совершившие оспариваемое действие (бездействие), должны доказать:

1) соблюдены требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

2) содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) соответствует нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

В ходе судебного разбирательства по общим основаниям суд обязан (вправе) приостановить производство по делу (ст.ст. 190, 191 КАС РФ), отложить судебное разбирательство (ст. 152 КАС РФ), оставить административное заявление без рассмотрения (ст. 196 КАС РФ), прекратить производство по делу (чч. 1, 2 ст. 194, ст. 225 КАС РФ).

Вместе с тем производство по делу может быть прекращено и по специальному основанию — отмена или пересмотр оспариваемого решения, в результате чего оно перестало затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца (ч. 2 ст. 225 КАС РФ).

**Решение суда по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, принимается по правилам, установленным главой 15 КАС РФ.**



В случае рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, по существу судом может принимается одно из следующих решений (ч. 2 ст. 227 КАС РФ):

1) об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление. Такое решение выносится судом, если он признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными. Суд отказывает в удовлетворении заявленных требований, если оспоренные решение, действия (бездействие) соответствуют закону и обстоятельствам принятия решения, совершения действий (бездействия).

Резолютивная часть решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, должна содержать (ч. 3 ст. 227 КАС РФ):

1) указание на признание оспоренных решения, действия (бездействия) не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, на удовлетворение заявленного требования полностью или в части со ссылками на орган, организацию, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями, принявшие оспоренное решение или совершившие оспоренное действие (бездействие), и на существо оспоренных решения, действия (бездействия) либо указание на отказ в удовлетворении административного заявления;

2) в случае удовлетворения административного иска и необходимости принятия административным ответчиком каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца либо устранения препятствий к их осуществлению либо препятствий к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее исковое заявление, — указание на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца и на срок устранения таких нарушений, а также на необходимость сообщения об исполнении решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) в суд и лицу, которое являлось административным истцом по этому административному делу, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу, если иной срок не установлен судом;

3) указание на распределение судебных расходов;

4) указание на порядок и срок обжалования решения суда;

5) сведения по вопросам, разрешенным судом на основании конкретных обстоятельств административного дела, включая отмену или сохранение мер предварительной защиты по административному иску;

6) указание на необходимость опубликования решения суда в определенном официальном печатном издании в установленный судом срок.

В соответствии с ч. 9 ст. 227 КАС в решениях об удовлетворении заявленных требований указывается срок для устранения органом, организацией, должностным лицом допущенных нарушений. Об устранении допущенных нарушений или препятствий к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов административного истца либо прав, свобод и законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление, и восстановлении данных прав, свобод и законных интересов административный ответчик обязан сообщить

суду, лицам, в отношении которых были допущены нарушения, созданы препятствия. Срок для направления сообщения — в течение месяца со дня вступления решения в законную силу. Контроль за получением такого сообщения возложен на суд.

Суд вправе признать необходимым опубликовать решение, что должно быть отражено в самом решении (ч. 13 ст. 226, ч. 10 ст. 227 КАС РФ).

Копии решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, их представителям или направляются им в течение трех дней со дня принятия решения суда в окончательной форме.

По административному делу, связанному с проведением публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования) и рассмотренному до дня проведения публичного мероприятия или в день его проведения, копии судебного решения вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, незамедлительно после изготовления данного решения или направляются им с использованием способов, позволяющих обеспечить скорейшую доставку таких копий (п. 6 ст. 227 КАС РФ).

В целях быстрого исполнения судебного решения законодатель закрепил правило, согласно которому суд обязан в день вступления в законную силу решения суда, которым удовлетворены заявленные требования, или в день обращения данного решения к немедленному исполнению направить его копии руководителям органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, председателям квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии по приему экзамена на должность судьи, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействие) которых были оспорены. Для доставки копий решения суда должны быть использованы способы, позволяющие обеспечить их скорейшую доставку (ч. 7 ст. 227 КАС РФ).

Если направление копии судебного решения руководителям органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, председателям квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии по приему экзамена на должность судьи, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействие) которых были оспорены, является процессуальной обязанностью суда, то направление копии данного решения в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию или вышестоящим в порядке подчиненности лицу, прокурору, другим лицам является процессуальным правом суда (ч. 7 ст. 227 КАС РФ).

Решение по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, вступает в законную силу по истечении одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Решение суда подлежит исполнению после вступления в законную силу, что предусмотрено ст.ст. 187, 227 КАС РФ.

В самом решении суд может указать предельные сроки исполнения решения. Все зависит от характера соответствующих требований (ст. 187 КАС РФ).

В силу закона подлежат немедленному исполнению решения судов общей юрисдикции, которыми признаны незаконными решения, действия (бездействие) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения (ч. 8 ст. 227 КАС РФ), а также решения, обращенные судом к немедленному исполнению (ст. 188 КАС РФ).

Решения суда по административному делу об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных государственными или иными пуб-

личными полномочиями, являются объектами апелляционного обжалования (не вступившие в законную силу), кассационного обжалования, пересмотра в порядке надзора, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (вступившие в законную силу).

Пересмотр судебных актов по административным делам регламентирован главами 34 — 37 КАС РФ.

### **2.3. Производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**

Рассмотрение судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме основывается на нормах главы 24 КАС РФ, Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

В соответствии с п. 1 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, комиссии референдума и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. На основании п. 4 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума обжалуются в суды соответствующего уровня, при этом суд соответствующего уровня рассматривает решение комиссии, организующей выборы, референдум, а также решения нижестоящих комиссий, принимавших участие в проведении данных выборов, референдума в соответствии с законом, если допущенные ими нарушения могли повлиять на результаты выборов, референдума. В судебном порядке могут быть также оспорены решение соответствующей комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии (п. 5 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Кроме того, в силу п. 6 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в непосредственно вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссией, рассмотреть жалобу по существу.

Отметим, что предварительное обращение в вышестоящую избирательную комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не является обязательным условием для обращения в суд (п. 8 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

В число субъектов, обладающих правом обращения с жалобами на решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, входят избиратели, участники референдума, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдатели, а также избирательная комиссия, комиссия референдума. Избиратели, участники референдума вправе обратиться с жалобой на решение, действие (бездействие) участковой избирательной комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референдума, на котором они принимали участие в выборах, референдуме (п. 10 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Указанные положения ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ конкретизирует ст. 239 КАС РФ, разграничивая категории лиц, наделенных правом обращения в суд с административным иском в том или ином случае.

В силу ч. 6 ст. 239, ч. 3 ст. 243 КАС РФ прокурор участвует в делах данной категории в двух формах: как административный истец и вступая в дело для дачи заключения, причем в большинство дел, рассмотренных судом, прокурор вступал для дачи заключения.

Прокуроры, участвующие в рассмотрении судами дел этой категории, должны руководствоваться также организационно-распорядительными актами Генерального прокурора Российской Федерации (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» и др.), приказами прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуроров, положениями постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Указанная деятельность тесно связана с надзором прокурора в сфере исполнения законодательства о выборах и соблюдения избирательных прав граждан и права на участие в референдуме, с проверками законности решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных комиссий и органов контроля (Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и его территориальные органы, органы внутренних дел, Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы и др.) и издаваемых ими правовых актов, а также законности деятельности СМИ, полиграфических и издательских организаций, участников избирательных кампаний.

В органах прокуратуры в период избирательной кампании, кампании референдума создаются рабочие группы, состоящие из прокурорских работников, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов, и прокурорских работников, участвующих в рассмотрении дел судами. В прокуратуре субъекта Российской Федерации в рабочую группу входят также помощники прокурора по связям со СМИ, по рассмотрению писем и приему граждан.

В пункте 11 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ изложено требование о том, чтобы суды и органы прокуратуры организовали свою работу (в том числе в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб.

Могут создаваться межведомственные рабочие группы, в которые входят, например, работники органов прокуратуры, правоохранительных органов, органов контроля.

В случае выявления нарушений прокурор принимает меры к их устранению, в том числе посредством участия в рассмотрении дел судами.

В соответствии с информацией Верховного Суда Российской Федерации с ноября 2011 по декабрь 2012 года в связи с выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с участием прокурора рассмотрено 110 дел о защите избирательных прав, из них 20 дел по первой инстанции, 39 — в апелляционном порядке<sup>93</sup>.

В 2014 году в апелляционном порядке Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел 142 дела данной категории, из них по 8 делам судебные постановления отменены, по 1 делу производство прекращено, по 7 делам решения отменены с вынесением нового решения.

В 2015 году в апелляционном порядке Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел 83 дела<sup>94</sup>.

Прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в случаях, предусмотренных ст. 239, ч. 1 ст. 39 КАС РФ, в защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 6 ст. 239 КАС РФ).

Руководствуясь ч. 7 ст. 239 КАС РФ, прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением об определении срока, не позднее которого уполномоченный орган, должностное лицо или избирательная комиссия должны назначить выборы (за исключением выборов Президента Российской Федерации и выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации).

Согласно ч. 8 ст. 239 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о назначении местного референдума.

---

<sup>93</sup> Верховный Суд Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <http://vsrf.ru> (дата обращения: 01.06.2017).

<sup>94</sup> Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 16 марта 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



При наличии оснований прокурор вправе оспорить в суде решение о проведении местного референдума, решение, принятое на местном референдуме (ч. 9 ст. 239 КАС РФ).

Также прокурор вправе направить в суд заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов (ч. 11 ст. 239 КАС РФ). В соответствии с п. 12 ст. 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ в случае несоблюдения кандидатом, избирательным объединением ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 настоящего Федерального закона, либо совершения гражданином до приобретения им статуса кандидата, а избирательным объединением до выдвижения им списка кандидатов деяний, предусмотренных соответственно подп. «ж» п. 7, подп. «ж» п. 8 настоящей статьи, и в случаях, предусмотренных подп. «б», «в», «г» и «з» п. 7, подп. «б», «в» и «г» п. 8 настоящей статьи, регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению прокурора.

В установленных законом случаях прокурор вправе обратиться в суд с административным иском о заявлении об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума (ч. 15 ст. 239 КАС РФ).

На основании п. 9 ст. 10 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ если соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный пунктом 8 настоящей статьи срок выборы указанных в п. 1 ст. 8 настоящего Федерального закона органов или депутатов либо если такая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, соответствующий суд общей юрисдикции по заявлению прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия — соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

При подготовке заявления в суд и изучении материалов дела по заявлениям иных лиц прокурору необходимо установить, какие действия (бездействие) были совершены, какие решения приняты, имелись ли у органа (лица) полномочия на совершение данных действий, принятие решений, законны ли действия (бездействие) и решения, каковы последствия нарушений, чьи права нарушены и кому причинен

вред, какие обстоятельства способствовали данным нарушениям, какие способы защиты нарушенных прав и восстановления законности подлежат применению в данном случае.

В случае решения вопроса об обращении в суд в интересах граждан необходимо учитывать возможность обращения в суд в интересах только тех граждан, которые не могут самостоятельно защитить свои права в суде (ч. 1 ст. 39 КАС РФ).

При обращении в суд с заявлением в интересах иных лиц прокурор должен соблюдать сроки подачи административного искового заявления, установленные ст. 240 КАС РФ, и учитывать невозможность восстановить пропущенные сроки обращения в суд, указанные в чч. 2—6 ст. 240 КАС РФ, которые не подлежат восстановлению независимо от причин их пропуска. В соответствии с ч. 8 ст. 240 КАС РФ пропуск установленного срока подачи административного искового заявления о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации не является для суда основанием для отказа в его принятии. Причины пропуска установленного срока выясняются в предварительном судебном заседании или в судебном заседании. Отсутствие уважительных причин пропуска срока обращения в суд и невозможность восстановления пропущенного срока являются основанием для отказа в удовлетворении заявления (ч. 10 ст. 239 КАС РФ).

Интересна судебная практика рассмотрения дел об оспаривании отказа в регистрации в качестве кандидата в депутаты и регистрации в качестве кандидата, в которых прокурор выступал с заключением.

В соответствии с п. 24 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ основаниями отказа в регистрации кандидата являются:

*определенные обстоятельства:*

отсутствие у кандидата пассивного избирательного права; оформление документов с нарушением требований Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, иного закона;

отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, сведений об образовании, месте работы кандидата, о его собственности и вкладах;

наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 10 % подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;

если для регистрации кандидата требуется представить 200 и более подписей избирателей, — выявление 10 % и более недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом;

недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата;

недостаточное количество достоверных подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представленных для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта России);

сокрытие кандидатом сведений о судимости;

*бездействие лица:*

несоблюдение требований о том, что кандидат обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, и осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов;

неполнота представленных документов, отсутствие документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата;

несоздание кандидатом избирательного фонда (за исключением случаев, когда в соответствии со ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ создание избирательного фонда необязательно);

*незаконные действия:*

использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 % от установленного законом предельного размера расходов средств избирательного фонда;

превышение кандидатом при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 % установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

установленный решением суда факт призыва к экстремистской деятельности, побуждения к таким деяниям; агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающей национальное достоинство, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитации, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения; злоупотребление свободой массовой информации; нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности;

неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;

регистрация кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата избирательным объединением одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов;

установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действовавшим по их поручению иным лицом.

Как показывает изучение судебной и прокурорской практики, лицами, претендующими на получение статуса кандидата в депутаты, допускаются многочисленные нарушения, служащие основанием для отказа в регистрации кандидата. В связи с этим судами рассматривались споры об ***обжаловании отказа избирательных комиссий в регистрации в качестве кандидата.***

1. Наиболее распространенным препятствие к регистрации в качестве кандидата в депутаты является недостаточное количество подписей избирателей в подписных листах. По результатам проверки подписей часть из них может быть

признана недействительными. Если количество недействительных подписей более 10 % от общего числа — в регистрации в качестве кандидата надлежит отказать.

Суд установил, что из 2 104 подписей избирателей, представленных лицом в избирательную комиссию, недействительными (недостоверными) являются 380 подписей, поскольку данные в подписные листы внесены не сборщиком и не избирателем, дата подписи указана не избирателем, сведения о сборщике подписей исполнены не собственноручно, в подписных листах имеются неоговоренные исправления, нет подписи кандидата и удостоверительной записи, неполные данные о месте жительства сборщика, неоговоренные исправления либо неполный адрес места жительства избирателя, неполная дата рождения либо неоговоренные исправления в дате рождения сборщика, не указаны номер и серия паспорта сборщика, в написании даты внесения подписи избирателя имеются неоговоренные исправления, дата подписи сборщика поставлена раньше даты подписи избирателя.

Таким образом, выявленное в ходе проверки количество подписей избирателей, признанных недействительными, составило более 10 % от числа подписей, подлежащих проверке, и представленных 1 724 достоверных подписей избирателей недостаточно для регистрации кандидатом в депутаты. При таких обстоятельствах суд согласился с решением об отказе в регистрации кандидатом в депутаты в Государственный Совет Республики Крым<sup>95</sup>.

Подписи признавались недействительными по следующим основаниям: сведения в подписных листах не соответствуют сведениям уполномоченного органа, имеются неоговоренные исправления, неполнота сведений об избирателях или о лице, собравшем подписи, и др.

Требование об отмене решения избирательной комиссии о регистрации кандидата в депутаты удовлетворено, поскольку установлено, что в сведениях о месте жительства лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, отсутствует наименование района, а указанные в подписном листе сведения о паспорте, месте жительства избирателя не соответствуют сведениям, предоставленным уполномоченным органом<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 17 сент. 2014 г. № 127-АПГ14-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>96</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 10 сент. 2014 г. № 83-АПГ14-18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Оспариваемое решение избирательной комиссии было принято при наличии кворума, а достоверность подписей избирателей может быть опровергнута только лицом, имеющим соответствующие специальные познания<sup>97</sup>.

Суд первой инстанции, сопоставив сведения об избирателях в подписных листах с информацией, содержащейся в официальной справке ОФМС России, установил, что фамилии избирателей Д., Щ. и З. указаны неправильно, что в подписном листе в сведениях о Ш. и Ш., о С. в адресе места жительства указаны сведения, не соответствующие действительности, четыре подписи избирателей выполнены не самими избирателями, что установлено экспертом, также признана недействительной одна подпись по причине неоговоренных исправлений в написании года<sup>98</sup>.

Результаты проверки подписных листов фиксируются в заключении эксперта, причем оно может не оформляться в отдельном документе. А достоверность подписей избирателей может быть опровергнута только лицом, имеющим соответствующие специальные познания.

Судебная коллегия согласилась с выводом суда о необоснованности доводов заявителя о несоблюдении процедуры проведения почерковедческой экспертизы и подготовки заключения, об отсутствии письменного заключения эксперта на момент составления рабочей группой итогового протокола проверки подписных листов. Порядок проверки подписей избирателей установлен пп. 3—7 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Пункт 3 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ предусматривает, что заключения экспертов излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов или ином документе.

Разделом 3.3 Методических рекомендаций по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 128/986-6, определено, что заключение эксперта может быть изложено в

---

<sup>97</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 29 авг. 2014 г. № 5-АПГ14-36. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>98</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 12 сент. 2015 г. № 93-АПГ15-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ведомости проверки подписных листов, т. е. подпись эксперта, в том числе эксперта-почерковеда, поставленная в ведомости проверки подписного листа, в которой указаны номер папки, номер листа в папке, номер строки, а также основания для признания подписи недостоверной и (или) недействительной, является его письменным заключением.

Судом установлено, что ведомость проверки подписных листов избирательного объединения, в которой указаны номер папки, номер листа в папке, номер строки и основания для признания подписи недостоверной и (или) недействительной, подписана экспертом С., входящим в состав рабочей группы. Таким образом, ссылка заявителя на представленные в областную избирательную комиссию письменные заявления избирателей, чьи подписи были признаны недостоверными, о собственноручном проставлении подписи и даты ее внесения является несостоятельной, так как избирательное законодательство не содержит предписаний о допустимости проведения опроса лиц на предмет принадлежности им подписей в поддержку кандидатов в депутаты и возможности проведения почерковедческой экспертизы<sup>99</sup>.

Законным является отказ в регистрации в качестве кандидата в депутаты при несоблюдении требований к форме подписного листа, что влечет признание содержащихся в нем подписей избирателей недействительными, в случае превышения порога доли недействительных подписей<sup>100</sup>.

2. Верховный Суд Российской Федерации согласился с решением суда первой инстанции о законности решения избирательной комиссии о возврате документов, поданных кандидатом в депутаты, поскольку в силу закона кандидат обязан лично представить документы о своем выдвижении, а доказательства наличия предусмотренных законом оснований для представления документов не лично, а через иное лицо, не представлены<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 12 сент. 2015 г. № 93-АПГ15-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>100</sup> Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 16 марта 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>101</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 5 авг. 2014 г. № 5-АПГ14-22. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Если лицом не указаны сведения об обязательствах имущественного характера или об имуществе, суды первой и апелляционной инстанции приходят к выводу о законности отказа в регистрации в качестве кандидата в депутаты<sup>102</sup>.

4. Верховный Суд Российской Федерации подтвердил правоту суда первой инстанции о том, что отсутствие в заявлении о согласии баллотироваться сведений о роде занятий является существенным нарушением законодательства и влечет отказ в регистрации кандидата<sup>103</sup>.

5. Неверное указание сведений о судимости (о снятии или погашении судимости) является основанием для отказа в регистрации кандидата. Причем необходимо учитывать положения ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ о том, что гражданин не имеет пассивного избирательного права до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости за совершение тяжкого преступления и др.<sup>104</sup>

Не менее часто в судебной практике рассматривались дела об **оспаривании регистрации в качестве кандидата в депутаты**. Как правило, в суд с подобными заявлениями обращались соперничающие кандидаты в депутаты. Отметим, что избиратели не вправе оспаривать данные решения, а при поступлении подобных заявлений в суд в принятии заявления будет правомерно отказано.

В принятии заявления об оспаривании решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отказано, поскольку данными решениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации какие-либо права, свободы или законные интересы заявителей не затрагиваются, их требование об отмене оспариваемых постановлений не может быть рассмотрено судом<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 7 сент. 2015 г. № 57-АПГ15-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>103</sup> Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 16 марта 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>104</sup> Там же.

<sup>105</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 17 нояб. 2011 г. № ГКПИ11-1976. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



1. Основанием для отказа в регистрации в качестве кандидата в депутаты является установленный судом факт подкупа избирателей.

Как показали результаты обобщения судебной практики, не являются подкупом избирателей действия по установке детских площадок, пошиву костюмов для танцевального ансамбля, пожертвование пластиковых сидений спортивной школе, не сопровождающиеся призывами голосовать за кандидата, если эти действия осуществлялись ОАО «Брянский электромеханический завод», должностным лицом которого является кандидат, в рамках соглашений о сотрудничестве до момента выдвижения его кандидатом<sup>106</sup>.

По другому делу суд первой инстанции, проанализировав содержание установленных на детских площадках табличек, правомерно указал на то, что агитационного характера они не имеют. К тому же суд обратил внимание на отсутствие доказательств, которые свидетельствовали бы об их изготовлении и размещении самим кандидатом или иными лицами по его поручению<sup>107</sup>.

Проведение кандидатом публичных мероприятий, встреч с избирателями и лекций, в ходе которых соблюдаются требования избирательного законодательства, не может быть расценено как подкуп избирателей; информирование граждан исполняющим обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, являющимся зарегистрированным кандидатом на пост главы региона, о результатах своей деятельности не является подкупом избирателей<sup>108</sup>.

Пункт 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит, что при рассмотрении дел об оспаривании решения об отказе в регистрации списка кандидатов в связи с

---

<sup>106</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации 17 сент. 2014 г. № 83 АПГ14-23. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>107</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 26 сент. 2014 г. № 16-АПГ14-19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>108</sup> Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 16 марта 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

установленным решением суда фактом подкупа избирателей суду необходимо выяснять, имелись ли при принятии оспариваемого решения вступившие в законную силу постановления суда о привлечении лица к административной ответственности, предусмотренной ст. 5.16 КоАП РФ, либо приговор суда о привлечении к уголовной ответственности по п. «а» ч. 2 ст. 141 или по ч. 2 ст. 142 УК РФ, которыми установлен факт подкупа. При этом субъектом данного правонарушения является избирательное объединение, его доверенное лицо, уполномоченный представитель, а также действовавшие по их поручению иные лица. То что привлеченное к ответственности по ст. 5.16 КоАП РФ, ст. ст. 141, 142 УК РФ лицо действовало по поручению или с ведома избирательного объединения, политической партии, доверенного лица, необходимо доказывать. При недоказанности данного обстоятельства факт подкупа избирателей не может служить основанием для отказа в регистрации списка кандидатов. Такие действия в силу п. 6 ст. 37 Федерального закона от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ, запрещающего сбор подписей избирателей за вознаграждение, свидетельствуют о нарушении установленного законом порядка сбора подписей избирателей, предусмотренного подп. «к» п. 6.4 ст. 38 Федерального закона от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ, и являются основанием для признания подписей избирателей недействительными<sup>109</sup>. Следовательно, в данном случае решается вопрос о наличии оснований для отказа в регистрации в качестве кандидата при превышении установленного возможного максимального числа недействительных подписей.

2. Сведения о месте жительства избирателей и лица, производившего сбор подписей, должны указываться в соответствии с требованиями федерального закона. Неуказание наименования района и населенного пункта в адресах места жительства избирателей, наименования района в адресе места жительства лица, осуществляющего сбор подписей избирателей, расценивается как неправильное оформление подписных листов<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 12 сент. 2015 г. № 93-АПГ15-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>110</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 29 авг. 2014 г. № 83-АПГ14-13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Не допускается агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности. Законодательство о выборах устанавливает требования к содержанию информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом.

При этом надлежит выяснять все обстоятельства нарушения, предшествующие созданию агитационного материала, и последствия данных действий. Не всегда являются нарушением законодательства размещение в агитационных материалах изображений и фотографий, использование кандидатом в агитационном печатном материале объекта авторских прав<sup>111</sup>.

4. Для регистрации в качестве кандидата в депутаты лицо обязано представить сведения об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами России. В случае установления, что на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен был рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, указанная справка не заполнена, суды удовлетворяют требование о признании незаконным постановления избирательной комиссии о регистрации кандидата в депутаты<sup>112</sup>.

Так, постановления избирательной комиссии о регистрации кандидатов в депутаты признаны незаконными, в представленных кандидатами в депутаты справках о принадлежащем кандидату, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории России, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об их обязательствах имущественного характера за пределами России не имелось записи об отсутствии такого имущества и имущественных обязательств, несколькими кандидатами справки в отношении супругов вообще не представлены<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 16 марта 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>112</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 9 сент. 2014 г. № 16-АПГ14-12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>113</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 7 сент. 2015 г. № 6-АПГ15-28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Неуказание кандидатом сведений о судимости является сокрытием данных сведений и влечет отмену регистрации кандидатом в депутаты судом<sup>114</sup>. Обязанность уведомления избирательной комиссии о наличии судимости возникает у кандидата после вступления в законную силу приговора суда и сохраняется вплоть до дня голосования<sup>115</sup>.

6. Сведения об основном месте работы могут подтверждаться копией трудовой книжки либо иными документами, установленными действующим законодательством<sup>116</sup>.

Суд первой инстанции отказал в признании незаконной регистрации в качестве кандидата. В заявлении кандидат указала свою должность как «начальник организационно-правовой службы», а в представленных документах указала «начальник службы». Суд исследовал копию трудовой книжки и справку с места работы, которые достоверно подтверждают занимаемую ею должность, в связи с чем отказал в удовлетворении требований заявителя. Верховный Суд Российской Федерации согласился с данным решением<sup>117</sup>.

7. Как показывают результаты обобщения судебной практики, проведенного Верховным Судом Российской Федерации, несоблюдение требований к форме подписного листа влечет признание всех содержащихся в нем подписей избирателей недействительными<sup>118</sup>.

Кроме того, подписные листы должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда, а подписи могут собираться со дня оплаты изготовления подписных листов.

8. Большая часть споров связаны с использованием кандидатами преимуществ должностного положения. При этом имеет значение период совершения оспариваемых действий, статус граждан в этот период. Так, суды первой и апелляци-

---

<sup>114</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 22 сент. 2014 г. № 92-АПГ14-20. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>115</sup> Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 16 марта 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>116</sup> Там же.

<sup>117</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 12 сент. 2015 г. № 67-КГ15-10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>118</sup> Там же.

онной инстанций посчитали, что распространение информационного бюллетеня не может расцениваться в качестве использования преимуществ должностного положения в период предвыборной агитации, поскольку бюллетень выпущен в период, когда Г. не обладал статусом кандидата в депутаты и не осуществлял агитационную деятельность. В связи с этим в признании незаконной регистрации лица в качестве кандидата в депутаты отказано<sup>119</sup>.

Заявителем может выступить и соответствующая избирательная комиссия. Так, после регистрации списка кандидатов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обратилась в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты С., так как из Управления Федеральной миграционной службы поступила информация о наличии у нее гражданства Украины и Республики Молдова, вследствие чего пассивное избирательное право отсутствует<sup>120</sup>.

Рассмотренные нарушения являются наиболее характерными. Прокурорам при подготовке к участию в судебном разбирательстве следует ознакомиться с судебной практикой разрешения подобных споров, акцентировать внимание на исследовании всех обстоятельств действий (бездействия), их доказанности, полноты и относимости представленных сторонами доказательств.

Участвующему в рассмотрении дела прокурору необходимо учитывать сокращенные сроки рассмотрения административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, установленные ст. 241 КАС РФ. На основании ч. 7 ст. 241 КАС РФ в период избирательной кампании, кампании референдума суд рассматривает дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в выходной или нерабочий праздничный день, если последний день срока рассмотрения административного дела приходится на такой день и до этого дня указанное дело не было рассмотрено или не могло быть рассмотрено. Это обстоятельство требует соответствующей организации работы органов прокуратуры.

---

<sup>119</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 12 сент. 2014 г. № 5-АПГ14-39. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>120</sup> Решение Верховного Суда Рос. Федерации от 21 нояб. 2011 г. № ГКПИ11-1910. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Суд, установив наличие нарушений законодательства о выборах и референдумах при принятии оспариваемого решения, совершении оспариваемого действия (бездействия) органом государственной власти, органом местного самоуправления, общественным объединением, избирательной комиссией, комиссией референдума, должностным лицом, удовлетворяет административный иск о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации полностью или в части, признает указанные решение, действие (бездействие) незаконными, определяет способ и сроки восстановления нарушенных прав, свобод и реализации законных интересов и (или) устранения последствий допущенных нарушений, а также указывает на необходимость сообщения об исполнении решения в суд и лицу, предъявившему административное исковое заявление, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу (ч. 1 ст. 244 КАС РФ).

Таким образом, исполнение решения суда возлагается на лицо или орган, совершившие противоправное действие (бездействие), принявшие незаконное решение.

Суд отказывает в удовлетворении административного иска о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в случаях, если пропущен срок обращения в суд и отсутствует возможность его восстановления или если суд установит, что оспариваемые решение, действие (бездействие) являются законными (ч. 2 ст. 244 КАС РФ).

Копии решения суда по административному делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, в том числе лицам, давшим заключение по делу (ч. 4 ст. 244 КАС РФ). Следовательно, прокурор, обратившийся в суд с заявлением или давший заключение по делу, также получает копию решения суда.

При наличии оснований прокурор должен оспорить незаконное или необоснованное решение суда. Часть 3 ст. 298 КАС РФ устанавливает, что апелляционное представление на решение суда по делу об оспаривании нормативного правового акта, принятого избирательной комиссией, либо нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, по делу о

защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, может быть подано в течение пяти дней со дня принятия судом решения. В связи с этим необходимо организовать работу прокурора, участвующего в рассмотрении дела в порядке главы 24 КАС РФ, таким образом, чтобы своевременно получить решение суда и незамедлительно проанализировать его для решения вопроса о принесении апелляционного представления.

Участвуя в рассмотрении судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, прокурор не должен ограничиваться устранением выявленных нарушений, но принимает меры к предупреждению подобных нарушений в будущем. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в п. 45 отмечает, что при рассмотрении данной категории дел суды не должны оставлять без внимания выявленные недостатки в деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума, общественных объединений, должностных лиц, способствовавшие нарушению избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и (или) создававшие препятствия для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дел данной категории, используя предоставленное им право вынесения частного определения.

Принимая участие в рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, прокуроры должны критично оценивать выявленные недостатки в деятельности избирательных комиссий. Так, по инициативе участвующего в деле прокурора суд при рассмотрении заявления городской территориальной избирательной комиссии об отмене постановления о регистрации кандидата в депутаты городской Думы вынес частное определение в адрес председателя избирательной комиссии, основанием к которому послужил тот факт, что на момент регистрации кандидат не обладал пассивным избирательным правом, так как ранее был судим за совершенные им тяжкие преступления и со дня снятия судимости прошло менее десяти лет<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Квитко Н. И. Частное определение суда как профилактическая мера предупреждения нарушений законности // Прокурор. 2015. № 3. С. 74 – 77.

**2.4. Производство по административным делам  
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**

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Право на здоровье как вид нематериального блага закреплено в ст. 41 Конституции Российской Федерации и ст. 150 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Понятия охраны здоровья граждан и медицинской помощи раскрываются в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Охрана здоровья граждан — система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи.

Медицинская помощь оказывается в добровольном порядке, и необходимым предварительным условием медицинского вмешательства является дача информированного добровольного согласия гражданина или его законного представителя на медицинское вмешательство на основании предоставленной медицинским работником в доступной форме полной информации о целях, методах оказания



медицинской помощи, связанном с ними риске, возможных вариантах медицинского вмешательства, о его последствиях, а также о предполагаемых результатах оказания медицинской помощи.

Случаи оказания медицинской помощи в недобровольном порядке определены действующим законодательством. Согласно ч. 9 ст. 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинское вмешательство без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя допускается:

- 1) если медицинское вмешательство необходимо по экстренным показаниям для устранения угрозы жизни человека и если его состояние не позволяет выразить свою волю или отсутствуют законные представители;

- 2) в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих;

- 3) в отношении лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами;

- 4) в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния (преступления);

- 5) при проведении судебно-медицинской экспертизы и (или) судебно-психиатрической экспертизы.

Решение о медицинском вмешательстве без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя принимается консилиумом врачей либо судом в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Порядок действий суда закреплен в КАС РФ.

В действующем законодательстве отсутствует легальное понятие психического расстройства. В широком смысле это состояние психики, отличное от нормального, здорового, включающее в себя заболевания, нарушающие нормальное мышление, поведение и эмоциональные ощущения человека.

Психиатрическая помощь оказывается в соответствии с Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», в преамбуле которого отражено, что психическое расстройство может изменять отношение человека к жизни, самому себе и обществу, а также отношение общества к человеку. Перечень психических расстройств и расстройств поведения, требующих оказания медицинской помощи, закреплен в п. 2 Порядка оказания медицинской помощи при

психических расстройствах и расстройствах поведения, утвержденного Приказом Минздравсоцразвития России от 17 мая 2012 г. № 566н.

Недобровольная госпитализация лиц, страдающих психическими расстройствами, затрагивает такие закрепленные Конституцией Российской Федерации права, как право на свободу передвижения (ст. 27) и право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), поэтому требует строгой законодательной регламентации оснований госпитализации и процедуры ее применения.

Материально-правовые аспекты законности принудительной госпитализации в психиатрическое учреждение в соответствии с позицией Европейского Суда по правам человека сводятся к трем основным требованиям:

медицинским заключением должно быть подтверждено, что лицо страдает психическим расстройством;

психическое расстройство должно быть такого характера или степени, которые оправдывали бы лишение свободы;

психическое расстройство должно сохраняться в течение всего периода лечения.

Глава 30 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации регулирует производство по административным делам 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.

***Особенности подачи административного искового заявления о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке.*** Административное исковое заявление о госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством, в недобровольном порядке в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, подается представителем медицинской организации в суд по месту ее нахождения.

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в недобровольном порядке подается в течение 48 часов с момента помещения гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях.

В административном исковом заявлении должны быть приведены следующие сведения, предусмотренные положениями ч. 2 ст. 125 КАС РФ:

1) наименование суда, в который подается административное исковое заявление;

2) наименование административного истца, место его нахождения, сведения о государственной регистрации организации; номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца;

3) фамилия, имя, отчество административного ответчика, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

4) содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;

5) иные сведения в случаях, если их указание предусмотрено положениями настоящего Кодекса, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел.

Кроме того, в административном исковом заявлении должны содержаться ссылки на заключение комиссии врачей и иные данные, обосновывающие эти сведения. Административное исковое заявление подписывается руководителем медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, или его заместителями.

К административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в недобровольном порядке прилагаются следующие документы:

1) мотивированное и надлежащим образом оформленное заключение комиссии врачей-психиатров о необходимости пребывания гражданина в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, с указанием диагноза, тяжести психического расстройства и критериев его определения, описанием общего состояния гражданина и его поведения и иные материалы, с учетом которых принято решение о помещении гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке;

2) документы, на основании которых составлено заключение комиссии врачей-психиатров о помещении гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую

помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, а также документы, свидетельствующие об отказе гражданина от госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в добровольном порядке;

3) мотивированное и надлежащим образом оформленное заключение комиссии врачей-психиатров о том, позволяет ли гражданину его психическое состояние лично участвовать в судебном заседании, в том числе в помещении суда;

4) уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, направленных в их адрес копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют. Данные документы направляются заказным письмом с уведомлением о вручении или иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом.

Прокурору, принимающему участие в рассмотрении административного дела о госпитализации гражданина в недобровольном порядке, необходимо обратить внимание на наличие указанных выше документов.

Выводы комиссии врачей-психиатров о необходимости пребывания гражданина в медицинской организации с учетом его психического состояния должны быть четкими и конкретизированными относительно того, что надлежащая медицинская помощь ему может быть оказана только в условиях стационара, а отказ от госпитализации в добровольном порядке обусловлен состоянием его психического здоровья, неоказание медицинской помощи может вызвать ухудшение состояния здоровья гражданина.

**Особенности рассмотрения административного дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке.** При поступлении соответствующего административного искового заявления судья незамедлительно выносит определение о принятии его к производству и о продлении пребывания гражданина в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, на срок, необходимый для рассмотрения административного искового заявления, за исключением случая неподсудности требований данному суду и возвращения административного искового заявления на основании п. 2 ч. 1 ст. 129 КАС РФ.

После принятия данного административного искового заявления суд вправе истребовать документы и материалы, необходимые для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административного дела.

Указанная категория административных дел подлежит рассмотрению в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда.

Дело может быть рассмотрено в закрытом судебном заседании в случае, если его материалы содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, также в случае удовлетворения ходатайства лица, участвующего в деле, ссылающегося на необходимость сохранения какой-либо 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 (ч. 2 ст. 11 КАС РФ).

О разбирательстве административного дела в закрытом судебном заседании выносится мотивированное определение суда. Использование систем видеоконференцсвязи в закрытом судебном заседании не допускается. Если судебное разбирательство осуществлялось в закрытом судебном заседании, суд объявляет публично только резолютивную часть решения.

Судебное заседание может проводиться в помещении суда или в помещении медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, если суд установит, что психическое состояние гражданина позволяет ему лично участвовать в судебном заседании, но его присутствие в помещении суда является невозможным.

В случае возможности для гражданина участвовать в судебном заседании в помещении суда на медицинскую организацию, которой подано административное исковое заявление, возлагается обязанность обеспечить участие этого гражданина в судебном заседании.

Статьей 277 КАС РФ определен обязательный состав участников процесса, которые извещаются судом о времени и месте рассмотрения административного дела:

гражданин, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке. При этом он имеет право лично участвовать в судебном заседании и излагать свою позицию, если его психическое состояние позволяет ему адекватно воспринимать все происходящее в судебном заседании и его присутствие в судебном заседании не создает опасности для его жизни либо здоровья или для жизни либо здоровья окружающих;

представитель указанного гражданина (при отсутствии у гражданина представителя суд назначает ему адвоката в качестве представителя в порядке, установленном ч. 4 ст. 54 КАС РФ);

представитель медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях;

прокурор.

При необходимости суд может вызвать в судебное заседание иных лиц.

Следует отметить, что в соответствии с ч. 5 ст. 277 КАС РФ неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора не является препятствием для рассмотрения административного дела.

Статьей 304 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, регулировавшей порядок рассмотрения указанной категории гражданских дел до введения в действие с 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, было предусмотрено обязательное участие прокурора в делах о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке.

Участие прокурора в административном деле предусмотрено ч. 7 ст. 39 КАС РФ. В этой связи на помощников прокурора, обеспечивающих участие прокурора в рассмотрении административных дел судом, возлагается повышенная ответственность, поскольку участие прокурора в рассмотрении указанной категории административных дел, оценка законности применения судом норм материального и процессуального права, дача заключения о наличии правовых оснований к удовлетворению административного искового заявления

направлена на соблюдение прав и законных интересов социально незащищенной категории граждан, которые могут быть ограничены судебным решением в своих конституционных правах.

**Обстоятельства, подлежащие выяснению судом при рассмотрении административного дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке.** При рассмотрении судом административного дела о госпитализации в недобровольном порядке гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, необходимо установить следующие обстоятельства:

1) имеется ли у гражданина тяжелое психическое расстройство;

2) влечет ли тяжелое психическое расстройство последствия в виде непосредственной опасности для гражданина или для окружающих, беспомощности гражданина и (или) возможности причинения существенного вреда его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если гражданин будет оставлен без психиатрической помощи;

3) являются ли обследование и лечение гражданина возможными лишь в условиях медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях;

4) наличие факта отказа или уклонения гражданина от госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в добровольном порядке.

При этом обязанность доказывания указанных обстоятельств лежит на лице, обратившемся в суд с таким заявлением.

Вместе с тем при необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

Участвующим в судебном заседании помощникам прокурора необходимо занимать активную позицию, своевременно ходатайствуя об истребовании необходимых для правильного рассмотрения дела доказательств.

**Решение суда по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке.** Рассмотрев по существу административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или

о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке, суд принимает решение:

об удовлетворении административного иска, если установит наличие оснований для госпитализации гражданина в недобровольном порядке;

об отказе в удовлетворении административного иска при его необоснованности.

Решение по указанной категории дел должно быть изготовлено в день его принятия. Копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, и их представителям или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку.

Кроме того, необходимо отметить, что глава 30 КАС РФ также регулирует порядок рассмотрения судом административных исковых заявлений о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке по заявлению врача-психиатра, оказывающего психиатрическую помощь.

В соответствии с ч. 4 ст. 280 КАС РФ дела о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке рассматриваются с участием прокурора. При этом неявка извещенных судом о времени и месте проведения судебного заседания прокурора и врача-психиатра не является препятствием для рассмотрения и разрешения данного административного дела.

**Обжалование решения (определения) суда по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке.** Решение или определение суда по делу о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке может быть обжаловано в соответствии с положениями главы 34 КАС РФ в течение десяти дней со дня принятия судом решения (определения).

Помощникам прокурора, обеспечивающим участие прокурора в рассмотрении административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, при проверке судебных актов необходимо обращать внимание на соблюдение процессуальных сроков подачи и рассмотрения административного заявле-



ния, соблюдения прав гражданина на участие в судебном заседании с учетом его состояния здоровья, надлежащее извещение судом участников процесса о месте и времени рассмотрения административного дела, а также на правильное применение судом норм материального права, соблюдение процессуальных норм в ходе рассмотрения дела и вынесения судебного акта, своевременно реагируя на незаконные судебные решения путем принесения апелляционного представления (представления) прокурора.

Участвуя в рассмотрении административных дел указанной категории, необходимо помнить, что лицо, страдающее психическим расстройством, может быть лишено свободы в целях принудительного лечения исключительно по судебному решению, постановленному в соответствии с законом. Прокурор в таких делах выступает гарантом соблюдения прав социально незащищенных граждан на свободу и личную неприкосновенность, справедливое судебное разбирательство.

В силу требований ч. 6 ст. 299 КАС РФ при принесении прокурором апелляционного представления (представления) он обязан направить другим лицам, участвующим в деле, копии апелляционного представления (представления) и приложенных к нему документов, которые у данных лиц отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этих документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом.

В соответствии с ч. 10 ст. 305 КАС РФ апелляционные жалоба, представление на решение суда по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке рассматриваются судом апелляционной инстанции в течение одного месяца со дня их поступления в суд апелляционной инстанции.

## **2.5. Производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке**

Конституцией Российской Федерации гарантируется право на охрану здоровья граждан Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и международными нормами и международными договорами Российской Федерации.

Положениями ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплено понятие охраны здоровья граждан, включающее в себя систему мер медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи.

Одним из видов деятельности, осуществляемой в рамках реализации указанных положений закона, являются обследование населения с целью выявления туберкулеза, лечения больных туберкулезом, профилактические мероприятия, направленные на предупреждение заболевания туберкулезом среди населения. Заразная форма туберкулеза — активная форма туберкулеза, при которой происходит выделение микобактерий туберкулеза.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» оказание противотуберкулезной помощи больным туберкулезом гарантируется государством и осуществляется на основе принципов законности, соблюдения прав человека и гражданина. Противотуберкулезная помощь оказывается гражданам при их добровольном обращении или с их согласия, за исключением случаев, предусмотренных ст.ст. 9 и 10 данного Федерального закона.

Согласно положениям ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» диспансерное наблюдение за больными туберкулезом устанавливается независимо от согласия таких больных или их законных представителей.

Статьей 10 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» установлена необходимость обязательного обследования и лечения больных туберкулезом. Больные заразными формами туберкулеза, неоднократно нарушающие санитарно-противоэпидемический режим, а также умышленно уклоняющиеся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза, на основании решения суда могут быть

госпитализированы в медицинские противотуберкулезные организации для обязательного обследования и лечения в стационарных условиях. Дела указанной категории рассматриваются судом с обязательным участием прокурора.

Главой 31 КАС РФ регулируется производство по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.

**Особенности подачи административного искового заявления о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.** Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке может быть подано при наличии установленных законом условий.

Такое заявление подается в отношении лица, больного различной формой туберкулеза и при этом:

неоднократно нарушавшего санитарно-противоэпидемический режим;

умышленно уклоняющегося от обследования в целях выявления туберкулеза;

умышленно уклоняющегося от лечения туберкулеза.

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

Административное исковое заявление о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке в суд может быть подано также прокурором, поскольку уклонение от лечения лиц, страдающих заразными формами туберкулеза, подвергает опасности жизнь и здоровье других граждан, т. е. затрагивает их права, свободы и законные интересы. Согласно же ч. 1 ст. 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, следовательно, для обеспечения конституционных прав граждан на охрану жизни и здоровья прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о принудительной госпитализации лиц, страдающих заразными формами туберкулеза, в защиту прав неопределенного круга лиц в целях предупреждения распространения инфекционного заболевания.

В административном исковом заявлении должны быть указаны следующие сведения, предусмотренные положениями ч. 2 ст. 125 КАС РФ:

1) наименование суда, в который подается административное исковое заявление;

2) наименование административного истца, место его нахождения, сведения о государственной регистрации организации; номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца;

3) фамилия, имя, отчество административного ответчика, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

4) содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;

5) иные сведения в случаях, если их указание предусмотрено положениями настоящего Кодекса, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел.

В административном исковом заявлении также должны содержаться указания на заключение комиссии врачей и иные данные, обосновывающие требования административного истца.

К административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке в качестве доказательств прилагаются:

1) история болезни гражданина;

2) заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации с указанием диагноза, тяжести заболевания, обязательности диспансерного наблюдения, а также иные материалы, подтверждающие необходимость госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

3) документы, на основании которых составлено заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации о помещении гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

4) документы, подтверждающие неоднократное нарушение гражданином, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую

противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленное уклонение гражданина от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза;

5) уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, направленных в их адрес копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют. Данные документы направляются заказным письмом с уведомлением о вручении или иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом.

После принятия административного искового заявления о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке суд вправе истребовать документы и материалы, необходимые для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административного дела.

Таким образом, при решении вопроса о наличии правовых оснований для предъявления административного заявления указанной категории прокурору необходимо представить суду полный объем доказательств в соответствии с нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

**Рассмотрение в суде административного дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.** Решение о госпитализации лица, страдающего заразной формой туберкулеза, принимается судом по месту нахождения медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением.

Статьей 283 КАС РФ определен обязательный состав участников процесса, которые извещаются судом о времени и месте рассмотрения административного дела:

гражданин, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, или его законный представитель;

представитель медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением;

прокурор.

При необходимости суд может вызвать в судебное заседание иных лиц.

Административное дело может быть рассмотрено в закрытом судебном заседании в случае, если материалы рассматриваемого административного дела содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, также в случае удовлетворения ходатайства лица, участвующего в деле, ссылающегося на необходимость сохранения какой-либо 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 (ч. 2 ст. 11 КАС РФ).

О разбирательстве административного дела в закрытом судебном заседании выносится мотивированное определение суда. Использование систем видеоконференцсвязи в закрытом судебном заседании не допускается. Если судебное разбирательство осуществлялось в закрытом судебном заседании, суд объявляет публично только резолютивную часть решения.

Административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке подлежит рассмотрению в течение пяти дней со дня принятия административного искового заявления к производству суда.

**Обстоятельства, подлежащие выяснению при рассмотрении административного дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.** При рассмотрении административного дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке суду необходимо выяснить:

1) имеется ли у гражданина, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, заболевание заразной формой туберкулеза;

2) имелись ли факты неоднократного нарушения гражданином, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в

недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленного уклонения от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

При этом закон возлагает обязанность доказывания обстоятельств по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке на административного истца.

Вместе с тем при необходимости суд может истребовать доказательства по своей инициативе.

При рассмотрении указанной категории дел помощникам прокурора, обеспечивающим участие прокурора в рассмотрении административных дел судом, необходимо обращать внимание на наличие в материалах административного дела указанных доказательств, при их отсутствии и в случае сомнений в их допустимости своевременно ходатайствовать об их истребовании судом для правильного разрешения дела.

**Решение суда по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.** Рассмотрев по существу административное дело по административному исковому заявлению о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, суд принимает решение:

об удовлетворении административного иска, если установит наличие оснований для госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

отказе в удовлетворении заявленных требований при их необоснованности.

По административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке мотивированное решение должно быть изготовлено в день его принятия, его копии вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, и их представителям или направляются им незамедлительно после изготовления решения способами, позволяющими обеспечить скорейшую доставку.

**Обжалование решения (определения) суда по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.** Решение или определение суда по делу о гос-

питализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке может быть обжаловано в соответствии с положениями главы 34 КАС РФ в течение десяти дней со дня принятия судом решения (определения).

При принесении прокурором апелляционного представления (представления) он обязан в соответствии с ч. 6 ст. 299 КАС РФ направить другим лицам, участвующим в деле, копии апелляционного представления (представления) и приложенных к нему документов, которые у данных лиц отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этих документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом.

Апелляционные жалоба, представление прокурора на решение суда по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке в силу требований с ч. 10 ст. 305 КАС РФ рассматриваются судом апелляционной инстанции в течение одного месяца со дня их поступления в суд апелляционной инстанции.

Задачей помощников прокурора, обеспечивающих участие прокурора в рассмотрении административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, при анализе судебных актов является установление обоснованности применения судом норм материального права, проверка соблюдения процессуальных норм в ходе разбирательства по делу и при вынесении судебного акта, своевременное реагирование на незаконные судебные решения путем принесения апелляционного представления (представления) прокурора.



## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
7. О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ с изм. и доп.
8. О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов : федер. закон Рос. Федерации от 15 февр. 2016 г. № 18-ФЗ.
9. О военных судах Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп.
10. О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ с изм. и доп.
11. О конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп.

12. О мировых судьях в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ с изм. и доп.

13. О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ с изм. и доп.

14. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 с изм. и доп.

15. О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров : федер. закон Рос. Федерации от 8 дек. 2003 г. № 165-ФЗ с изм. и доп.

16. О средствах массовой информации : закон Рос. Федерации от 27 дек. 1991 г. № 2124-1 с изм. и доп.

17. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 7 февр. 2011 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп.

18. О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ с изм. и доп.

19. О судебных приставах : федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ с изм. и доп.

20. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ с изм. и доп.

21. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федер. закон Рос. Федерации от 6 апр. 2011 г. № 64-ФЗ с изм. и доп.

22. Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2015 г. № 382-ФЗ.

23. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ с изм. и доп.

24. Об исполнительном производстве : федер. закон Рос. Федерации от 2 окт. 2007 г. № 229-ФЗ с изм. и доп.

25. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 22 дек. 2008 г. № 262-ФЗ с изм. и доп.

26. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ с изм. и доп.

27. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ с изм. и доп.

28. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ с изм. и доп.

29. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 10 июля 2017 г. № 475.

30. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 7 дек. 2007 г. № 195 с изм. и доп.

31. По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П.

32. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36.

33. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2007 г. № 48 с изм. и доп.

34. О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 1 сент. 1987 г. № 5. с изм. и доп.

35. О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 17 нояб. 2015 г. № 50.

36. О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 13 июня 2017 г. № 21.

37. Административное судопроизводство : учеб. для студентов высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. — Москва : Статут, 2016. — 560 с.

38. Зуева Л. Ю. Административное судопроизводство: стадии, сроки, документы : учеб. пособие / под науч. ред. А. С. Дугенца. — Москва : Юрлитинформ, 2017. — 184 с.

Учебное издание

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Учебное пособие

Редактор *Н. Я. Ёлкина*  
Компьютерная верстка *Е. А. Меклиш*

Подписано в печать 24.11.2017. Формат 60х90/16.  
Печ. л. 13,25. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—150).  
Заказ 2309.

Отдел научной информации и издательской деятельности  
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)  
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)  
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44