

**УЧАСТИЕ ПРОКУРОРОВ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ,
ОРГАНИЗАЦИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ
В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ДРУГИХ ЛИЦ,
НЕОПРЕДЕЛЕННОГО КРУГА ЛИЦ**

Т. В. Колобова

Воронежский государственный университет

**PARTICIPATION OF PROSECUTORS, GOVERNMENT AGENCY,
ORGANIZATIONS IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS
IN ORDER TO PROTECT THE RIGHTS AND FREEDOMS
OF OTHER PERSONS, AN INDEFINITE CIRCLE OF PERSONS**

T. V. Kolobova

Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются теоретические и практические вопросы обращения уполномоченных субъектов в суд с административным иском в целях защиты прав и свобод других лиц; приводятся предложения по совершенствованию действующего процессуального законодательства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, прокурор, лица, выступающие в защиту прав и интересов других лиц, неопределенного круга лиц, дача заключения по делу, отказ от иска.

Abstract: the article is devoted to the consideration of theoretical and practical issues of the appeal of authorized entities to the court with an administrative legal action in order to protect the rights and freedoms of other persons; the author sets out offers for the improvement of the current procedural law.

Key words: administrative legal proceedings, the prosecutor, persons who act in defense of the rights and interests of other persons, an indefinite circle of persons, giving an legal opinion on the case, waiver of claim.

Вопросы защиты прав и свобод граждан от незаконных решений и действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц всегда являются актуальными. Для уравнивания положения сторон в административных правоотношениях, где только один участник – орган публичной власти – обладает властными полномочиями, требуются способы защиты интересов «слабой» стороны – гражданина или организации¹. К таким способам относится административное судопроизводство. В качестве одной из государственных гарантий прав и свобод граждан законодателем предусмотрено особое сред-

ство их обеспечения – обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц, неопределенного круга лиц (далее также – защита «чужих» интересов). В данной статье рассмотрим специфику процессуального положения прокуроров и лиц, выступающих в защиту прав других субъектов в соответствии со ст. 40 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации² (далее – КАС РФ).

1. Участие в административном деле прокурора.

По статистике Судебного департамента при Верховном Суде РФ, количество административных дел, принимаемых к производству в связи с обращениями прокурора, составило 158 036 в

¹ См.: Спиридонов П. Е. Субъекты административного процесса : понятие и виды // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 2 (49). С. 178.

© Колобова Т. В., 2023

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Рос. газета. 2015. 11 марта.

2021 г. и несколько снизилось в 2022 г., но тем не менее осталось значительным – 135 810³.

Анализ положений КАС РФ свидетельствует о том, что законодателем недостаточно четко решен вопрос о процессуальном положении прокурора, обратившегося в суд в интересах другого лица. Так, в ст. 37 КАС РФ среди лиц, участвующих в деле, наряду со сторонами, заинтересованными лицами и др. назван прокурор. В ч. 2 ст. 38 КАС РФ конкретизировано понятие административного истца, к данной правовой категории отнесен в том числе прокурор. При этом лицо, в интересах которого прокурором подан административный иск, также является административным истцом. В ч. 4 ст. 39 КАС РФ установлено, что в судебном процессе прокурор пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (кроме заключения соглашения о примирении и уплаты судебных расходов), а также обязанность уведомить гражданина о своем отказе от поданного в его интересах иска. Отсутствие у прокурора права на заключение соглашения о примирении связано с тем, что это право принадлежит исключительно сторонам по делу – субъектам спорного материального правоотношения.

В гражданском процессе участвующий в деле прокурор истцом не является (ст. 34, 38, 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации⁴ (далее – ГПК РФ)).

У прокурора имеется свой особый интерес к делу, обусловленный его функциями и полномочиями в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁵. Интерес прокурора – государственный, публичный; это защита нарушенных интересов, прав и свобод граждан. В судебном процессе прокурор, скорее, не должностное, а процессуальное лицо – это вид лица, участвующего в деле.

В административном судопроизводстве прокурор уполномочен в том числе:

- инициировать возбуждение дела судом в

³ Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=7645>.

⁴ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138 ФЗ // Рос. газета. 2002. 20 нояб.

⁵ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

целях защиты прав и свобод граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, а также в других случаях;

– вступить в уже начатый по инициативе иных лиц процесс для дачи заключения по делу в случаях, предусмотренных законом.

Административное исковое заявление в защиту «чужих» интересов может быть подано прокурором только, если сам гражданин в силу уважительных причин (состояние здоровья, возраст, недееспособность и др.) не может самостоятельно реализовать свое право на судебную защиту⁶. На это должно быть указано в административном иске (ч. 6 ст. 125 КАС РФ).

Защита неопределенного круга лиц предполагает отсутствие конкретного выгодополучателя по делу, административное исковое заявление подается в интересах большого круга субъектов, оказавшихся в одинаковой юридико-фактической ситуации, например, в случае издания органом публичной власти не соответствующего закону акта⁷. Действующее законодательство не содержит легального установления неопределенного круга лиц. В судебной практике в качестве признака этого понятия указывается невозможность индивидуализировать таких субъектов, привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела⁸. В то же время довольно широкое понимание неопределенного круга лиц имеет границы: для защиты их интересов требуются непосредственное нарушение ответчиком прав многочисленной группы и потенциальная возможность противоправного вмешательства в права неиндивидуализированного круга лиц.

Категория «защита публичных интересов» включает в себя обеспечение интересов всего общества или определенных групп населения⁹.

⁶ Решение Кировского областного суда от 12 сентября 2022 г. по делу № А-109/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Решение Приморско-Ахтарского районного суда Краснодарского края от 8 сентября 2022 г. по делу № 2А-1155/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2018 г. № 41-КГ17-38. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Павлова М. С. Законные и публичные интересы в административном судопроизводстве в России :

Например, при взыскании с физических лиц денежных сумм в счет уплаты обязательных платежей и санкций в порядке ст. 286 КАС РФ защищаются публичные интересы, связанные с необходимостью исполнения налогового законодательства.

В КАС РФ не закрепляется единый перечень административных дел, по которым прокурор уполномочен дать заключение, норма ч. 7 ст. 39 вышеуказанного кодекса является бланкетной.

Такой подход в научной литературе осмысливается критически¹⁰. По нашему мнению, для достижения задач административного судопроизводства (защита нарушенных или оспариваемых прав граждан, правильное рассмотрение и разрешение административных дел, укрепление законности), а также обеспечения принципа правовой определенности следует установить единый перечень дел, по которым прокурор вступает в процесс для дачи заключения. Добавим, что прокурор не дает заключения по административному делу, если оно возбуждено на основании его административного искового заявления.

В ч. 6 ст. 39 КАС РФ стоит предусмотреть право административного истца обозначить свою позицию о потребности продолжить рассмотрение дела в случае отказа прокурора от иска. Поскольку последний не является материальным истцом, лицо, в защиту интересов которого подан административный иск, должно иметь право определить судьбу данного иска. Суду целесообразно выяснять точку зрения гражданина относительно намерения поддержать административный иск или отказаться от него. В свою очередь это будет являть собой реализацию принципа активной роли суда в административном судопроизводстве.

2. Органы, организации и должностные лица, выступающие в защиту прав, свобод и интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

В соответствии со ст. 40 КАС РФ это особая группа участников административного судопроизводства. Их процессуальный статус определя-

ется тем обстоятельством, что требования, изложенные ими в административном исковом заявлении, не являются непосредственно их собственными требованиями, а напрямую затрагивают интересы других субъектов. Основанием для участия органов публичной власти, организаций и должностных лиц в судебном административном процессе является их процессуальная заинтересованность. Она обусловлена функциями и компетенцией этих органов и должностных лиц, установленными законом и обязывающими в определенных случаях использовать способ судебной защиты прав граждан.

В КАС РФ нет единой устойчивой терминологии для обозначения данных участников административного судопроизводства. Так, в п. 4 ст. 37 КАС РФ они именуется как «органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц» и объединены с лицами, которые привлекаются в судебный процесс для дачи заключения по административному делу. При этом в административном судопроизводстве, в отличие от гражданского (ст. 47 ГПК РФ), не предусмотрена такая форма защиты интересов других лиц, как дача заключения по административному делу.

В ч. 2 ст. 62 КАС РФ упоминаются «органы, организации и граждан, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц». В ч. 1 ст. 85 КАС РФ речь идет в том числе о «лице, обратившемся в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц». В то же время ст. 40 КАС РФ называется «Обращение в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц». Такая терминологическая неопределенность является негативным аспектом правового регулирования¹¹.

В отличие от прокурора, участвующего в деле, лица, перечисленные в ст. 40 КАС РФ, могут обратиться в суд в защиту интересов других субъектов только в случаях, прямо предусмотренных законами. В этом смысле вышеуказанная статья носит бланкетный характер, для предъявления

проблемы толкования // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 5 (160). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: *Афанасьева Т. И.* О некоторых проблемах правового обеспечения участия прокурора в административном судопроизводстве // Российский судья. 2021. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / Ю. Н. Стариков, С. Н. Махина, Ю. Б. Носова, О. С. Рогачева ; под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М., 2023. С. 203.

иска в защиту «чужих» интересов необходимо правовое основание.

Правом на обращение в суд обладают прежде всего сами заинтересованные лица, а иные субъекты – только в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами (ч. 1 ст. 4 КАС РФ). Поэтому согласно п. 2 ч. 1 ст. 128 КАС РФ в принятии административного искового заявления будет отказано, если оно подано в защиту интересов другого лица субъектом, которому данным кодексом или другими законами не предоставлено такое право.

Лица, защищающие права и законные интересы других субъектов, являются неоднородной по своему составу категорией, в их числе – государственные органы и органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, должностные лица, уполномоченные по правам человека и по правам ребенка федерального и регионального уровня, иные лица, а также организации, в том числе общественные объединения, граждане.

Так, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации право выступить в защиту интересов других лиц предоставлено ст. 29 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ¹² (далее – Закон № 1-ФКЗ), а региональным омбудсменам¹³ – ст. 11 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ¹⁴ (далее – Закон № 48-ФЗ).

Неуказание в законодательстве (КАС РФ, Закон № 1-ФКЗ, Закон № 48-ФЗ) случаев реализации омбудсменами своих полномочий по обращению в суд с административным иском и категорий лиц, которым в первую очередь следует оказывать содействие в реализации механизма судебной защиты интересов и прав, как это сделано в КАС РФ в отношении участия в административном деле прокурора (исключительно, если защищаемый гражданин в силу уважительных причин не способен сам воспользоваться меха-

низмами судебной правовой защиты), по нашему мнению, на практике может привести к возникновению коллизий и нарушению омбудсменами принципа равенства граждан, их права на квалифицированную юридическую помощь.

В качестве критериев реализации уполномоченными по правам человека правовой возможности обращаться в суд предлагаем определить категорию заявителей, которые нуждаются в административно-правовой защите. Предлагаем урегулировать данный вопрос в КАС РФ, Законе № 1-ФКЗ и Законе № 48-ФЗ по аналогии с нормой ч. 1 ст. 39 КАС РФ, добавив категорию малоимущих граждан (в значении, указанном в п. 1 ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ¹⁵).

Также отметим, что КАС РФ не содержит упоминания об уполномоченных по защите прав предпринимателей, хотя на момент принятия данного кодекса вышеуказанный институт существовал уже около двух лет. При этом в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ¹⁶ (далее – Закон № 78-ФЗ) бизнес-омбудсмены имеют своей целью защиту прав и законных интересов предпринимателей в публично-правовых спорах, в которых последние являются «слабой» стороной, и могут для этого обращаться в суд. Участие вышеуказанных специализированных омбудсменов в судебном административном процессе способно обеспечить необходимый баланс и выровнять правовое положение сторон в таких делах¹⁷. В то же время ни КАС РФ, ни Закон № 78-ФЗ не предоставляют бизнес-омбудсменам право обращения в суд в защиту прав неопределенного круга лиц.

Учитывая изложенное, предлагаем дополнить КАС РФ отдельной ст. 39.1, регламентирующей участие в административном деле уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, иных специализированных омбудсменов.

Возвращаясь к вопросу о рассмотрении процессуального положения лиц, обращающихся в

¹² Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 1997. 4 марта.

¹³ Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 23 декабря 2020 г. по делу № 33а-3944/2020 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru> ; Решение Ленинского районного суда г. Курска от 25 февраля 2021 г. по делу № 2а-620/2021 // Официальный сайт Ленинского районного суда г. Курска. URL: <http://lensud.krs.sudrf.ru>.

¹⁴ Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ // Рос. газета. 2020. 20 марта.

¹⁵ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Рос. газета. 2011. 23 нояб.

¹⁶ Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // Рос. газета. 2013. 13 мая.

¹⁷ См.: *Зайков Д. Е.* Уполномоченные по защите прав предпринимателей как участники административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 59.

суд в защиту «чужих интересов», добавим, что в отличие от прокурора субъекты, указанные в ст. 40 КАС РФ, не имеют права вступать в процесс для дачи заключения.

Как следует из содержания вышеуказанной статьи, органы публичной власти, организации, должностные лица могут обратиться в суд со следующими видами исковых требований: в защиту других лиц; в защиту неопределенного круга лиц; в защиту публичных интересов. Общественные организации, например профсоюзы, могут выступить в интересах всех своих членов.

Право органов публичной власти и организаций на обращение в суд в защиту других лиц реализуется при наличии прямого указания в законах, без специального уполномочивания со стороны субъектов, в интересах которых административный иск подается.

Административное исковое заявление, поданное на основании ст. 40 КАС РФ, должно соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 125 данного кодекса. Для вышеуказанных субъектов нет обязанности указывать в исковом заявлении сведения о соблюдении предусмотренного законом досудебного порядка урегулирования спора, а также сведения о подаче жалобы в порядке подчиненности.

Ведение дела в суде происходит по общим правилам КАС РФ с учетом особенностей, установленных в ст. 40 данного кодекса. На заявителя возлагается бремя доказывания заявленных требований (ст. 62 КАС РФ).

Лица, обращающиеся в суд в защиту «чужих» интересов, наделены правом отказа от административного иска. При этом возможны следующие ситуации:

– в случае отказа органов, организаций и должностных лиц от административного иска в защиту другого лица суд оставляет исковое заявление без рассмотрения, если гражданин, в чьих интересах оно было подано (его представитель или законный представитель), не заявит о том, что он поддерживает административный иск;

– в случае отказа гражданина поддержать административный иск суд принимает отказ органов, организаций и должностных лиц, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы иных лиц.

Таким образом, особое положение органов, организаций и должностных лиц, защищающих

в судебном процессе «чужие» интересы, характеризуется следующим:

– все эти субъекты являются лицами, участвующими в деле;

– в судебном процессе они выступают в роли процессуальной стороны – участвующего в деле лица, которое пользуется правами и несет обязанности административного истца за некоторым исключением¹⁸;

– имеют только процессуальный интерес в исходе дела: они не являются субъектами спорного материального правоотношения, поэтому решение суда не влияет на их права и обязанности, они не получают какой-либо выгоды, их участие преследует общественно полезные цели;

– участвуют в деле в «чужих» интересах от своего имени, что отличает их от представителей, выступающих от имени и в интересах представляемого лица – истца или ответчика;

– наряду с ними к делу привлекается административный истец, чьи материальные права и законные интересы нарушены.

В настоящее время институт обращения в суд в целях защиты «чужих» интересов востребован и актуален, поскольку способствует обеспечению гарантий прав граждан и организаций на эффективную государственную судебную защиту нарушенных прав и свобод. Корректировка правовых норм в части уточнения процессуального статуса и полномочий прокурора, лиц, участвующих в деле для защиты прав других субъектов, а также правовых возможностей самих граждан, в интересах которых в суд обращаются уполномоченные органы и должностные лица, будет способствовать совершенствованию данного института.

Библиографический список

Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / Ю. Н. Стариков, С. Н. Махина, Ю. Б. Носова, О. С. Рогачева ; под ред. Ю. Н. Старикова. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма, ИНФРА-М, 2023. 624 с.

Афанасьева Т. И. О некоторых проблемах правового обеспечения участия прокурора в административном судопроизводстве // Российский судья. 2021. № 8. С. 43–48.

¹⁸ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Зайков Д. Е. Уполномоченные по защите прав предпринимателей как участники административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 58–61.

Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Российский университет дружбы народов, Юридический институт. М. : Статут, 2017. 766 с.

Павлова М. С. Законные и публичные интересы в административном судопроизводстве в России : проблемы толкования // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 5 (160). С. 63–77.

Спирidonov П. Е. Субъекты административного процесса : понятие и виды // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 2 (49). С. 178–192.

References

Administrative legal proceedings: a textbook for undergraduate, graduate, specialist in the areas of «Jurisprudence» and «Judicial and prosecutorial activities» / Ya. N. Starilov, S. N. Makhina, Ya. B. Nosova,

O. S. Rogacheva; edited by Ya. N. Starilov. 2 edition, revision. Moscow : Norma: INFRA-M, 2023. 624 p.

Afanasyeva T. I. On some problems of legal support for the participation of the prosecutor in administrative proceedings // Russian judge. 2021. No. 8. P. 43–48.

Zaikov D. E. Commissioners for the protection of the rights of entrepreneurs as participants in administrative legal proceedings // Administrative law and process. 2019. No. 11. P. 58–61.

Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. Judicial administrative law: a textbook for university students studying in the specialty «Jurisprudence» / Peoples' Friendship University of Russia, Institute of Law. Moscow, Statut, 2017. 766 p.

Pavlova M. S. Legitimate and public interests in administrative proceedings in Russia: problems of interpretation // Comparative constitutional review. 2022. No. 5 (160). P. 63–77.

Spiridonov P. E. Subjects of the administrative process: concept and types // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 2 (49). P. 178–192.

Воронежский государственный университет
Колобова Т. В., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: kolobova21@yandex.ru

Поступила в редакцию: 20.04.2023

Для цитирования:

Колобова Т. В. Участие прокуроров, государственных органов, организаций в административном судопроизводстве в целях защиты прав и свобод других лиц, неопределенного круга лиц // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 167–172. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/167-172>

Voronezh State University
Kolobova T. V., PhD of Legal Sciences, Lecturer
of the Administrative and Administrative Procedural
Law Department
E-mail: kolobova21@yandex.ru

Received: 20.04.2023

For citation:

Kolobova T. V. Participation of prosecutors, government agency, organizations in administrative legal proceedings in order to protect the rights and freedoms of other persons, an indefinite circle of persons // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 167–172. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/167-172>