

Научная статья

УДК 347.941.5

DOI: 10.37399/2686-9241.2025.4.77-94



Коллективный административный иск: расширение условий обращения

**Светлана Закошуовна Женетль¹,
Сергей Андреевич Митрачков²**

^{1, 2} *Российский государственный университет правосудия
имени В. М. Лебедева, Москва, Российская Федерация*

¹ *25.12@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3632-8134>*

² *mitrachkov.s@mail.ru*

Аннотация

Введение. Работа посвящена исследованию путей совершенствования условий обращения в суд с коллективным административным иском и роли судейского усмотрения в регулировании таких исков.

Методы. При подготовке статьи использовались общенаучные методы познания (анализа, синтеза, абстрагирования, функционального подхода, системного подхода), а также частноправовые методы (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Результаты исследования. Авторы оценивают предложения о совершенствовании оснований обращения с коллективным административным иском путем включения: условия географической разобщенности членов группы, условия финансовой возможности предъявления административными истцами самостоятельных административных исков, а также полномочие суда оставить коллективный административный иск без рассмотрения по собственной инициативе даже при наличии формальных оснований для его принятия к производству. **Обсуждение и заключение.** Авторы приходят к выводу о целесообразности внедрения дополнительных требований географической разобщенности участников группы при выработке соответствующих указаний судами первой кассации и финансовой возможности предъявления самостоятельного административного иска, а также определяют пределы судейского усмотрения в их регулировании. При этом отстаивается позиция, согласно которой суд не должен иметь права оставлять коллективный административный иск без рассмотрения ввиду его нецелесообразности по делам об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных актов или о защите избирательных прав.

Ключевые слова: коллективный административный иск, судейское усмотрение, географическая разобщенность участников группы, финансовая возможность предъявления самостоятельного административного иска

Для цитирования: Женетль С. З., Митрачков С. А. Коллективный административный иск: расширение условий обращения // Правосудие. 2025. Т. 7, № 4. С. 77–94. DOI: 10.37399/2686-9241.2025.4.77-94.

Original article

Class Administrative Action: Extention of the Conditions of Recourse

Svetlana Z. Zhenetl¹, Sergey A. Mitrachkov²

^{1, 2} *Russian State University of Justice named after V. M. Lebedev, Moscow, Russian Federation*

¹ *25.12@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3632-8134>*

² *mitrachkov.s@mail.ru*

Abstract

Introduction. The study is devoted to improving the conditions of recourse to the court with class administrative action and focuses on the role of judicial discretion in their regulation.

Methods. In the preparation of article were used the general scientific methods (analysis, synthesis, abstraction, functional approach, system approach) as well as private law methods (formal-legal, comparative-legal).

Results. The authors assess the proposals to improve the legal grounds for filing a class administrative action by including: condition of geographical separation of members of the group, condition of financial possibility for administrative claimants to file independent administrative actions, as well as the authority of the court to dismiss a class action on its own initiative, even if there are formal grounds for bringing it.

Discussion and Conclusion. The authors conclude that it is reasonable to introduce additional requirements of geographical separation of members of the group and the financial possibility of filing an independent administrative claim, and also determine the limits of judicial discretion in their regulation. It is argued that the court should not have the right to leave a collective administrative action out of consideration because of its impracticability in cases of challenge of normative legal acts, non-regulatory acts or protection of electoral rights.

Keywords: class administrative action, judicial discretion, geographical separation of members of the group, the financial possibility of filing an independent administrative claim

For citation: Zhenetl, S. Z., Mitrachkov, S. A. Class administrative action: extention of the conditions of recourse. *Pravosudie/Justice*. 2025;7(4):77-94. (In Russ.) DOI: 10.37399/2686-9241.2025.4.77-94.

Введение

15 сентября 2015 г. в законную силу вступил Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, ст. 42 которого была посвящена нормативному регулированию обращения в суд группы лиц с коллективным исковым заявлением. Таким образом, в российское административное судопроизводство

производство была привнесена конструкция группового иска, с 2009 г. известная арбитражному процессу.

За последние годы вышло несколько важных исследований, посвященных производству по групповым искам и ставящих вопрос о расширении состава оснований их принятия¹, которые при текущих условиях правового регулирования будут основаны на широкой судебской дискреции.

На исследование выносятся вопрос целесообразности данных предложений в административном судопроизводстве, ориентированном на построение наиболее эффективного регулирования споров, связанных с проверкой законности и обоснованности осуществления государственных и иных публичных полномочий.

Методы

При подготовке статьи использовались общенаучные методы познания (анализа, синтеза, абстрагирования, функционального подхода, системного подхода), а также частноправовые методы (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Результаты исследования

В. В. Долганичев предлагает дополнить действующие положения закона условиями пространственной (географической) разобщенности и финансовой возможности предъявления самостоятельных исков. При этом автор оговаривает, что указанные условия должны носить субсидиарный характер и учитываться лишь дополнительно к количественному фактору, если число участников группы не соответствует минимальному размеру, установленному законом [1, с. 75–76].

С точки зрения Д. А. Туманова, суд должен обладать возможностью «...определять целесообразность рассмотрения требований в рамках группового иска (даже при наличии или отсутствии установленных в законе условий для этого)» [2, с. 167].

В. А. Колотов в диссертационном исследовании разделяет данную позицию, добавляя, что суд должен обладать правом оставить групповой иск без рассмотрения в тех случаях, когда необходимо установление значительного числа фактов, входящих в предмет доказывания и относящихся к конкретным членам группы, а также если возможно рассмотреть дело в порядке соучастия и это не будет обременительно для участников в части судебных расходов, удаленности от суда и иных обстоятельств [3, с. 7].

Указанные условия отличаются нечеткостью, абстрактностью и общим характером, что в случае закрепления их в процессуальном законодательстве будет являться основанием отнесения их к оценочным понятиям.

Подобное «свободное» законодательное регулирование А. В. Кононова рассматривает в качестве отдельного вида руководства процессом – оценочного, отданного на усмотрение суда [4, с. 170]. Аналогичным образом М. Б.-А. Экажев указывает, что оценочные нормы позволяют суду проявить собственную свободу [5, с. 285]. Следовательно, вопрос о внедрении новых условий коллективного административного иска тесно связан с проблематикой категории «судейское усмотрение», содержание которой в юридической науке по-прежнему является дискуссионным.

¹ Конкретные позиции будут рассмотрены нами далее.

В доктрине усмотрение рассматривается в качестве дискреционного полномочия уполномоченного лица на принятие решения в рамках, определенных законом [6].

М. К. Истомина указывает, что судебское усмотрение связано с «...толкованием правовой нормы и выбором варианта решения из нескольких альтернатив» при использовании судьей своего мировоззрения и личного опыта².

Судебное усмотрение в административном судопроизводстве по правилам КАС РФ стало предметом отдельного исследования Т. В. Федоровой. Автор указывает, что судебское усмотрение в административном судопроизводстве можно рассматривать в двух аспектах: в аспекте толкования права и в аспекте целесообразного выбора процессуальных действий из предлагаемых в законе [7, с. 37].

С точки зрения Е. В. Михайловой, судебное усмотрение определяется как субъективная позиция суда по возникшему в ходе отправления правосудия, прямо не урегулированному вопросу, основанная как на нормах и принципах права, так и на морали и нравственности [8, с. 16–17].

Проблема судебного усмотрения была предметом рассмотрения ряда диссертационных исследований теоретиков права. А. Н. Берг под судебным усмотрением понимает элемент судебного правоприменения, представляющий собой выбор мотивированного, законного и обоснованного решения, совершаемого судьей по конкретному юридическому делу в пределах, установленных нормой права [9, с. 8].

К. П. Ермакова рассматривала указанную категорию как властную деятельность суда по осуществлению правосудия, состоящую в использовании интеллектуально-волевого механизма, позволяющего суду произвести выбор варианта решения юридического дела [10, с. 8].

А. А. Никитин, не разграничивая понятий «правовое усмотрение» и «усмотрение в праве», понимал усмотрение как «...выбранное на основе представлений и (или) знаний о предписаниях правовых норм решение по вопросу, имеющему юридическое значение, и выраженное в определенных деяниях в правотворческой, правореализационной, правоинтерпретационной сферах, либо в общей модели правового поведения данного субъекта» [11, с. 9–10].

К вопросу о содержании понятия «судебное усмотрение» тесно примыкает вопрос об определении «дискреционных полномочий суда». Например, М. И. Клеандров [12, с. 315; 2, с. 9] и К. В. Пронин [13, с. 9] отождествляют эти понятия. Н. Ш. Гаджиалиева рассматривает дискреционные полномочия не только как возможность выбора одного из нескольких вариантов решения, указанных в законе, но и как средство преодоления коллизий и пробелов в правовом регулировании, обеспечения правовой определенности права и правоприменительной практики [14, с. 103].

Для целей настоящей работы мы исходим из того, что *судебское усмотрение* – это интеллектуальная и творческая деятельность суда, которая а) предусмотрена и ограничена правовыми нормами; б) направлена на выбор вариан-

² Истомина М. К. Судебное усмотрение в гражданском судопроизводстве. URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fesb.rgup.ru%2Frimg%2Ffiles%2F112%2F1%2F6.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (дата обращения: 02.12.2025).

та решения правового вопроса [15, с. 143], а также из тождественности понятия судебного усмотрения и дискреционного полномочия суда.

Рассматривая вопрос о возможности привнесения фактора географической разобщенности в состав условий коллективного административного иска, можно увидеть, что его применимость не может носить универсального характера для всех категорий споров, регулируемых КАС РФ. По некоторым типам споров, выделяемым по подсудности или по предмету оспаривания, он не нужен.

Если в случае оспаривания нормативного правового акта федерального уровня вполне возможно использование условия географической разобщенности, то в случае оспаривания нормативного правового акта представительного органа муниципального образования или органа государственной власти субъекта Российской Федерации уже возможны разные варианты, зависящие от площади, степени развития дорожной и транспортной инфраструктуры рассматриваемого субъекта Федерации.

Очевидно, что в небольшой по площади Калининградской области (15,1 тыс. кв. км³) условие пространственной разобщенности участников коллективного административного иска не будет иметь смысла при оспаривании нормативного правового акта, нарушающего права жителей и юридических лиц данного субъекта Российской Федерации.

В. В. Долганичев не видел необходимости в применении данного условия в том случае, если «потенциальные участники находятся в одном субъекте Российской Федерации» [1, с. 75], опираясь на критический анализ американского опыта. Вместе с тем в случае подачи коллективного административного иска, например, об оспаривании нормативного правового акта органа государственной власти, нарушающего права жителей и юридических лиц Республики Саха (Якутия), в Верховный суд указанной Республики рассматриваемый фактор уже может играть важную роль, поскольку субъект Федерации имеет большую площадь (3083,5 тыс. кв. км⁴) при общем отставании в развитии дорожно-транспортной инфраструктуры, фиксируемом на 2024 г.⁵ Представляется, что при принятии пространственной (географической) разобщенности в качестве субсидиарного условия коллективного административного иска нельзя исходить из формального представления о ней как о местах жительства (нахождения) истцов в разных субъектах Российской Федерации. В противном случае сложится ситуация, при которой лица, проживающие (находящиеся) рядом, хотя и в разных субъектах Российской Федерации, в условиях развитой дорожно-транспортной инфраструктуры смогут определяться в качестве членов группы лиц в соответствии со ст. 42 КАС РФ, но в то же время лица, проживающие (находящиеся) в одном субъекте Федерации, не будут признаваться та-

³ Портал Правительства Калининградской области. URL: <https://gov39.ru/press/region/> (дата обращения: 03.12.2025).

⁴ Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/services/reference/9377/> (дата обращения: 03.12.2025).

⁵ Глава Якутии заявил о необходимости развития транспортной инфраструктуры // ТАСС : [сайт]. URL: <https://ria.ru/20240903/yakutiya-1970238280.html> (дата обращения: 30.11.2025).

ковыми, даже если их разделяют большие расстояния и неудовлетворительная транспортная доступность.

Схожее положение может складываться при рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в порядке главы 24 КАС РФ на уровнях родовой подсудности Верховного Суда Российской Федерации и областных или равных им по компетенции судов.

Вместе с тем по делам об оспаривании избирателями (участниками референдума) решений, действий (бездействия) органа местного самоуправления, иного органа, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, нарушающих избирательные права граждан, о назначении местного референдума, рассматриваемым в качестве суда первой инстанции районным судом, условие пространственной разобщенности бесполезно, поскольку участники группы лиц будут проживать на территории одного муниципалитета.

В спорах, рассматриваемых по правилам главы 22 КАС РФ, критерий географической разобщенности участников группы также может применяться. Однако нужно принять во внимание, что уместность рассматриваемого условия в подобных делах зависит от специфики предмета оспаривания. Так, в делах об оспаривании действия (бездействия) или решения судебного пристава-исполнителя значительный географический разброс истцов, затрудняющий полноценное участие в процессе, встречается на практике, поскольку в силу ч. 1 ст. 22 КАС РФ подсудность данных споров определяется по месту нахождения органа принудительного исполнения. Кроме того, ч. 1.1 ст. 22 КАС РФ устанавливает особую подсудность при оспаривании решения судебного пристава-исполнителя, принятого в автоматическом режиме, по месту совершения исполнительных действий или применения мер принудительного исполнения либо по месту ведения исполнительного производства, по которому принято оспариваемое решение. В соответствии с ч. 1, 2 ст. 33 Федерального закона «Об исполнительном производстве»⁶ местом совершения исполнительного действия и применения мер принудительного исполнения является место жительства, пребывания гражданина, юридический адрес организации (ее представительства, филиала) или местонахождение имущества должника, которое, как и место нахождения органа службы судебных приставов, может не совпадать с географическим положением взыскателей. Места нахождения последних могут быть разбросаны по всей территории государства.

С другой стороны, например, по делам о признании незаконным решения представительного органа муниципального образования о реорганизации муниципальных образовательных учреждений географическую разобщенность участников едва ли целесообразно признавать в качестве условия коллективного административного иска, поскольку группа будет формироваться из местных жителей, в первую очередь родителей детей, обучающихся в реорганизуемом учреждении.

Анализ судебной практики показывает, что еще одной категорией дел административного судопроизводства, по которой возможно обращение в суд с коллективным иском, является производство об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости недвижимого имущества, об оспарива-

⁶ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

нии решений и действий (бездействия) бюджетного учреждения, связанных с определением кадастровой стоимости в порядке главы 25 КАС РФ. Учитывая, что споры, связанные с определением кадастровой стоимости, затрагивают интересы их правообладателей не только в сфере налоговых или земельных отношений, но и в сфере гражданского оборота (на что в свое время обращал внимание Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации⁷), участники коллективного административного иска по данной категории споров в условиях единства экономического пространства и свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации) также могут быть широко разбросаны по территории Российской Федерации.

Таким образом, в ряде категорий споров по коллективному административному иску применение фактора географической разобщенности членов группы в качестве условия принятия данного иска может быть вполне целесообразным. Однако остается открытым вопрос о том, каким образом определять выполнение данного условия. Как нами было указано, привязка к федеративному устройству несостоятельна вследствие как пространственной разницы между субъектами Российской Федерации, так и неравномерности развития их дорожно-транспортной инфраструктуры.

Другой вариант проистекает из специфики критерия географической разобщенности как оценочного понятия и заключается в отнесении данного условия к сфере судейского усмотрения с возложением бремени доказывания соответствия коллективного административного иска этому критерию на группу административных истцов. Однако здесь нужно отметить, что в настоящее время сложилась практика⁸, при которой суды неверно трактуют смысл условий принятия коллективного административного иска, уже закрепленных в КАС РФ и сформулированных достаточно четко. При таком положении возникают обоснованные опасения относительно того, что судьи, не будучи готовыми в каждом конкретном деле оценивать степень географической разобщенности без опоры на некие ориентирующие указания, станут массово отказывать в рассмотрении таких коллективных административных исков.

Представляется, что решение проблемы должно лежать в сфере установления определенных пределов судейского усмотрения, что обеспечит обоснованность и справедливость его применения [16, с. 283].

Проблема пределов судейского усмотрения также была в фокусе внимания ученых-правоведов.

Так, А. Н. Берг дает следующее определение: «...правовые рамки, установленные управомоченными субъектами с помощью правовых юридических средств, четко ограничивающие объем применения права» [9, с. 9].

В свою очередь, К. П. Ермакова добавляет, что правовые пределы судебного усмотрения могут быть связаны в том числе с практикой применения норм и принципов права, а также выделяет отдельную категорию нравственно-правовых пределов судебного усмотрения, которые, впрочем, должны быть формально закреплены [10, с. 8–9].

⁷ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2011 г. № 12651/2011 по делу № А46-13112/2010. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Примеры подобной практики будут рассмотрены нами далее.

Позиция А. А. Никитина, по сути, синтезирует вышеприведенные определения. Вместе с тем наряду с правовыми и морально-правовыми им выделяются и внеправовые пределы судебного усмотрения – политические, экономические, социальные и другие условия, ограничивающие свободу выбора субъектом права варианта правового поведения [11, с. 11–12].

Вместе с тем О. А. Папкова в своей монографии выстраивает целую систему пределов усмотрения суда, которые подразделяются на общие и специальные. К общим пределам – нормативно закрепленным, обобщающим и встречающимся при рассмотрении практически любого дела в суде – автор относит: предмет усмотрения, субъекта усмотрения, процессуальные сроки, независимость судей и задачи судопроизводства. Специальные же пределы отражают особенности судебской дискреции в рамках производства по конкретному делу в суде. К ним О. А. Папкова относит условия альтернативных юридических норм, условия относительно-определенных норм, а также категории добросовестности, справедливости, разумности, целесообразности и нравственности [17, с. 75–76].

Как можно увидеть, инструментарий ограничения судебного усмотрения предельно широк. Однако далеко не все варианты смогут эффективно установить пределы судебного усмотрения в принятии решения о соблюдении условия географической разобщенности участников коллективного административного иска. С. В. Потапенко указывает, что использование нравственных категорий применительно к регулированию процессуальных правоотношений спорно⁹. Мы солидарны с данным утверждением применительно к установлению фактора географической разобщенности, поскольку процессуальная форма характеризуется, в числе прочего, свойством нормативности, которое проявляется в том, что судопроизводство осуществляется только в правовой форме¹⁰. Нравственные категории, облеченные в правовую форму, нерелевантны с точки зрения достижения поставленной цели. Применение же нелегализованных внеправовых пределов прямо противоречит положению ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации»¹¹ и ст. 7 КАС РФ.

Таким образом, методом исключения мы приходим к тому, что эффективным регулятором судебного усмотрения может быть только установление правовых пределов. Указанные пределы могут быть установлены не только законом, но и актом, содержащим толкование закона [8, с. 15]. Следовательно, кассационные суды общей юрисдикции, действуя на территории соответствующих кассационных округов и занимаясь в том числе анализом и обобщением сложившейся судебной практики в пространственных пределах своей компетенции, должны обладать наиболее точными сведениями о факторах, которые могут обусловить географическую разобщенность административных истцов, а потому смогут выработать наиболее релевантные указания для нижестоящих судов общей юрисдикции.

⁹ Потапенко С. В. Правовые пределы судебного усмотрения в гражданском судопроизводстве. URL: <https://pro-sud-123.ru> (дата обращения: 25.11.2025).

¹⁰ Андреева Т. К., Аргунов В. В., Борисова Е. А. и др. Гражданский процесс : учеб. / под ред. В. В. Молчанова. М. : Статут, 2025. С. 39.

¹¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Подобное решение проистекает и из организационно-правовых проблем, возникших в результате проведения реформы судоустройства, на которые указывается в науке. Так, Е. А. Борисова отмечает, что при проведении реформы судоустройства следовало создать больше кассационных судов общей юрисдикции, поскольку текущее их количество не в состоянии обеспечить оптимизацию судебной нагрузки и повышение качества отправления правосудия [18, с. 132–134]. Кроме того, автор указывает и на неудачность выбора мест постоянного пребывания некоторых кассационных судов общей юрисдикции, ограничивающую доступность правосудия, иллюстрируя это примером Восьмого кассационного суда общей юрисдикции [2, с. 136–137].

Представляется, что такие обстоятельства могут послужить своеобразными «источниками» для выработки наиболее объективных указаний относительно выполнения условия географической разобщенности коллективных административных истцов: сталкиваясь с ними каждый день в своей работе, указанные суды формируют своими актами ценный эмпирический материал, который может быть использован их президиумами для этой цели.

Исторически сложившаяся в американских судах практика исходит в том числе из того, что для выполнения рассматриваемого условия необходимо, чтобы места нахождения членов группы были рассредоточены по разным судебным округам¹². Однако специфика российского судоустройства такова, что даже находящиеся в пределах одного кассационного округа члены группы могут быть настолько разобщены в пространстве при неудовлетворительном состоянии транспортной инфраструктуры, что их местоположение помешает им участвовать в судебном разбирательстве на общих основаниях процессуального соучастия.

Вместе с тем необходимо оговориться, что КАС РФ в действующей редакции содержит особенность применительно к кассационному обжалованию дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Кассационная жалоба по указанной категории административных дел в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 319 КАС РФ подается в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. Фактически такие дела рассматриваются в кассационном порядке только один раз, что само по себе неправомерно, поскольку, как отмечает Е. А. Борисова, противоречит ст. 23.6 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [18, с. 147–148]. В контексте же наших рассуждений это означает невозможность формулирования указаний относительно выполнения условия географической разобщенности коллективных административных истцов на уровне кассационных судов общей юрисдикции.

Что касается условия финансовой возможности предъявления самостоятельного административного иска, то, на наш взгляд, оно весьма актуально. Более того, в какой-то степени уже созданы условия для учета этого фактора, поскольку в соответствии с ч. 5 ст. 42 КАС РФ в случае обращения в суд еще одного лица с административным исковым заявлением, требование которого аналогично требованию коллективного иска, уже находящегося в производстве суда, суд предлагает ему присоединиться к коллективному заявлению. Подчеркиваем – не может предложить, а именно предлагает, косвенным образом влияя на оптимизацию судебных расходов. А дальше административный истец, реализуя принцип диспозитивности, уже сам решает, как ему

¹² 197 F. Supp. 866; 23 F.R.D. 64; 361 F. Supp. 235; 73 F.R.D. 131.

выгоднее: в порядке производства по коллективному или индивидуальному иску.

Если мы обратимся к англо-американской практике, то увидим, что финансовая оптимизация является одним из важнейших оснований использования коллективных или групповых исков (можно вспомнить, например, фундаментальное исследование Ричарда Познера «Экономический анализ права» [19, с. 761, 767]).

Подобный взгляд в целом соответствует и духу позиции, выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2025 г. № 16-П, в котором указано: «Некоторые граждане все равно могут быть лишены фактической возможности, несмотря на льготы, предоставленные налоговым законодательством, в связи с чем федеральным законодателем также предусмотрено право суда освободить от уплаты государственной пошлины, уменьшить ее размер, предоставить отсрочку или рассрочку ее уплаты по ходатайству того лица, которое полагает, что его имущественное положение не позволяет произвести уплату государственной пошлины в полном или даже частичном размере при обращении в суд»¹³. Важен контекст принятия данного Постановления: в 2024 г. государственные пошлины по делам, рассматриваемым судами, пропорционально возросли. Например, в соответствии с подп. 6 п. 1 Налогового кодекса Российской Федерации при подаче индивидуального административного иска об оспаривании нормативного правового акта государственная пошлина для физических лиц составляет 4000 руб. Это примерно четверть прожиточного минимума (с 1 января 2025 г. размер федерального прожиточного минимума на душу населения – 17 733 руб. в месяц) и примерно шестнадцатая часть медианной зарплаты¹⁴. Представляется, что в оценке финансовой возможности обращения в суд с индивидуальным административным иском суд может быть ограничен только специальными пределами усмотрения, установленными в соответствующей относительно-определенной норме, а также исходя из внутреннего убеждения, основанного на разумности, справедливости, нравственности и т. д.

В отличие от положений ГПК РФ и АПК РФ о групповых исках, п. 1 ч. 1 ст. 42 КАС РФ уже с момента его принятия содержит (в буквальном истолковании) предписание суду оценивать, насколько многочисленность или неопределенность членов группы затрудняет рассмотрение требований в индивидуальном порядке или в порядке соучастия.

Как считает В. А. Колотов, «данная норма ориентирует суды при решении вопроса о соблюдении условий для возбуждения группового производства руководствоваться не только формальным количественным критерием группы, но и проверять, насколько затруднительно членам группы будет защитить свои права путем предъявления самостоятельных исков или в порядке соучастия» [3, с. 36]. При этом то, что «подобных положений не содержится в аналогичном институте арбитражного и гражданского судопроизводства... может привести некоторых судей к... выводу о том, что групповое производство должно вос-

¹³ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ По данным исследования «Сбераналитики» и «Работы.ру», в первом квартале 2025 г. медианная зарплата в России составила 66 700 руб. URL: <https://tass.ru/ekonomika/23978579> (дата обращения: 01.12.2025).

приниматься как процедура, альтернативная соучастию» [3, с. 36–37]. Таким образом, автор рассматривает указанное положение как безусловно позитивное и призывает к реформированию группового производства по правилам ГПК РФ и АПК РФ в соответствующем направлении.

А. Ф. Воронов, напротив, отмечает сложность доказывания наличия обстоятельств, затрудняющих производство по коллективному административному иску, предлагая изъять данное указание из ст. 42 КАС РФ [20, с. 58].

Большая часть исследователей при интерпретации положения исходит из того, что сама множественность лиц инициаторов процесса свидетельствует о затруднительности разрешения требований в индивидуальном порядке или в порядке соучастия [21, с. 38; 22, с. 13; 23, с. 54]. Данная позиция представляется более верной исходя из системного толкования норм ГПК РФ и АПК РФ о групповых исках и ст. 42 КАС РФ. Кроме того, буквальное истолкование рассматриваемого положения вступает в некоторое противоречие с логикой построения ст. 42 КАС РФ, поскольку в ч. 2 ст. 42 прямо указано, что дела по коллективному административному иску рассматриваются, если к такому иску присоединилось двадцать или более лиц. Тем самым количественно раскрывается категория многочисленности как обязательное условие такого иска. При этом отсутствует даже приблизительный перечень фактов, при которых подобная многочисленность или неопределенность круга лиц могут затруднить рассмотрение индивидуальных дел. Также неясно, почему законодатель, «желая» отвести важную роль в регулировании условий коллективного административного иска усмотрению судьи, связывает факт затруднительности именно с многочисленностью или неопределенностью круга лиц, не сформулировав его в качестве отдельного пункта или условия.

Возвращаясь к возможности оставления группового иска без рассмотрения по инициативе суда, необходимо иметь в виду, что некоторые суды, несмотря на отсутствие ее формального закрепления, де-факто оставляют без рассмотрения коллективные административные иски, указывая, что по существу защищается не коллективный интерес, а индивидуальные интересы и что «коллективное исковое заявление по смыслу положений ст. 42 КАС РФ не предполагает необходимости судебного установления фактических обстоятельств, связанных с каждым из административных истцов, для рассмотрения такого иска достаточно лишь заявления лица о его присоединении к уже заявленным и находящимся в производстве суда требованиям, такое заявление может быть сделано на любом этапе до рассмотрения судом спора (ч. 2 ст. 42 КАС РФ)»¹⁵.

Как показывает анализ судебной практики, подобного подхода могут придерживаться и кассационные суды общей юрисдикции.

Так, Третий кассационный суд общей юрисдикции в определении по делу о признании проекта планировки территории с проектом межевания недействительным в части установления красных линий и линии допустимого размещения зданий указал: «Заявляя коллективный административный иск, граждане по существу защищают не общий, а индивидуальный интерес, направленный на восстановление земельных прав каждого в отдельности, что не

¹⁵ Апелляционное определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 10 ноября 2021 г. № 66а-1720/2021. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

соответствует понятию коллективного обращения, содержащемуся в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, и исключает возможность подачи коллективного административного иска»¹⁶. Кассационным судом также указывается, что «однородность предмета спора и оснований как критерий означает, что все члены группы имеют совпадающие по характеру требования». При этом содержание понятия «характер требования» не раскрывается.

Здесь нужно отметить следующее. Суды, указывая, что коллективным административным иском должен защищаться некий общий коллективный интерес, очевидно, исходят из концепции единого правоотношения, придавая коллективному иску характер, близкий к обязательному соучастию. И такой подход трудно связать с действующим регулированием, построенным на идее не единства, но однородности предмета и оснований спора (п. 2 ч. 1 ст. 42 КАС РФ). Аргумент о том, что ст. 42 КАС РФ не предполагает установления фактических обстоятельств, связанных с каждым из группы лиц, представляется ошибочным, так как в соответствии с ч. 3 ст. 42 КАС РФ группа лиц поручает ведение дела в своих интересах определенному лицу, которое, являясь истцом-представителем группы лиц, «посредником» между административными истцами и административным ответчиком, а также судом, и выполняет доказательственную функцию, возложенную на сторону административных истцов в процессе.

Изучение указанных судебных актов подводит нас к новому вопросу, касающемуся пределов судебского усмотрения в производстве по коллективному административному иску: может ли суд в административном судопроизводстве обладать правом оставить коллективный административный иск без рассмотрения ввиду, по его мнению, нецелесообразности?

На наш взгляд, подобный вопрос скрывает в себе проблему соотношения публичных и частноправовых начал в регулировании коллективного административного иска, проблему метода регулирования. Насколько судебское усмотрение, являющееся проявлением частного в процессе, вообще характерно для метода административного судопроизводства (по сути скорее публичного), что буквально растворено в предусматриваемом КАС РФ процессуальном порядке?

Здесь нужно вспомнить, что важная роль в определении или даже, в каком-то смысле, в предопределении процессуального регулирования принадлежит характеру материального спора.

Исследования взаимного влияния материально-правового регулирования и процессуальной формы уже далеко не новы для науки гражданского и арбитражного процесса. Необходимость подобных работ была обоснована еще в прошлом веке. Так, Р. Е. Гукасян и Н. В. Ченцов указывали, что подобные исследования, «во-первых... полезны для практики в силу своего прикладного значения. Во-вторых, они полезны для развития теории советского гражданского процессуального права, совершенствования процессуальных институтов. При исследовании отдельных категорий гражданских дел полнее и всесто-

¹⁶ Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 17 марта 2021 г. № 88а-3485/2021. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

роннее выявляется богатство содержания процессуальных норм, особенности их действия в отдельных ситуациях» [24, с. 114]. В настоящее время С. А. Курочкин утверждает, что «последовательное развитие материального права стимулирует процесс изменения процессуальных форм его защиты» [25, с. 31–32]. В. М. Шерстюк добавляет, что «изучение процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения гражданских дел может осуществляться по двум направлениям. Первое из них связано с исследованием соотношения общих процессуальных норм, закрепленных в ГПК РФ, и специальных процессуальных норм, включенных в непроцессуальные нормативные акты, второе – с анализом подлежащих применению норм материального права с целью правильного решения основных вопросов процессуального права по каждому конкретному гражданскому делу» [26, с. 327]. Вместе с тем следует согласиться также с Р. О. Опалевым, считающим неконструктивным механический перенос значения понятий одной отрасли права на толкование сходных норм другой отрасли без их необходимого переосмысления [27, с. 125].

Нами наблюдается определенное отличие между порядками, предусмотренными главами 21, 22, 24, и порядком оспаривания кадастровой стоимости в рамках производства по коллективному административному иску. На наш взгляд, группа лиц, выступающая в защиту своих прав, свобод и законных интересов, образует или должна образовывать целостность, основанную на осознании членами коллектива общности своих интересов, активном взаимодействии в рамках этой защиты и внутреннем распределении ролей. Можно сказать, что субъекты, обращающиеся в суд общей юрисдикции в порядке ст. 42 КАС РФ, представляют собой не что иное как гражданское общество на более низком уровне организации, являясь его элементом – составной частью, которая может существовать относительно самостоятельно [28, с. 185].

При такой постановке вопроса по делам, предусмотренным главами 21, 22, 24 КАС РФ, суд едва ли должен иметь право оставлять без рассмотрения коллективный иск вследствие нецелесообразности использования коллективной формы защиты по собственной инициативе. В противном случае окажется, что он блокирует возможность общественной самоорганизации по защите своих прав от злоупотреблений органов государственной власти и должностных лиц. Кроме того, подобное положение вступает в противоречие с ч. 1 ст. 30 Конституции России, закрепляющей право граждан на объединение для защиты своих общих интересов.

Что касается оспаривания кадастровой стоимости: как нами отмечалось, согласно указанию Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации споры, связанные с определением кадастровой стоимости земельных участков, затрагивают интересы их правообладателей не только в сфере налоговых или земельных отношений, но и в сфере гражданского оборота. Суд выразил позицию, что данные требования, по существу, направлены на изменение стоимости, а не на оспаривание действий органа оценки. И здесь уже целостность, основанная на самоорганизации лиц для защиты своих прав от злоупотреблений органов власти, не образуется. Каждый преследует свой имущественный интерес. И оспаривается не злоупотребление исполнительного органа, а ошибки, объективно возникающие вследствие сложности системы массовой оценки. Поэтому здесь оценка целесообразности рассмотрения дела в порядке производства по коллективному административному иску вполне возможна.

Обсуждение и заключение

Таким образом, в ходе исследования нами были сделаны следующие выводы. Целесообразность использования фактора географической разобщенности группы лиц в качестве условия обращения в суд с коллективным административным иском зависит от конфигурации родовой и территориальной подсудности спора, а также от особенностей предмета оспаривания. Представляется, что при подобной вариативности эффективное регулирование возможно путем выработки специальных указаний на базе судов первой кассационной инстанции.

При повышении госпошлин и значительных издержках использование условия финансовой возможности предъявления самостоятельного административного иска в качестве дополнительного требования предъявления коллективного административного иска также вполне рационально. Суд должен признать его соблюденным при приложении к коллективному административному иску документов, подтверждающих финансовую затруднительность обращения в суд с индивидуальным иском.

На наш взгляд, потенциал указанных условий будет раскрываться только в случае их субсидиарного применения, если количество участников группы не соответствует минимуму, установленному ч. 2 ст. 42 КАС РФ.

Что же касается предоставления суду возможности оставления коллективного административного иска без рассмотрения по собственной инициативе ввиду нецелесообразности рассмотрения дела по правилам ст. 42 КАС РФ, то, по нашему мнению, подобная свобода суда допустима только по делам об оспаривании кадастровой стоимости. По делам же об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных актов или о защите избирательных прав суд такой возможностью обладать не должен вследствие недопустимости ограничения права граждан на объединение с целью защиты своих прав.

Список источников

1. Долганичев В. В. Возбуждение и подготовка дел группового производства. М. : Статут, 2017. 176 с.
2. Жуйков В. М., Афанасьев С. Ф., Улетова Г. Д. и др. Реформа гражданского процесса 2018–2020 гг.: содержание и последствия : коллектив. моногр. / под общ. ред. М. А. Фокиной. М. : Городец, 2021. 368 с.
3. Колотов В. А. Защита прав и законных интересов группы лиц в гражданском и арбитражном судопроизводствах : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. 216 с.
4. Кононова А. Н. Судейское руководство в системе гражданских процессуальных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2024. 223 с.
5. Экажев М. Б.-А. Судейское усмотрение в правоприменительной деятельности в РФ // Инновационная наука. 2016. № 5. С. 284–287.
6. Мельник С. В., Гомозова О. Ю. Правовые пределы судейского усмотрения в гражданском судопроизводстве. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=151771#CR5Go4VU5MK6XmP51> (дата обращения: 01.12.2025).

7. Федорова Т. В. Дискуссионные вопросы дискреции судьи в доказывании по административным делам // Административное право и процесс. 2023. № 1. С. 33–38. DOI: 10.18572/2071-1166-2023-1-33-38.
8. Михайлова Е. В. Судебное усмотрение в российском гражданском процессе // Российский судья. 2023. № 2. С. 13–17. DOI: 10.18572/1812-3791-2023-2-13-17.
9. Берг А. Н. Судебное усмотрение и его пределы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 23 с.
10. Ермакова К. П. Пределы судебного усмотрения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 27 с.
11. Никитин А. А. Правовое усмотрение: теория, практика, техника : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2021. 49 с.
12. Клеандров М. И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты. М. : Норма, 2008. 446 с.
13. Пронин К. В. Дискреционные полномочия суда в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 26 с.
14. Гаджиалиева Н. Ш. Понятие, сущность и правовая природа дискреционных полномочий суда в гражданском судопроизводстве // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 3. общественные науки. 2021. № 4. С. 98–106. DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-4-98-106.
15. Женетль С. З., Тхазеплов К. А. Судейское усмотрение в делах, возникающих из публичных правоотношений // Исковое производство в цивилистическом судопроизводстве: проблемы теории, законодательства, судебной практики и обеспечения судебной деятельности : сб. науч. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 7 июня 2024 г.) / ред. Л. В. Войтович. СПб. : Астерион, 2024. С. 142–148.
16. Суворов А. А. Пределы судейского усмотрения в условиях современного информационного общества // Образование и право. 2021. № 4. С. 283–287. DOI: 10.24412/2076-1503-2021-4-283-287.
17. Папкина О. А. Усмотрение суда. М. : Статут, 2005. 413 с.
18. Борисова Е. А. Кассация по гражданским делам : моногр. М. : Городец, 2020. 208 с.
19. Познер Р. А. Экономический анализ права : в 2 т. Т. 2 / пер. с англ. под ред. В. Л. Тамбовцева. СПб. : Экон. шк., 2004. X + 454 с.
20. Воронов А. Ф. Практика применения законодательства о коллективном административном иске // Российский судья. 2018. № 5. С. 54–58.
21. Долганичев В. В. Групповой иск: сравнительный анализ нормативных конструкций АПК, ГПК и КАС РФ // Закон. 2021. № 2. С. 36–45. DOI: 10.37239/0869-4400-2021-16-2-36-45.
22. Корякин В. М. Коллективные формы защиты прав военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 8. С. 9–13.
23. Ярков В. В. Групповой иск в административном судопроизводстве: краткий комментарий // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 52–58.

24. Гукасян Р. Е., Ченцов Н. В. Некоторые проблемы науки советского гражданского процессуального права на современном этапе // Материально-правовые и процессуальные средства охраны и защиты прав и интересов хозяйствующих субъектов : межвуз. темат. сб. науч. тр. Калинин : КГУ, 1987. С. 109–119.
25. Курочкин С. А. Частные и публичные начала в цивилистическом процессе. М. : Инфотропик Медиа, 2012. 560 с.
26. Шерстюк В. М. Теоретические проблемы развития гражданского процессуального, арбитражного процессуального права и исполнительного производства в Российской Федерации. М. : Городец, 2021. 400 с.
27. Опалев Р. О. Право на эффективную судебную защиту в административном судопроизводстве : моногр. М. : Городец, 2023. 432 с.
28. Митрачков С. А. О соотношении коллективного административного иска как правового явления с философской категорией гражданское общество // Философские проблемы сознания : материалы методолог. семинара (Москва, 20 апр. 2023 г.). М. : РГУП, 2023. С. 180–186.

References

1. Dolganichev, V. V. *Initiation and preparation of class proceedings*. Moscow: Statut; 2017. 176 p. (In Russ.)
2. Zhuykov, V. M., Afanasyev, S. F., Uletova, G. D., et al. *Civil procedure law reform in 2018–2020: origins and implications*. Collective monograph. Ed. M. Fokina. Moscow: Gorodets; 2021. 368 p. (In Russ.)
3. Kolotov, V. A. *Protection of rights and legitimate interests of groups of persons in civil and arbitral proceedings*. Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2021. 216 p. (In Russ.)
4. Kononova, A. N. *Judicial guidance in the system of civil procedure legal relations*. Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2024. 223 p. (In Russ.)
5. Ekazhev, M. B.-A. Judicial discretion in law-enforcement activities in the Russian Federation. *Innovatsionnaya nauka = Innovation Science*. 2016;(5):284–287. (In Russ.)
6. Melnik, S. V., Gomosova O. Ju. *Legal limits of judicial discretion in civil proceedings*. (In Russ.) Accessed from the legal reference system “Consultant-Plus”. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=151771#CR5Go4VU5MK6XmP51> (Accessed 1 December 2025).
7. Fedorova, T. V. Deliberative issues of the judge’s discretion in administrative proving. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Proceeding*. 2023;(1):33–38. (In Russ.) DOI: 10.18572/2071-1166-2023-1-33-38.
8. Mihailova, E. V. Judicial discretion in Russian civil proceeding. *Rossijskij sud’ya = Russian Judge*. 2023;(2):13–17. (In Russ.) DOI: 10.18572/1812-3791-2023-2-13-17.
9. Berg, L. N. *Judicial discretion and its limits*. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Yekaterinburg; 2008. 23 p. (In Russ.)
10. Ermakova, K. P. *The limits of judicial discretion*. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2010. 27 p. (In Russ.)

11. Nikitin, A. A. *Legal discretion: theory, practice, technique*. Abstract of Doct. Sci. (Law) Dissertation. Saratov; 2021. 49 p. (In Russ.)
12. Kleandrov, M. I. *Status of the judge: legal and related components*. Moscow: Norma; 2008. 446 p. (In Russ.)
13. Pronin, K. V. *Discretionary powers of the court in criminal proceedings*. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Chelyabinsk; 2010. 26 p. (In Russ.)
14. Gadzhialieva, N. Sh. The concept, essence and legal nature of discretionary powers of the court in civil proceedings. *Herald of Dagestan University. Serial 3. Social Sciences*. 2021;36(4):98-106. (In Russ.) DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-4-98-106.
15. Zhenetl, S. Z., Tkhezeplov, K. A. Judicial discretion in cases arising from public legal relations. In: L. V. Vojtovic, ed. *Litigation in the civil proceedings: problems of theory, legislation, judicial practice and provision of judicial activity*. A collection of scientific articles on the materials of the All-Russia Science and Practice Conference (St. Petersburg, June 7, 2024). St. Petersburg: Asterion; 2024. Pp. 142–148. (In Russ.)
16. Suvorov, A. A. Limits of judicial discretion in the conditions of modern information society. *Obrasovanie i pravo = Education and Law*. 2021;(4):283-287. (In Russ.) DOI: 10.24412/2076-1503-2021-4-283-287.
17. Papkova, O. A. *The court's discretion*. Moscow: Statut; 2005. 413 p. (In Russ.)
18. Borisova, E. A. *Cassation in civil cases*. Monograph. Moscow: Gorodets; 2020. 208 p. (In Russ.)
19. Posner, R. A. *Economic analysis of law*. In 2 bks. Bk. 2. St. Petersburg: Ekonomicheskaya shkola; 2004. X + 454 p. (In Russ.)
20. Voronov, A. F. Practice of application of the law on a collective administrative claim. *Rossijskij sud'ya = Russian Judge*. 2018;(5):54-58. (In Russ.)
21. Dolganichev, V. V. Class action: comparative analysis of the regulatory models of the Arbitrazh Procedure Code, Civil Procedure Code and Administrative Procedure Code of the Russian Federation. *Zakon = Law*. 2021;(2):36-45. (In Russ.) DOI: 10.37239/0869-4400-2021-16-2-36-45.
22. Koryakin, V. M. Collective forms of protection of the rights of military personnel. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh = Law in the Armed Forces*. 2015;(8):9-13. (In Russ.)
23. Yarkov, V. V. Class action in administrative legal proceedings: a brief comment. *Arbitrazhnyi i grazhdanskiy protsess = Arbitration and Civil Proceedings*. 2015;(11):52-58. (In Russ.)
24. Gukasyan, R. E., Chentsov, N. V. Some problems of the science of Soviet civil procedure law at the present stage. *Substantive and procedural tools of safeguarding and protecting the rights and interests of economic entities*. Inter-university thematic collection of scientific papers. Kalinin; 1987. Pp. 109–119. (In Russ.)
25. Kurochkin, S. A. *Private and public fundamentals in the civil process*. Moscow: Infotropic Media; 2012. 560 p. (In Russ.)

26. Sherstuk, V. M. *Theoretical problems of development of civil procedure, arbitration procedure law and enforcement proceedings in the Russian Federation*. Moscow: Gorodets; 2021. 400 p. (In Russ.)
27. Opalev, R. O. *The right to effective judicial protection in administrative judicial proceedings*. Monograph. Moscow: Gorodets; 2023. 432 p. (In Russ.)
28. Mitrachkov, S. A. On the relationship of the collective administrative action as a legal phenomenon with the philosophical category of civil society. *Philosophical problems of consciousness*. Materials for the methodological seminar (Moscow, April 20, 2023). Moscow: Russian State University of Justice; 2023. Pp. 180–186. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Женетль Светлана Закошуовна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия имени В. М. Лебедева (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Svetlana Z. Zhenetl, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor at the Civil and Administrative Procedure Department, Russian State University of Justice named after V. M. Lebedev (69 Novocheremushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

Митрачков Сергей Андреевич, аспирант кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия имени В. М. Лебедева (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Sergey A. Mitrachkov, Postgraduate Student at the Civil and Administrative Procedure Department, Russian State University of Justice (69 Novocheremushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

Заявленный вклад авторов / Contribution of the authors

Авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
The authors contributed equally to this article.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
The authors declare no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 08.09.2025; одобрена после рецензирования 17.09.2025; принята к публикации 24.11.2025.

The article was submitted 08.09.2025; approved after reviewing 17.09.2025; accepted for publication 24.11.2025.