



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ  
И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)



НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ  
ЦЕНТР ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА

**УЧАСТИЕ УПОЛНОМОЧЕННЫХ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В АДМИНИСТРАТИВНОМ  
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ  
ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ  
РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ  
(БЕЗДЕЙСТВИЯ)  
НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ  
ПОЛНОМОЧИЯМИ ОРГАНОВ  
И ЛИЦ, НАРУШАЮЩИХ ПРАВА  
И СВОБОДУ ГРАЖДАН**

МОСКВА  
2023

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

**УЧАСТИЕ УПОЛНОМОЧЕННЫХ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ  
ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ,  
ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ)  
НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ  
ОРГАНОВ И ЛИЦ, НАРУШАЮЩИХ ПРАВА  
И СВОБОДЫ ГРАЖДАН**

Москва  
Издательский центр Университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
2023

УДК 342(470+571)(07)  
ББК 67.401(2Рос)  
М 69

**Автор**

Михайлов С. М., заведующий кафедрой гражданского  
и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук, доцент

**Рецензент**

Бажанов А. В., заместитель начальника управления защиты прав человека  
в административном процессе и в местах принудительного содержания — начальник отдела  
защиты прав человека в административном процессе и местах временного содержания  
Рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

**Михайлов С. М.**

М 69 Участие уполномоченных по правам человека в административном судопроиз-  
водстве по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных  
публичными полномочиями органов и лиц, нарушающих права и свободы граждан :  
методические рекомендации : учебно-практическое пособие / С. М. Михайлов. —  
М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. — 116 с.

ISBN 978-5-907670-32-7

Методические рекомендации по вопросу оспаривания в суд уполномоченными по  
правам человека решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномо-  
чиями органов и лиц, нарушающих права и свободы граждан, направлены на освещение  
порядка производства, предусмотренного главой 22 Кодекса административного судо-  
производства Российской Федерации, а также особенностей участия уполномоченных по  
правам человека в рассмотрении указанной категории дел. Законодательство приведено  
по состоянию на 1 сентября 2023 г.

УДК 342(470+571)(07)  
ББК 67.401(2Рос)

# СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
Право уполномоченных по правам человека на обращение в суд с административным иском заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц, нарушающих права и свободы граждан .....	6
Порядок реализации уполномоченными по правам человека права на обращение в суд с административным исковым заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц, нарушающих права и свободы граждан .....	29
Участие уполномоченных по правам человека в подготовке и рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц, нарушающих права и свободы граждан .....	39
Приложение 1. Правовые позиции высших судебных органов Российской Федерации .....	56
Приложение 2. Судебная практика по конкретным делам .....	102

## ВВЕДЕНИЕ

Основным назначением уполномоченных по правам человека является оказание содействия гражданам Российской Федерации и находящимся на территории Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства в восстановлении их прав и свобод, нарушенных чиновниками<sup>1</sup>.

Как справедливо отмечается некоторыми исследователями, «модель взаимодействия уполномоченных по правам человека и судебной власти, сформированная в современной России, является оптимальной с учетом ее конституционного развития, системы органов государственной власти, статуса Президента как гаранта прав и свобод человека и гражданина, исторически сложившейся роли прокуратуры»<sup>2</sup>.

Не вмешиваясь в сферу судебной компетенции и не обладая юрисдикционными функциями, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее также — уполномоченные по правам человека, уполномоченные) в современных правовых реалиях имеют возможность использовать механизм судебной защиты для восстановления прав и свобод человека и гражданина.

Безусловно, выполняя правозащитную функцию, уполномоченные должны по возможности стремиться к тому, чтобы реализовать соответствующие меры во внесудебных порядках, например направляя государственному или муниципальному органу, организации, должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых они усматривают нарушение прав и свобод человека и гражданина, в письменной форме свои рекомендации. Практика свидетельствует об эффективности данных мер, что позволяет отчасти снизить и нагрузку на судебную систему.

Вместе с тем в ситуациях, когда внепроцессуальные меры не дали должного результата, эффективным средством защиты и восстановления прав и свобод становится их судебная защита, гарантированная Конституцией Российской Федерации.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 8 марта 2015 г.<sup>3</sup> ознаменовало собой расширение компетенции

<sup>1</sup> Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 54.

<sup>2</sup> Матейкович М. С., Романчук И. С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 45.

<sup>3</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

уполномоченных, включение их в сферу цивилистической процессуальной юрисдикции. Справедливости ради необходимо отметить, что определенное время право уполномоченных по правам человека в субъектах РФ обратиться в суд с административным иском (заявлением) об оспаривании решений, действий (бездействия), предусмотренное КАС РФ, было «дремлющим». Причиной тому отчасти выступало отсутствие специального федерального закона, закрепляющего такое право. После того, как был принят Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — Закон № 48-ФЗ), ситуация начала меняться.

Рабочим аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был обобщен опыт обращения уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в суд с административными исками.

Всего в 2021, 2022 гг. и за 4 месяца 2023 г. правом обращения с административными исками воспользовалось 20 уполномоченных, которыми подано в суды 62 иска.

Уполномоченные обращались для защиты:

- права на жилище;
- права на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- права на социальное обеспечение;
- права собственности;
- права на благоприятную окружающую среду;
- прав при исполнении судебных актов;
- права на доступ к правосудию и судебную защиту.

Вместе с тем практика применения положений гл. 22 КАС РФ свидетельствует о том, что несмотря на наличие достаточно детального процессуального регламента рассмотрения административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) и выработанных Верховным Судом РФ правовых позиций, как обращающиеся в суд лица, так и сами суды нередко испытывают затруднения в ходе производства по данной категории дел.

Предлагаемое учебно-практическое пособие основано на доктринальных положениях, является результатом анализа законодательства об административном судопроизводстве, а также практики его применения. Оно призвано дать необходимые методические рекомендации уполномоченным для эффективной реализации права на обращение в суд и участия в рассмотрении административных дел 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.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

## **ПРАВО УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА ОБРАЩЕНИЕ В СУД С АДМИНИСТРАТИВНЫМ ИСКОВЫМ ЗАЯВЛЕНИЕМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ОРГАНОВ И ЛИЦ, НАРУШАЮЩИХ ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН**

Статья 46 Конституции Российской Федерации, гарантируя каждому судебную защиту его прав и свобод, предусматривает возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Данная возможность может быть реализована заинтересованным лицом как самостоятельно, так и посредством обращения в суд органов и лиц, которым в соответствии с законом предоставлено право защищать права, свободы и законные интересы других лиц.

В порядке административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, регламентированного КАС РФ, в случаях, предусмотренных Кодексом или другими федеральными законами (ч. 1 ст. 4 КАС РФ), за определенными лицами признается право обратиться в суд в порядке гл. 22 КАС РФ в защиту прав, свобод или законных интересов *других лиц* или в защиту интересов *неопределенного круга лиц*.

В части 4 ст. 218 КАС РФ в развитие положений ч. 1 ст. 40 Кодекса закреплено право Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации на предъявление административного иска об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в целях защиты так называемых чужих интересов, а именно прав, свобод и законных интересов иных лиц.

Правовой основой предъявления подобных исков и участия в соответствующей категории административных дел уполномоченных по правам человека являются подпункт 1 п. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 9 ноября 2020 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон № 1-ФКЗ), пункт 2 ч. 1 ст. 11 Закона № 48-ФЗ, согласно которым по результатам рассмотрения жалобы уполномоченные вправе *обратиться*

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

*в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах.*

Необходимо также отметить, что в соответствии с ч. 2 и 5 ст. 37 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup> полномочия уполномоченного по правам человека в субъекте РФ определяются также законами субъектов РФ, принимаемыми в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами. В частности, в п. 2 ч. 1 ст. 13 Закона Московской области от 1 декабря 2020 г. № 241/2020-ОЗ (с изм. на 28 марта 2023 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»<sup>3</sup> закреплено право уполномоченного обращаться в суд с административным иском заявлением и участвовать в процессе, аналогичное тому, которое определено в п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона № 48-ФЗ.

Вместе с тем важно понимать, что по смыслу ч. 1 ст. 2 КАС РФ порядок осуществления административного судопроизводства не может определяться нормативным правовым актом ниже уровня федерального закона. Соответственно, в качестве юридического основания обращения в суд и участия в деле об оспаривании решения, действия или бездействия уполномоченного по правам человека в субъекте РФ в административном исковом заявлении должны быть указаны нормы КАС и Закона № 48-ФЗ. *Ссылка на соответствующие полномочия, определенные законом субъекта РФ, правового значения иметь не будет.*

Особенности производства 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 (далее также — наделенные публичными полномочиями органы и лица) определены положениями гл. 22 КАС РФ.

Из содержания гл. 22–25 КАС РФ следует, что если главами 23–25 КАС РФ не установлены специальные правила оспаривания решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц, то применяются правила оспаривания, предусмотренные главой 22 КАС РФ.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

<sup>3</sup> URL: [mosreg.ru](https://mosreg.ru) (дата обращения: 01.09.2023).

Существование предусмотренного законом права уполномоченных по правам человека обратиться в суд в защиту прав и свобод других лиц определяется прежде всего наличием у этих лиц способности иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (*административной процессуальной правоспособности* — ч. 1 ст. 5 КАС РФ). Поскольку по смыслу закона подача уполномоченными административного искового заявления в порядке гл. 22 КАС РФ является результатом рассмотрения жалобы гражданина РФ, иностранного гражданина либо лица без гражданства (далее — гражданин), постольку указанные лица должны быть процессуально правоспособными.

Из статьи 5 КАС РФ следует, что административная процессуальная правоспособность вытекает из предусмотренной действующим законодательством возможности иметь те публичные права, свободы или законные интересы, защиты которых оно требует. Иными словами, возможность защиты права определяется возможностью обладания им.

Если обратившийся в суд уполномоченный ошибочно полагает, что права и свободы гражданина нарушены или оспорены (созданы препятствия к осуществлению прав, свобод, реализации законных интересов; незаконно возложены какие-либо обязанности), но при этом *не исключается сама возможность правообладания*, то такое ошибочное предположение не означает отсутствия у данного гражданина права на обращение в суд. Установление в ходе судебного разбирательства факта отсутствия нарушения прав и свобод оспариваемым решением, действием (бездействием) повлечет за собой отказ в удовлетворении административного иска.

Если гражданин не обладает способностью иметь те права и свободы, защиты которых требует уполномоченный, то это является основанием для отказа в принятии административного искового заявления, предусмотренным пунктом 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ.

В случае, когда административное исковое заявление предъявляется уполномоченным в защиту интересов неопределенного круга лиц (по терминологии Закона № 1-ФЗ и Закона № 48-ФЗ — «неограниченный круг лиц»), необходимо учитывать следующее. В Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года было разъяснено, что «под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела»<sup>4</sup>. Несмотря на то что данное разъяснение касалось защиты неопределенного круга потребителей, его применение можно встретить и в судебной практике по административным делам<sup>5</sup>. Примечательно, что в кассаци-

---

<sup>4</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 11. Вопрос 2.

<sup>5</sup> См., например: кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г. № 88а-2256/2020 ; кассационное опреде-

онном определении Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г. № 88а-2256/2020<sup>6</sup> совершенно обоснованной является позиция заявителя жалобы, который отметил, что *«процессуальный закон не предусматривает возможности подачи иска в интересах значительного круга лиц, который неравнозначен понятию «неопределенный круг лиц».*

Таким образом, основным квалифицирующим признаком неопределенного круга лиц является невозможность индивидуализировать (определить) субъектов, чьи права и законные интересы затронуты или могут быть затронуты оспариваемым решением, действием (бездействием).

Важной предпосылкой, определяющей существование права уполномоченного на обращение в суд с административным иском является, выступает *надлежащий объект оспаривания.*

Общим признаком решений, действий, бездействия, подлежащим оспариванию по правилам гл. 22 КАС РФ, является их властно-правовой, исполнительно-распорядительный характер. В этом смысле их принято относить к публичным ненормативным правовым актам и отличать от нормативных правовых актов, а также актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, законность которых подлежит проверке по правилам гл. 21 КАС РФ.

Так, согласно п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»<sup>7</sup> среди признаков, характеризующих нормативный правовой акт, указаны: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. В свою очередь, в п. 3 указанного постановления существование актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, определяется через издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

ление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 10 сентября 2021 г. по делу № 88а-20326/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

Объекты судебного оспаривания по правилам гл. 22 КАС РФ определяются Пленумом Верховного Суда РФ в постановлении от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее — ППВС РФ № 21).

Так, согласно п. 3 указанного постановления к *решениям*, которые могут быть оспорены в суде, относятся индивидуальные акты применения права наделенных публичными полномочиями органов и лиц, принятые единолично либо коллегиально, содержащие волеизъявление, порождающее правовые последствия для граждан и (или) организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Допускается как письменная (в том числе электронная), так и устная форма решений. При этом особой их разновидностью выступают *ненормативные правовые акты*, для которых законодательством установлены определенные требования к порядку принятия, оформлению (реквизитам), содержанию.

Возможность судебного оспаривания того или иного документа в качестве решения органа или лица, наделенного публичными полномочиями, будет зависеть исключительно от его содержания (наличие волеизъявления (например, запрета определенного поведения), влекущего правовые последствия), а не наименования. Если тот или иной акт только фиксирует конкретные обстоятельства, например, нарушения в налоговой сфере, но не содержит при этом властного волеизъявления, оспорить его по правилам гл. 22 КАС РФ нельзя. При этом, однако, объектом оспаривания могут выступать решения, основанные на зафиксированных данными документами обстоятельствах.

Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ решения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, принятые по результатам рассмотрения адресованных ему жалоб, в том числе отказ в принятии жалоб, не могут быть оспорены в порядке гл. 22 КАС, так как не могут нарушать какие-либо права обратившихся к нему лиц, поскольку не создают препятствий к осуществлению гражданами их прав, свобод и реализации законных интересов, включая право на судебную защиту, а также не возлагают на них какие-либо обязанности. Не подлежат оспариванию в указанном порядке и принятые по результатам рассмотрения адресованных Уполномоченному жалоб на решения должностных лиц рабочего аппарата Уполномоченного, наделенных в соответствии со ст. 39 Закона № 1-ФКЗ правом рассматривать эти жалобы<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9.

<sup>9</sup> Ответ на вопрос 5. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ. 2016. № 3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 октября 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс». Сходная правовая позиция была ранее высказана Конституционным Судом РФ в определении от 26 октября 2017 г. № 2481-О (см.: СПС «КонсультантПлюс»).

К числу оспариваемых по правилам гл. 22 КАС РФ *действий* относятся волеизъявления публично властных органов и лиц, которые не облечены в форму решений, но могут влечь нарушение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций или создавать препятствия к их осуществлению. Действия могут совершаться в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, например посредством размещения информации в сети «Интернет» (п. 4 ППВС РФ № 21).

В свою очередь, *бездействие* рассматривается Верховным Судом РФ как неисполнение (уклонение от исполнения) наделенными публичными полномочиями органом или лицом обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, определяющими его полномочия (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). Бездействием, в частности, признается нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом или несообщение о принятом решении, уклонение от принятия решения при наступлении определенных законодательством событий, например событий, являющихся основанием для предоставления государственных или муниципальных услуг в упреждающем режиме (п. 5 ППВС РФ № 21).

### Судебная практика

*Уполномоченным по правам человека в Курской области в числе прочих было заявлено требование о признании незаконным бездействия администрации города Курска по нерассмотрению обращения уполномоченного и обязанности администрации г. Курска в течение месяца со дня вступления решения суда в силу рассмотреть указанные вопросы по существу.*

*Ленинский районный суд г. Курска отказал в удовлетворении данного требования, сославшись на следующее.*

*Как следует из предоставленных материалов 09.10.2020 уполномоченный обратился к Главе г. Курска с письмом, в котором указал о допущенных органами местного самоуправления и муниципальной комиссией нарушениях прав инвалида Д. на приспособление жилого помещения и общего имущества с учетом его потребностей.*

*На это обращение 19.10.2020 был дан ответ, согласно которому было разъяснено, что описка, допущенная в наименовании и тексте документа, исправлена, копии документов Д. были направлены дополнительно, также разъяснено, что для реализации права на получение жилого помещения по договору социального найма в г. Курске как малоимущей Д. или ее доверенное лицо вправе обратиться с заявлением и документами.*

*Само по себе несогласие с полученным ответом не свидетельствует о безусловном удовлетворении заявленных требований.*

*Поскольку администрация г. Курска в установленный срок рассмотрела обращение Уполномоченного по правам человека в Курской об-*

*ласти, ответ был дан правомочным должностным лицом, Уполномоченный был проинформирован о конкретном способе обеспечения органом местного самоуправления условий доступности для Д. жилого помещения и общего имущества в МКД надлежащим образом, то требования административного истца в этой части подлежат оставлению без удовлетворения<sup>10</sup>.*

*В то же время выделенное в отдельное производство требование уполномоченного по правам человека в Курской области о признании незаконным бездействия администрации г. Курска, выразившегося в нерассмотрении обращения Уполномоченного от 09.10.2020 о предоставлении гражданам, пользующимся креслами-колясками, по договорам безвозмездного пользования с учетом состояния их здоровья, семейного положения и других заслуживающих внимания обстоятельств, в том числе оснований, дающих право на предоставление дополнительной площади по состоянию здоровья, специально оборудованных жилых помещений в виде отдельных квартир, включенных в состав специализированного жилищного фонда г. Курска, было удовлетворено судом<sup>11</sup>.*

При этом, если в суд предъявлены требования об обязанности наделенных публичными полномочиями органов и лиц совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав и свобод, административного истца в сфере административных и иных публичных правоотношений, такие требования будут квалифицированы судом как требования о признании незаконным соответствующего бездействия и об обязанности совершить необходимые действия (ст. 124 КАС РФ).

Важно также обращать внимание на следующее. Решения, действия (бездействие) представляют собой ненормативные правовые акты, которые могут иметь *индивидуальный характер*, если затрагивают права, свободы и законные интересы конкретных лиц, либо *коллективный характер*, если затрагивают права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц. Соответственно, допустимо оспаривание публичных ненормативных правовых актов (в широком смысле), вынесенных в отношении неопределенного круга лиц.

Во-первых, современная правовая реальность свидетельствует о наличии подобного рода решений, действий (бездействия)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> См.: решение Ленинского районного суда г. Курска от 25 февраля 2021 г. по делу № 2а-620/13-2021.

<sup>11</sup> См.: решение Ленинского районного суда г. Курска от 19 марта 2021 г. по делу № 2а-1848/13-2021.

<sup>12</sup> Например, решений о предоставлении конкретному лицу земельного участка, который использовался населением в рекреационных целях, в результате чего исключается последующее его использование для целей отдыха, туризма и т.д.; действий по сносу детских площадок, объектов инфраструктуры парков, пля-

Во-вторых, существование подобного вида публичных ненормативных правовых актов допускает сам КАС РФ, закрепляющий в п. 4 ч. 1 ст. 128, что суд отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативных правовых актов, *решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц*, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете.

В-третьих, Верховный Суд РФ разъясняет в п. 5 ППВС РФ № 21, что предметом судебного контроля могут выступать, например, действия, связанные с организацией дорожного движения (установка технических средств организации дорожного движения, включая дорожные знаки и ограждения; строительство и обустройство пешеходных переходов; согласование работы светофорных объектов и управление данными объектами).

### Судебная практика

*Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области, действующий в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с административным иском с заявлением к администрации Горельского сельсовета Тамбовского района Тамбовской области о признании незаконным бездействия администрации сельсовета, выразившегося в непередаче соответствующим актом гарантирующей организации бесхозяйного объекта — централизованной системы водоотведения, о возложении обязанности по передаче соответствующим актом гарантирующей организации выявленного бесхозяйственного объекта — централизованной системы водоотведения (требования в окончательной форме)<sup>13</sup>.*

Определяя возможность обращения в суд с административным иском с заявлением, уполномоченный должен учитывать, что оспариванию по правилам гл. 22 КАС РФ подлежат решения, действия (бездействие) органов и лиц, наделенных не любыми властными, а только *государственными или иными публичными полномочиями*.

Под таковыми следует понимать установленные нормативными правовыми актами права и обязанности в определенной сфере публичной деятельности, сфере реализации публичной власти органов государственной власти, органов местного самоуправления того или иного публично-

---

жей, спортивных площадок; бездействия, выражающегося в непринятии решений по устранению загрязнений территории мест общего пользования и т.п.

<sup>13</sup> Решение Тамбовского районного суда Тамбовской области от 11 января 2021 г. по делу № 2а-322/2021.

См. также: решения Тамбовского районного суда Тамбовской области от 6 августа 2020 г. по делу № 2а-1326/2020; от 29 сентября 2020 г. по делу № 2а-1085/2020.

го правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования), осуществляемые от имени и в интересах соответствующего образования.

Публичные полномочия реализуются главным образом через органы публичной власти (государственной или муниципальной). Они могут иметь *связанный и дискреционный* характер.

Реализация публичного полномочия *связанного* характера должна осуществляться строго исходя из установленных нормативными правовыми актами оснований, объемов и пределов их осуществления.

*Дискреционный* характер публичных полномочий означает, что вопрос об их реализации в конкретном случае и степени, содержании, субъектной направленности оказываемого ими властно-правового воздействия решается в зависимости от усмотрения лица, наделенного такими полномочиями, ограниченного установленными законом пределами.

По правилам гл. 22 КАС РФ могут быть оспорены решения, действия (бездействие):

— *федеральных органов государственной власти*: представительного и законодательного органа власти Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также территориальных органов, созданных федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий;

— *других федеральных государственных органов* (например, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ);

— *органов публичной власти на созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территориях*<sup>14</sup>;

— *органов государственной власти субъекта Российской Федерации*: законодательного органа, высшего исполнительного органа и иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и на основании законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

— *органов местного самоуправления*: представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), контрольно-счетного органа муниципального образования и иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

— *других органов и организаций*, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

<sup>14</sup> См.: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8583.

К последней группе субъектов в п. 7 ППВС РФ № 21 отнесены:

— наделенные публичными полномочиями органы, не имеющие статуса юридического лица (например, межведомственные комиссии, экзаменационные, призывные комиссии, Высшая аттестационная комиссия, комиссии по разработке территориальных программ обязательного медицинского страхования);

— организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями (например, медицинские организации, оказывающие психиатрическую помощь, медицинские противотуберкулезные организации, медико-санитарные части Федеральной службы исполнения наказаний<sup>15</sup>, медицинские организации, осуществляющие медицинское освидетельствование на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством, созданные субъектом Российской Федерации бюджетные учреждения, наделенные полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости).

В порядке гл. 22 КАС РФ могут быть также оспорены решения, действия (бездействие) *должностных лиц*<sup>16</sup> вышеназванных органов, *государственных*<sup>17</sup> (*муниципальных*<sup>18</sup>) *служащих*.

Вместе с тем следует учитывать компетенцию уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, ограниченную ч. 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ, согласно которой оспорены могут быть решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории субъекта Российской Федерации, органов государственной власти или иных государственных органов субъекта Российской Федерации (кроме законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации), органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, организаций, действующих на территории субъекта Российской Федерации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

<sup>15</sup> Пример практики оспаривания решения начальника медицинской части исправительного учреждения — п. 53 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ. 2018. № 4 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 декабря 2018 г.) (ред. от 1 июня 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Лица, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающие от имени соответствующих органов, организаций, принявшие оспариваемое решение, совершившие оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц.

<sup>17</sup> Ст. 1, 8–10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>18</sup> Ст. 2, 6, 7, 10 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

## Судебная практика

Пунктом 1 приказа государственного бюджетного учреждения «Курганский областной наркологический диспансер» от 19 февраля 2021 г. № 21 со ссылкой на статью 37 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» с 20 февраля 2021 года ограничено право пользования пациентами сотовыми телефонами в стационаре.

В пункте 2 названного приказа приведены условия пользования сотовыми телефонами.

Пунктом 6.9 правил внутреннего распорядка указанной медицинской организации предусмотрено, что во время нахождения на обследовании и лечении в наркологическом отделении пациентам запрещено пользоваться сотовыми телефонами.

Уполномоченный по правам человека в Курганской области, считая названные приказ и правила нормативными правовыми актами, ссылаясь на их противоречие федеральному законодательству, обратился в городской суд с административным иском с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в порядке статьи 40 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации о признании данных актов незаконными.

Определением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в принятии административного искового заявления отказано.

В кассационной жалобе уполномоченный просил отменить состоявшиеся по делу судебные акты и направить административный иск в суд первой инстанции для рассмотрения по существу.

Отказывая в удовлетворении кассационной жалобы, Седьмой кассационный суд общей юрисдикции привел следующие мотивы:

— учреждение здравоохранения не включено в систему органов государственной власти и не является организацией, наделенной в конкретном случае отдельными государственными или иными публичными полномочиями, а начальник этого учреждения государственным или муниципальным служащим не является, в силу чего законность оспариваемых решений не подлежит проверке в порядке гражданского судопроизводства, равно как и административного судопроизводства, по заявлению уполномоченного по правам человека;

— уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не наделен законом правом на обращение в суд с административным иском (иском) в защиту прав неограниченного круга лиц, нарушенных решениями или действиями учреждений, лиц, не являющихся органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями (их должностными лицами);

— оспариваемые акты не являются нормативными правовыми.

В итоге суд кассационной инстанции пришел к выводу о том, что заявление уполномоченного не подлежит разрешению по правилам

*гл. 22 КАС РФ, так же как и не может быть рассмотрено в порядке, предусмотренном положениями ГПК РФ, ввиду отсутствия у него прав на обращение в суд с такого рода заявлениями<sup>19</sup>.*

Изложенный пример наглядно демонстрирует важность правильного определения уполномоченным объекта оспаривания, а также наличия у органа, организации или лица, принявших оспариваемое решение, совершивших действие (бездействие), государственных или иных публичных полномочий.

Право уполномоченных по правам человека на обращение в суд общей юрисдикции с административным иском об оспаривании решения, действия (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц признается за ними, если такое требование *подлежит рассмотрению судами общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства*, предусмотренным КАС РФ.

Во-первых, заявленное требование должно носить правовой характер и подлежать судебной защите.

### **Судебная практика**

*В квалификационную коллегию судей Архангельской области поступила жалоба Терентьева А. А., в которой он просил провести служебную проверку и привлечь к ответственности судью Коряжемского городского суда Архангельской области и председателя этого суда в связи с тем, что судьей его административное исковое заявление в установленные КАС РФ сроки не было принято к производству суда, о движении административного дела ему сообщения не направлялись и до дня подачи жалобы в квалификационную коллегию судей у него отсутствовали сведения о принятом судом решении по его административному иску.*

*Председателем квалификационной коллегии судей Архангельской области заявителю был направлен ответ об отсутствии оснований для привлечения судьи Коряжемского городского суда Архангельской области и председателя этого суда к дисциплинарной ответственности по причине отсутствия в их действиях нарушений требований действующего законодательства, регулирующего взаимоотношения.*

*Терентьев А. А. обратился в Архангельский областной суд с административным исковым заявлением об оспаривании решения председателя квалификационной коллегии судей Архангельской области, ссылаясь на то, что направленное на его обращение письмо не соответствует Федеральному закону от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».*

<sup>19</sup> См.: кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 25 августа 2021 г. № 88а-13837/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

*Рассматривая данное дело в порядке кассационного производства, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ указала следующее.*

*Из содержания административного искового заявления и приложенных к нему документов усматривается, что Терентьев А. А. фактически ставил вопрос о привлечении судьи Коряжемского городского суда Архангельской области и председателя этого суда к дисциплинарной ответственности.*

*Порядок и основания привлечения судьи к дисциплинарной ответственности определены Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и Федеральным законом от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».*

*Рассмотрение вопроса о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности отнесено к исключительной компетенции соответствующей квалификационной коллегии судей.*

*Установленные данными законами полномочия, включая проверку жалоб, поступивших от граждан, квалификационными коллегиями судей осуществляются самостоятельно.*

*Суды, в том числе Верховный Суд РФ, не наделены полномочиями рассматривать в порядке административного судопроизводства вопросы, связанные с возбуждением дисциплинарного производства в отношении судьи, обязывать квалификационную коллегию судей рассмотреть жалобу и принять решение о привлечении судьи к дисциплинарной или иной предусмотренной законом ответственности за действия, совершенные при осуществлении правосудия.*

*С учетом изложенного административное исковое заявление Терентьева А. А. не подлежало рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства применительно к п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ<sup>20</sup>.*

Во-вторых, сфера применения положений КАС РФ ограничена производством в Верховном Суде РФ, судах общей юрисдикции и у мировых судей по административным делам, к числу которых относятся и те, которые рассматриваются по правилам гл. 22 Кодекса, регламентирующей оспаривание решений, действий (бездействия), нарушающих права и свободы в публичной сфере, т.е. когда эти права и свободы возникают из административных и иных публичных правоотношений.

Как разъяснил Верховный Суд РФ в п. 1 постановления Пленума от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>21</sup> (далее — ППВС РФ № 36) к административным делам, рассматриваемым

<sup>20</sup> Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11 декабря 2019 г. № 1-АПА19-19 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений *реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.*

В-третьих, предусмотренная законом возможность рассмотрения требований в *иных судебных процессуальных порядках* (уголовного судопроизводства или производства по делам, возникающим из административных правонарушений) исключает право на обращение в суд с административным иском с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия).

Давая разъяснения по данному вопросу, Верховный Суд РФ в п. 8 ППВС РФ № 21 указал, что не подлежат рассмотрению по правилам гл. 22 КАС РФ дела об оспаривании:

— решений или действий (бездействия), принятых или совершенных указанными в ч. 1 ст. 125 УПК РФ лицами, органами и связанными с применением норм уголовного и уголовно-процессуального законов при осуществлении производства по конкретному уголовному делу (включая досудебное производство), в том числе бездействия, выразившегося в непринятии мер по рассмотрению сообщения о преступлении. Исключением является оспаривание решений, действий (бездействия) должностных лиц при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий, не подлежащих обжалованию в порядке уголовного судопроизводства; действий должностных лиц, отказавших лицу, виновность которого не доказана в установленном законом порядке, в предоставлении сведений о полученной о нем в ходе оперативно-розыскных мероприятий информации или предоставивших такие сведения не в полном объеме (ч. 3 и 4 ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»); представления дознавателя, руководителя следственного органа, следователя о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления (ч. 2 ст. 158 УПК РФ);

— решений, действий (бездействия), связанных с разрешением учреждений или органами, исполняющими наказание, вопроса об освобождении от отбывания наказания (в частности, об обжаловании лицом, отбывающим или отбывшим наказание, неприменения акта об амнистии в отношении его);

— решений, для которых порядок обжалования установлен КоАП РФ<sup>22</sup>, главой 25 АПК РФ;

<sup>22</sup> При этом, если административное правонарушение совершено военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, за исключением случаев, когда за такое административное правонарушение это лицо несет административную ответственность на общих основаниях, в соответствии

— решений, принятых в рамках производства по делу об административном правонарушении и выступающих в качестве доказательств по такому делу, поскольку доводы о недопустимости конкретного доказательства излагаются в ходе рассмотрения соответствующего дела, в рамках обжалования состоявшихся постановлений (решений).

При этом действия (бездействие) должностных лиц, связанные с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которые не могут оказать влияние на вывод о виновности либо невиновности лица, в отношении которого решается вопрос о привлечении к административной ответственности, но повлекшие нарушение прав, свобод физических или юридических лиц, могут быть оспорены ими в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, в том числе в случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении либо прекращения производства по делу об административном правонарушении.

В таком же порядке могут быть оспорены решения органов власти, должностных лиц, их действия (бездействие), принятые, совершенные после вынесения постановления по делу об административном правонарушении и связанные с ним, для которых КоАП РФ, не установлен порядок обжалования (например, отказ в предусмотренном законом порядке вернуть водительское удостоверение по истечении срока лишения специального права).

Несоблюдение уполномоченным должностным лицом, органом требований КоАП РФ о необходимости принятия по результатам разрешения вопросов, совершения действий конкретных процессуальных документов (например, направление письма в случае, когда КоАП РФ закреплена необходимость вынесения определения) не исключает возможности обжалования существа состоявшегося решения по правилам КоАП РФ. В том случае, если оценка существа решения по указанным правилам не проводилась, требования о несоответствии формы принятого решения положениям названного кодекса могут быть рассмотрены в порядке гл. 22 КАС РФ.

Таким образом, обращение уполномоченного по правам человека с административным иском в порядке гл. 22 КАС РФ, не подлежащим рас-

---

с ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности. Заявления об оспаривании действий и решений воинского должностного лица, связанных с применением в отношении виновных лиц дисциплинарных взысканий в указанных случаях, рассматриваются военными судами в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ (п. 36 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7).

смотрению в судах либо подлежащим рассмотрению в указанных выше иных судебных процессуальных порядках, повлечет за собой отказ в принятии административного искового заявления по п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ.

Применительно к требованиям об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства, необходимо отметить следующее.

В ходе процессуальной реформы, ознаменованной принятием Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>23</sup>, были фактически стерты «жесткие» границы между гражданским и административным судопроизводством (ст. 16.1 КАС РФ), а также введена юридическая конструкция подсудности для разграничения компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов, что повлекло изменение ст. 17 КАС РФ.

Если органы, организации, лица, наделенные государственными или иными публичными полномочиями, принимают решения, совершают действия, допускают бездействие, находясь в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, как субъекты гражданского права (как юридические лица, граждане) или от имени публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) как субъектов гражданского права, то эти решения, действия (бездействие) подлежат оспариванию в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства с использованием способов защиты прав, свобод и законных интересов, предусмотренных гражданским (в широком смысле слова) законодательством.

Так, признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления является одним из способов защиты гражданских прав (ст. 12 ГК РФ), который может применяться в рамках рассмотрения гражданских дел в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства. Соответственно, нужно разграничивать дела об оспаривании решений, подлежащие рассмотрению по правилам ГПК РФ или АПК РФ и подлежащие рассмотрению по правилам административного судопроизводства. При этом положения ст. 46 ГПК РФ и ст. 53.1 АПК РФ в их системном толковании с подп. 1 п. 1 ст. 29 Закона № 1-ФЗ и п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона № 48-ФЗ позволяют прийти к выводу об отсутствии у уполномоченных по правам человека права на обращение в суд в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства.

Решение вопроса о том, по правилам какого вида судопроизводства (гражданского, арбитражного или административного) должно рассматриваться предъявленное в суд требование лица о защите прав, свобод и законных интересов от неправомερных решений, действий (бездей-

---

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7523.

ствия), зависит не от наименования заявления, с которым это лицо обращается в суд (исковое заявление, административное исковое заявление, жалоба), а от содержания и характера материального правоотношения, из которого возник спор.

В частности, согласно разъяснению Пленума Верховного Суда РФ, при рассмотрении споров, возникающих в связи с привлечением военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, к материальной ответственности, судам следует учитывать, что основания и порядок привлечения названных лиц к материальной ответственности за ущерб, причиненный государству при исполнении обязанностей военной службы, определяются федеральными законами «О статусе военнослужащих» и «О материальной ответственности военнослужащих». Согласно п. 1 и 4 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира (начальника) воинской части. Приказ о привлечении к материальной ответственности может быть оспорен военнослужащим в соответствующий военный суд в порядке, установленном главой 22 КАС РФ<sup>24</sup>.

С другой стороны, Пленум Верховного Суда РФ в п. 1 ППВС РФ № 36 указал, что не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда. Исключается применение положений Кодекса при рассмотрении внутрикорпоративных споров, возникающих между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат разрешению в исковом порядке.

### **Судебная практика**

*Уполномоченный по правам человека в Саратовской области обратилась в интересах С. к государственному учреждению — Саратовскому региональному отделению Фонда социального страхова-*

---

<sup>24</sup> П. 34 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

ния в Российской Федерации о признании незаконным решения Фонда социального страхования, возложении обязанности произвести назначение и выплату страхового обеспечения.

В обоснование требований было указано, что С., являющийся инвалидом 3-й группы по профессиональному заболеванию, обратился к Уполномоченному по правам человека в Саратовской области по вопросу получения страховых выплат в связи с профессиональным заболеванием, указав, что Филиалом № 7 Саратовского регионального отделения Фонда социального страхования в получении страховых выплат С. отказано, поскольку индивидуальный предприниматель Ф. И. О., с которой он состоял в трудовых отношениях, не была зарегистрирована в качестве страхователя и не уплачивала страховые взносы за наемных работников, в том числе и С. Данный отказ в силу действующего законодательства является незаконным, поскольку административный ответчик обязан произвести назначение и выплату страхового обеспечения в связи с профессиональным заболеванием С.

Определением суда первой инстанции в принятии административного искового заявления к производству было отказано<sup>25</sup>.

На указанное определение уполномоченным была подана частная жалоба, в которой было указано, что выводы суда об отказе в принятии данного заявления не основаны на нормах действующего законодательства РФ. Только в порядке административного судопроизводства обжалование решения Саратовского регионального отделения Фонда социального страхования РФ об отказе в назначении страхового обеспечения С. позволит обеспечить надлежащую состязательность и равноправие сторон, занимающих неравное положение в публичных правоотношениях и располагающих в связи с этим неравнозначными возможностями.

С доводами жалобы не согласился суд апелляционной инстанции, указавший, что суд первой инстанции правильно исходил из наличия в данном деле спора о праве С. на получение страхового обеспечения (компенсационной выплаты). Поэтому заявленные требования подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном ГПК РФ<sup>26</sup>.

Применительно к арбитражному судопроизводству необходимо учитывать, что помимо дел, возникающих из гражданских и иных правоотношений, арбитражные суды рассматривают дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. При этом положения ч. 2 ст. 198 АПК РФ не называют уполномоченных по правам человека в числе лиц, наделенных правом на обращение в арбитражный суд.

<sup>25</sup> Дело рассматривалось в 2016 г., поэтому отказ в принятии административного искового заявления последовал на основании п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ.

<sup>26</sup> Апелляционное определение Саратовского областного суда от 17 марта 2016 г. № 33а-1594 // СПС «КонсультантПлюс».

Так, согласно ч. 2 ст. 27, п. 2 ст. 29 и ч. 1 ст. 197 АПК РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать и разрешать дела об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, в том числе судебных приставов, затрагивающих права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В силу ч. 6 ст. 27 АПК РФ ряд дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, отнесены к компетенции арбитражных судов независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возникли спор или требование, юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане, в частности, споры об отказе в государственной регистрации, уклонении от государственной регистрации индивидуальных предпринимателей.

Требования об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей и иных должностных лиц Федеральной службы судебных приставов рассматриваются в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, и в порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ. Вместе с тем, если от разрешения данных требований зависит определение гражданских прав и обязанностей сторон исполнительного производства, а также иных заинтересованных лиц, указанные требования рассматриваются в порядке искового производства. Жалобы на постановления должностных лиц ФССП России по делам об административных правонарушениях, заявления об оспаривании постановлений указанных должностных лиц о привлечении к административной ответственности рассматриваются, соответственно, судами общей юрисдикции по правилам КоАП, арбитражными судами — по нормам гл. 25 АПК РФ<sup>27</sup>.

Таким образом, в случае обращения уполномоченного по правам человека с административным иском, содержащим требование, подлежащее рассмотрению в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства, судья откажет в принятии такого заявления. Подобный отказ будет обоснован ссылкой на п. 2 ч. 1 ст. 128 КАС РФ (административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или публичных интересов органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным

---

<sup>27</sup> П. 1 постановления Пленума ВС РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 1.

лицом либо гражданином, которым настоящим Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право), что не лишает само заинтересованное лицо права лично обратиться в суд в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства.

При этом рассмотрение дела в порядке гл. 22 КАС РФ не означает принципиальную невозможность разрешения судом требований имущественного характера. Как разъясняется в п. 2 ППВС РФ № 21, по итогам рассмотрения дел данной категории судами могут приниматься решения, влекущие имущественные последствия для граждан и организаций, если в соответствии с законодательством это необходимо для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, организации, например, требуется возратить излишне уплаченные (взысканные) налоговые, таможенные платежи, страховые взносы, исполнительский сбор; выплатить компенсацию за незаконные решения, действия (бездействие) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями<sup>28</sup>. Однако не вытекающие из публичных правоотношений требования, например, о возмещении вреда, причиненного принятием незаконных решений, совершением действий (допущенным бездействием), могут быть отдельно предъявлены гражданином или организацией в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства.

Исключением из данного правила является дополнение, внесенное в ст. 124 КАС РФ Федеральным законом от 24 июля 2023 г. № 349-ФЗ<sup>29</sup>, согласно которому наряду с требованиями, указанными в п. 2 ч. 1 ст. 124 КАС РФ (например, о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия)), в административном исковом заявлении могут содержаться требования о компенсации морального вреда, причиненного оспариваемым решением, действием (бездействием).

Решая вопрос о наличии у него права на обращение в суд в порядке гл. 22 КАС РФ уполномоченный должен учитывать, что предпосылкой существования такого права выступает также *предположение*, что соответствующим решением или действием (бездействием) были нарушены или оспорены права, свободы, законные интересы гражданина или созданы препятствия к осуществлению им прав, свобод, законных интересов, на него незаконно возложена какая-либо обязанность, он незаконно привлечен к ответственности. Судья откажет в принятии административного искового заявления, если из него не следует, что этими решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затраги-

<sup>28</sup> Речь идет о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении (ст. 227.1 КАС РФ).

<sup>29</sup> Федеральный закон от 24 июля 2023 г. № 349-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5775.

ваются права, свободы и законные интересы административного истца (п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ).

Указанное ни в коей мере не означает, что вопрос по существу о факте нарушения (оспаривания) прав, свобод и законных интересов может быть разрешен судьей на этапе принятия административного искового заявления.

### **Судебная практика**

*2 октября 2016 г. в ст. Холмской Абинского района Краснодарского края, на ул. Лысова, сотрудниками РДПС ОГИБДД ОМВД по Абинскому району был остановлен автомобиль под управлением Гудыма Е. А. в связи с проведением специального мероприятия «Анаконда», как пояснили сотрудники на вопрос о причинах остановки и проверки водительского удостоверения.*

*На письменное обращение Гудыма Е. А. о разъяснении проводимых в указанный период специальных мероприятий начальником ОГИБДД ОМВД России по Абинскому району дан ответ от 7 ноября 2016 г. об отсутствии возможности сообщить информацию, поскольку спецоперации проводятся по указанию вышестоящего органа с учетом оперативной обстановки на территории обслуживания.*

*Считая полученный ответ ненадлежащим ввиду отсутствия в нем ссылок на нормы действующего законодательства, а также разъяснения правомерности ограничения сотрудниками ОГИБДД права на свободу передвижения, Гудым Е. А. обратился в суд с административным иском о признании незаконными действий начальника ОГИБДД ОМВД России по Абинскому району и возложении обязанности устранить допущенные нарушения.*

*Определением судьи Абинского районного суда от 30 января 2017 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 14 марта 2017 г., отказано в принятии административного искового заявления на основании п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ ввиду отсутствия достоверных данных о нарушении прав административного истца действиями начальника ОГИБДД ОМВД России по Абинскому району.*

*Определением судьи Краснодарского краевого суда от 7 июля 2017 г. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.*

*Позиция Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ по данному делу заключалась в следующем.*

*Отказывая в принятии административного иска по п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, судья суда первой инстанции исходил из того, что действиями начальника ОГИБДД ОМВД России по Абинскому району не нарушены права и законные интересы Гудыма Е. А., поскольку его обращение рассмотрено с направлением письменного ответа, и не представле-*

*но доказательств нарушения административным ответчиком его права на свободу передвижения.*

*Приведенная позиция, с которой согласился суд апелляционной инстанции, является неправильной.*

*По смыслу п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, не подлежат рассмотрению требования о признании незаконными решения, действия (бездействия), принятые по вопросам, не касающимся административного истца.*

*Между тем, как следует из материала, Гудым А. В. оспаривает действия должностного лица, принятые по его обращению и непосредственно его касающиеся.*

*Требования административного истца об оспаривании действий реализующего административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов начальника ОГИБДД ОМВД России по Абинскому району, связанных с предоставлением информации по обращению гражданина, вытекают из публичных правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности сторон.*

Выяснение вопроса о нарушении оспариваемыми действиями прав, свобод и законных интересов административного истца возможно исключительно в судебном заседании при рассмотрении дела по существу с учетом мнения лиц, участвующих в деле, и исследования представленных сторонами доказательств<sup>30</sup>.

Таким образом, когда из заявления очевидно не усматривается, что оспариваемое решение, действие (бездействие) **явно** не затрагивает права, свободы и законные интересы административного истца, судья не вправе отказать в принятии такого заявления.

Существование у уполномоченного права на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина будет также зависеть от отсутствия:

— вступившего в законную силу решения суда по административному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;

— определения суда о прекращении производства по данному административному делу в связи с принятием отказа административного истца от административного иска, утверждением соглашения о примирении сторон;

<sup>30</sup> Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14 февраля 2018 г. № 18-КГ17-213 // СПС «Консультант-Плюс».

Сходная правовая позиция отражена и в п. 43 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ. 2019. № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24 апреля 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

— определения суда об отказе в принятии административного искового заявления.

Если же планируется предъявление требования об оспаривании решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, тогда должно отсутствовать вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете.

Данные правила применяются независимо от того, по чьей инициативе (самого заинтересованного лица или иных лиц, имеющих право обратиться в его защиту) было возбуждено соответствующее административное дело. Наличие указанных выше судебных актов повлечет за собой отказ в принятии административного искового заявления по п. 4 ч. 1 ст. 128 КАС РФ.

Отказывая в принятии административного искового заявления по рассмотренным выше основаниям, судья выносит об этом мотивированное определение, в котором указывает обстоятельства, послужившие основанием для отказа. Копия данного определения вручается или направляется обратившемуся в суд лицу вместе с административным исковым заявлением и приложенными к нему документами не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.

На соответствующее определение суда может быть подана частная жалоба. В случае его отмены административное исковое заявление считается поданным в день первоначального обращения в суд.

## **ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В СУД С АДМИНИСТРАТИВНЫМ ИСКОВЫМ ЗАЯВЛЕНИЕМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ОРГАНОВ И ЛИЦ, НАРУШАЮЩИХ ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН**

Административное исковое заявление по делу об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц может быть подано в суд в письменной форме. Оно должно быть подписано уполномоченным с указанием даты внесения подписи. Подача неподписанного административного искового заявления повлечет за собой его возвращение на основании п. 4 ч. 1 ст. 129 КАС РФ.

Допускается возможность подачи заявления в электронном виде, в том числе в форме электронного документа. Если оно при этом содержит ходатайство о применении мер предварительной защиты по административному иску, то заявление должно быть подписано усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством РФ. Несоблюдение данного требования будет свидетельствовать о неподписании заявления и повлечет его возвращение.

В административном исковом заявлении уполномоченного должен содержаться ряд сведений, предусмотренных частью 2 ст. 220 КАС РФ, а именно:

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

2) сведения об обратившемся в суд уполномоченном с указанием адреса его места нахождения, номера телефона, факса, адреса электронной почты (при согласии на получение судебных извещений и вызовов посредством СМС-сообщения, факсимильной связи либо по электронной почте);

3) сведения об административном истце — гражданине, в защиту прав, свобод и законных интересов которого подается заявление<sup>1</sup>, с указанием

---

<sup>1</sup> В некоторых из изученных в ходе подготовки настоящего пособия административных исковых заявлениях уполномоченных по правам человека в субъектах РФ административным истцом именуется сам уполномоченный. Это не соответствует положениям ч. 2 ст. 38 КАС РФ, согласно которым под административным истцом понимается лицо, которое обратилось в суд в защиту своих

его фамилии, имени и отчества, места жительства или места пребывания, даты и места его рождения, номера телефона, факса, адреса электронной почты (при согласии на получение судебных извещений и вызовов посредством СМС-сообщения, факсимильной связи либо по электронной почте). Если обращение происходит в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, на это также указывается в административном исковом заявлении;

4) сведения об административном ответчике — органе, организации, лице, наделенными государственными или иными публичными полномочиями и принявшими оспариваемое решение либо совершившими оспариваемое действие (бездействие), место его нахождения, номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

5) наименование, номер, дата принятия оспариваемого решения, дата и место совершения оспариваемого действия (бездействия);

6) 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);

7) иные известные данные в отношении оспариваемых решения, действия (бездействия). В случае оспаривания решения Федеральной службы судебных приставов, а также решения, действия (бездействия) судебного пристава-исполнителя в числе таких данных указываются известные сведения об исполнительном документе, в связи с исполнением которого оспариваются решение, действие (бездействие), и об исполнительном производстве;

8) сведения о правах, свободах и законных интересах гражданина (неопределенного круга лиц), которые, по мнению уполномоченного нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием), что обусловлено необходимостью конкретизации требований административного истца, заявляемых в суд, в целях вынесения законного и обоснованного судебного акта<sup>1</sup>;

---

прав, свобод, законных интересов, либо *лицо, в интересах которого подано заявление* прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом или гражданином. Уполномоченный в процессе преследует не личный, а служебный интерес. Соответственно, процессуальное положение административного истца займет гражданин (граждане), в защиту прав, свобод и законных интересов которого (которых) обратился уполномоченный. Иногда и суды в своих решениях именуют уполномоченного административным истцом. См., например: решение Ленинского районного суда г. Курска от 25 февраля 2021 г. по делу № 2а-620/13-2021.

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2016 г. № 1383-О // СПС «КонсультантПлюс».

9) нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемые решение, действие (бездействие);

10) сведения о невозможности приложения к административному исковому заявлению каких-либо необходимых документов и соответствующие ходатайства, под которыми понимаются ходатайства об истребовании доказательств, подаваемые на основании ст. 63 КАС РФ;

11) 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 предъявляемом в суд административном исковом заявлении. Если такая жалоба подавалась, указываются дата ее подачи и результат рассмотрения. Данные сведения имеют значение, например, для установления факта и причин пропуска срока обращения в суд;

12) требование о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями. Данное требование должно быть изложено максимально конкретно. Так, если в административном исковом заявлении содержится только ссылка на незаконность решения, действия (бездействия) наделенного публичными полномочиями органа или лица, не ставится вопрос о признании их незаконными, а лишь заявляется требование о восстановлении нарушенного права путем совершения определенных действий (о предоставлении жилого помещения, земельного участка и т.д.), то это может послужить основанием для оставления административного искового заявления без движения в связи с нарушением п. 10 ч. 2 ст. 220 КАС РФ;

13) иные необходимые сведения (например, о заинтересованных лицах<sup>2</sup>);

14) перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов. В этом перечне желательно указать не только наименования документов, но и то, в каком виде они представляются (оригиналы, заверенные копии, в электронном виде на конкретном носителе информации и т.п.).

Допускается изложение в административном исковом заявлении различного рода ходатайств, например, о применении мер предварительной защиты<sup>3</sup>, о вызове и допросе свидетелей, об участии в режиме видео-конференц-связи или веб-конференции и т.п.

---

<sup>2</sup> Не соответствующим положениям КАС РФ (ст. 37, 47) является обозначение данной группы лиц, участвующих в деле, как третьих лиц.

<sup>3</sup> В этом случае в ходатайстве указываются причина обращения с заявлением о применении мер предварительной защиты по административному иску и ее обоснование, а также мера предварительной защиты по административному иску, которую лицо, его подавшее, просит применить (ч. 4 ст. 85 КАС РФ).

К административному исковому заявлению уполномоченного должны быть приложены следующие документы:

1) уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, направленных копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют (например, копии сопроводительных писем). Данное правило действует и в случае подачи в суд искового заявления и приложенных к нему документов в электронном виде;

2) документы, подтверждающие обстоятельства, на которых уполномоченный основывает свои требования с учетом правил распределения обязанности доказывания, предусмотренных частью 11 ст. 226 КАС РФ;

3) документы, подтверждающие соблюдение досудебного порядка урегулирования административного спора, если данный порядок установлен федеральным законом, или документы, содержащие сведения о жалобе, поданной гражданином в порядке подчиненности, и результатах ее рассмотрения, при условии, что такая жалоба подавалась. Для уполномоченного это может быть копия рекомендаций государственному органу, муниципальному органу, организации, должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод человека и гражданина;

4) копия ответа из вышестоящего в порядке подчиненности органа или от вышестоящего в порядке подчиненности лица, если таким органом или лицом была рассмотрена жалоба гражданина по тому же предмету, который указан в подаваемом административном исковом заявлении. Под предметом жалобы в вышестоящий в порядке подчиненности орган следует понимать подлежащий защите законный интерес лица в оспаривании конкретного решения, действия (бездействия) наделенных публичными полномочиями органа или лица;

5) иные необходимые документы, например, копия удостоверения уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

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

Оплата административного искового заявления уполномоченного государственной пошлиной не требуется на основании подп. 16 п. 1 ст. 333.36 НК РФ.

Несоблюдение требований, предъявляемых законом к содержанию административного искового заявления или к составу приложенных к нему документов, влечет за собой оставление заявления без движения на основании ч. 1 ст. 130 КАС РФ. Об этом судьей выносится определение, в котором указываются основания для оставления заявления без движения и устанавливается разумный срок для устранения лицом, подавшим заявление, его недостатков<sup>4</sup>. Копия данного определения направляет-

---

<sup>4</sup> При этом, как разъясняется в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ, заинтересованное лицо должно иметь реальную возможность устранить не-

ся лицу, подавшему административное исковое заявление, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения такого определения. На определение суда об оставлении административного искового заявления без движения может быть подана частная жалоба.

Если недостатки будут устранены в установленный судьей срок, заявление считается поданным в день первоначального обращения в суд. В противном случае административное исковое заявление считается неподанным и возвращается предъявившему его лицу со всеми приложениями к нему документами.

Федеральными законами может быть предусмотрен обязательный досудебный порядок оспаривания отдельных решений, действий (бездействия), несоблюдение которого повлечет возвращение административного искового заявления (п. 1 ч. 1 ст. 129 КАС РФ).

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

Вместе с тем установленное частью 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ условие принятия уполномоченными жалобы к рассмотрению в виде предварительного самостоятельного обжалования гражданином оспариваемого решения, действия (бездействия) не является требованием об обязательном досудебном урегулировании административного спора и не препятствует уполномоченным обратиться в суд с административным иском заявлением.

Подача административного искового заявления уполномоченным должна осуществляться с соблюдением правил родовой и территориальной подсудности.

*Родовая подсудность* дел об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц определяется уровнем суда, в который должно быть подано административное исковое заявление в соответствии со ст. 18–21 КАС, п. 1, 1.1 ч. 3 ст. 9, ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 22 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»<sup>5</sup>.

---

достатки, указанные в определении судьи об оставлении административного искового заявления без движения. См.: п. 36 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ. 2022. № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 июня 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.

Правила *территориальной подсудности* рассматриваемой категории дел зависят от пространственной юрисдикции судов одного уровня и установлены статьями 22, 24–26 КАС РФ. При их применении необходимо также руководствоваться разъяснениями Верховного Суда РФ, изложенными в п. 14 ППВС РФ № 21.

В частности, на основании ч. 3 ст. 24 КАС РФ административное исковое заявление также может быть подано в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом.

Если полномочия органа или лица распространяются на территорию нескольких районов населенного пункта (весь населенный пункт), территорию субъекта Российской Федерации, нескольких субъектов Российской Федерации или всю территорию Российской Федерации, административное исковое заявление, подсудное районному суду, по выбору административного истца может быть подано также в суд того района, на территории которого исполняется оспариваемое решение либо возникли или могут возникнуть правовые последствия оспариваемых решения, действий (бездействия). Например, административное исковое заявление (заявление) об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя может быть подано также по месту совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения (ст. 33 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>6</sup>); административное исковое заявление (заявление) об оспаривании бездействия в части непринятия мер по обеспечению безопасности дорожного движения, по ликвидации несанкционированной свалки, по очистке от сорной растительности — по месту совершения необходимых действий.

При предъявлении административного искового заявления (заявления) об оспаривании решения, действия (бездействия), порождающего правовые последствия на территории нескольких районов населенного пункта (территории всего населенного пункта), территории субъекта Российской Федерации, нескольких субъектов Российской Федерации или всей территории Российской Федерации, данные правила не применяются.

В частности, указанные правила не подлежат применению при подаче административного искового заявления об оспаривании решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию. Такие административные иски подаются в суд по месту нахождения соответствующего органа, организации, должностного лица (ч. 1 ст. 22 КАС РФ) либо в суд, указанный в ч. 2, 3 ст. 24 КАС РФ, по выбору административного истца.

По правилам исключительной подсудности в суд по месту нахождения исправительного учреждения подается административное исковое

---

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

заявление об оспаривании связанных с условиями содержания в исправительном учреждении решения, действия (бездействия) органа государственной власти, учреждения, их должностных лиц, государственных служащих, о присуждении компенсации за нарушение условий содержания в исправительном учреждении (ч. 7 ст. 23 КАС РФ).

Несоблюдение правил подсудности административных исковых заявлений об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц влечет возвращение соответствующих административных исковых заявлений (п. 2 ч. 1 ст. 129 КАС РФ).

Кроме того, заявление может быть возвращено уполномоченному если:

- в производстве этого или другого суда либо арбитражного суда имеется возбужденное ранее дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;

- до вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству суда от лица, обратившегося в суд, поступило заявление о возвращении административного искового заявления;

- не исправлены недостатки данного административного искового заявления и документов, приложенных к нему, в срок, установленный в определении об оставлении административного искового заявления без движения.

О возвращении судом административного искового заявления судья в течение трех дней со дня поступления заявления в суд или со дня истечения срока, установленного для устранения лицом, подавшим административное исковое заявление, обстоятельств, послуживших основанием для оставления его без движения, выносит мотивированное определение, в котором указывает обстоятельства, послужившие основанием для возвращения заявления, и способ их устранения.

Копия соответствующего определения вручается или направляется обратившемуся в суд лицу вместе с административным исковым заявлением и приложенными к нему документами не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения указанного определения. На данное определение может быть подана частная жалоба. При этом возвращение административного искового заявления не препятствует повторному обращению в суд с административным иском о том же предмете в установленном законом порядке.

Если определение о возвращении заявления будет отменено вышестоящим судом, оно считается поданным в день первоначального обращения в суд.

### **Срок обращения в суд с административным исковым заявлением**

По общему правилу, предусмотренному частью 1 ст. 219 КАС РФ, административное исковое заявление по делу об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц, 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 о создании препятствий к осуществлению его прав и свобод, о возложении обязанности, о привлечении к ответственности.

При этом срок обращения в суд исчисляется с даты, следующей за днем, когда лицу стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов.

Например, если лицу стало известно о нарушении его прав свобод и законных интересов 10 апреля, то последним днем трехмесячного срока на обращение в суд будет считаться 10 июля (при условии, что это будет рабочий день).

Особые правила исчисления срока обращения в суд установлены при оспаривании бездействия наделенного публичными полномочиями органа или лица. Если законом не предусмотрено иное, административное исковое заявление об оспаривании бездействия может быть подано в суд в течение срока, в рамках которого у органа или лица сохраняется обязанность совершить соответствующее действие, а также в течение трех месяцев со дня, когда такая обязанность прекратилась.

КАС РФ не устанавливает особенности исчисления срока обращения в суд для уполномоченных. Однако в судебной практике выработалось правило, согласно которому срок обращения в суд уполномоченного с административным исковым заявлением начинается исчисляться с момента, когда ему стало известно о нарушении прав и свобод гражданина, то есть с момента получения жалобы или ответа компетентного органа по результатам проверки по такой жалобе. При этом следует учесть, что жалоба должна быть подана уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

### **Судебная практика**

*В решении Тобольского городского суда Тюменской области по административному исковому заявлению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в интересах Д. и неопределенного круга лиц к МО МВД России «Тобольский», УМВД России по Тюменской области об оспаривании бездействия был признан несостоятельным довод административного ответчика о пропуске срока обра-*

*ждения в суд с административным иском в силу ч. 1.1 ст. 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>7</sup>.*

*Аналогичное решение 29 марта 2023 г. принял Пермский краевой суд по административному иску Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в защиту права П. на уголовное судопроизводство в разумный срок.*

В отношении отдельных категорий административных дел КАС РФ предусматривает *сокращенные* сроки обращения в суд.

Например, административное исковое заявление о признании незаконными решений ФССП, а также решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя может быть подано в суд в течение десяти дней со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов. (ч. 3 ст. 219 КАС РФ).

Срок обращения в суд имеет материально-правовую природу, его пропуск не влечет процессуальных последствий и не препятствует возбуждению административного дела и его рассмотрению по существу.

По каждому административному делу, рассматриваемому в порядке гл. 22 КАС РФ, суд обязан по своей инициативе поставить на обсуждение вопрос о соблюдении срока обращения в суд, о причинах его пропуска (если он пропущен) независимо от того, заявляет ли о пропуске срока административный ответчик, просит ли он об отказе в удовлетворении заявленных требований по данному основанию, было ли подано административным истцом (лицом, обратившимся в суд в защиту его прав, свобод и законных интересов) отдельное ходатайство о восстановлении срока.

Причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или в судебном заседании.

Несвоевременное рассмотрение или нерассмотрение жалобы вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом в установленный срок может быть признано уважительной причиной пропуска срока обращения в суд (ч. 6 ст. 219 КАС РФ), если лицом, подавшим жалобу, соблюдены порядок и сроки ее подачи, т.е. жалоба должна быть подана в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу в пределах срока обращения в суд с административным иском об оспаривании соответствующих решений, действий (бездействия).

Круг уважительных причин пропуска срока обращения в суд является открытым и не ограничивается перечнем, содержащимся в ч. 6 ст. 219 КАС РФ.

Так, например, в п. 16 ППВС РФ № 21 разъяснено, что такие обстоятельства, как предъявление требований в суд прокурором или лицом, указанными в ст. 40 КАС РФ, и последующее прекращение производства по делу,

<sup>7</sup> Решение Тобольского городского суда Тюменской области от 15 сентября 2022 г. по делу № 2а-2229/2022.

либо такие обстоятельства, как предъявление до обращения в суд прокурором лицу, наделенному публичными полномочиями, требований, связанных с пресечением нарушений прав (например, вынесение прокурором представления об устранении нарушений закона), явившихся впоследствии основанием для подачи административного иска (заявления), а также другие подобные обстоятельства, дававшие административному истцу (заявителю) разумные основания полагать, что защита (восстановление) его нарушенных или оспоренных прав будет осуществлена без обращения в суд, могут рассматриваться как уважительные причины пропуска срока обращения в суд.

Данное разъяснение является особенно актуальным для уполномоченных, поскольку осуществление прав, реализуемых во внесудебных порядках, на принятие мер по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина может привести к истечению установленного срока обращения в суд.

Пропущенный по уважительной причине срок обращения восстанавливается, если возможность его восстановления сохраняется на момент вынесения решения, что следует из ч. 8 ст. 219 КАС РФ. При этом положения гл. 22 КАС РФ не содержат указания на сроки, в отношении которых существует принципиальная невозможность их восстановления.

Вывод суда о восстановлении или об отказе в восстановлении срока обращения должен содержаться в решении суда.

При установлении факта пропуска срока обращения без уважительных причин, суд, руководствуясь положениями ч. 5 ст. 138, ч. 8 ст. 219 КАС РФ, отказывает в удовлетворении административного иска в предварительном судебном заседании или в судебном заседании, указывая в мотивировочной части решения только на установление данного обстоятельства.

## **УЧАСТИЕ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПОДГОТОВКЕ И РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ОРГАНОВ И ЛИЦ, НАРУШАЮЩИХ ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН**

По общему правилу в случае принятия к производству суда административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц суд направляет копии соответствующего определения лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения.

Информацию о поступлении административного иска в суд и иную информацию о движении административного дела, как правило, возможно оперативно получить на официальном сайте суда в сети «Интернет».

После принятия административного искового заявления уполномоченного он приобретает процессуальный статус лица, участвующего в деле, обратившегося в суд в защиту прав и интересов других лиц или неопределенного круга лиц. Выступая в процессе от собственного имени, уполномоченный защищает так называемые «чужие» права, свободы и законные интересы, пользуясь при этом процессуальными правами и неся процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении<sup>8</sup> и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного в интересах гражданина административного иска (ч. 5 ст. 40 КАС РФ). Важно обратить внимание на то, что к уполномоченному не может быть предъявлен встречный иск по правилам ст. 131 КАС РФ. Ответчиком по такому иску будет выступать административный истец.

Особенности имеет отказ уполномоченного от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица. Суд оставляет административное исковое заявление уполномоченного без

---

<sup>8</sup> При этом не исключается возможность заключения соглашения о примирении по делу, возбужденному на основании административного искового заявления уполномоченного между самими спорящими сторонами. См.: определение Мичуринского городского суда Тамбовской области от 22 марта 2021 г. по делу № 2а-113/2021.

рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, в интересах которого было подано соответствующее исковое заявление, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит о том, что он поддерживает административный иск. Оставление административного искового заявления без рассмотрения в подобном случае не препятствует возможности обращения в суд самого гражданина, его представителя или законного представителя.

В случае отказа указанных гражданина, представителя или законного представителя поддержать административный иск суд принимает отказ уполномоченного, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, и прекращает производство по административному делу.

### Судебная практика

*Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился в суд с административным иском в интересах Н., в котором просил признать незаконным бездействие 1 ОЭР МО ГИБДД ТНРЭР № 22 ГУ МВД России по г. Москве, ОМВД России по Красносельскому району г. Москвы, УВД по ЦАО ГУ МВД России по г. Москве, ГУ МВД России по Москве, выразившееся в непринятии мер по разрешению вопроса о выдаче Н. российского национального водительского удостоверения взамен ранее выданного, обязать ответчиков принять меры по разрешению данного вопроса.*

*К Уполномоченному поступило письмо начальника УГИБДД ГУ МВД России по г. Москве о выдаче Н. российского национального водительского удостоверения, то есть о добровольном удовлетворении ответчиками требований административного иска.*

*Также к Уполномоченному поступило обращение Н., в котором он получение российского национального водительского удостоверения подтвердил, заявил о своем отказе от административных исковых требований.*

*В судебном заседании представителем Уполномоченного по доверенности заявлено ходатайство об отказе от административного иска.*

*Представитель административных ответчиков не возражал против удовлетворения заявленного ходатайства.*

*Поскольку отказ от административного иска заявлен административным истцом добровольно, спор по настоящему делу отсутствует, отказ от иска не противоречит закону и не нарушает права и законные интересы других лиц, то суд посчитал возможным принять отказ от административного иска и прекратить производство по делу<sup>9</sup>.*

<sup>9</sup> См.: определение Тверского районного суда города Москвы от 9 декабря 2022 г. по делу № 02а-1170/2022.

Положения подп. 1 п. 1 ст. 29 Закона № 1-ФКЗ, п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона № 48-ФЗ наделяют уполномоченных правом участвовать в процессе не только лично, но и *через своего представителя*.

В случае личного ведения дела уполномоченным следует иметь в виду, что основания его участия в процессе и процессуально-правовой статус отличаются от оснований участия в процессе и статуса представителей (не требуется удостоверение полномочий доверенностью, их объем определяется законом, не предъявляются требования о наличии высшего юридического образования). Вместе с тем в случае, если уполномоченный не ведет административное дело в суде лично, а поручает его ведение представителю, такое лицо должно отвечать требованию о наличии у него высшего юридического образования и иметь надлежащим образом оформленные доверенностью полномочия (ч. 1 ст. 55, ч. 5 ст. 57 КАС РФ, п. 19 ППВС РФ № 36). Доверенность от гражданина-заявителя уполномоченному не требуется.

Следует также учитывать, что действия, не связанные с оказанием квалифицированной юридической помощи по административному делу (получение судебных извещений, копий судебных актов, исполнительных документов, копирование материалов административного дела), могут осуществляться лицами, имеющими выданную уполномоченным доверенность на совершение таких действий, независимо от наличия у лиц, имеющих доверенность, статуса адвоката или высшего юридического образования, ученой степени по юридической специальности (ч. 1.1 ст. 55 КАС РФ).

Начало **подготовки дела** об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц знаменует вынесение судьей соответствующего определения. Применительно к участию в подготовке уполномоченного, в определении указываются действия, которые ему необходимо совершить и сроки их совершения (например, представить в установленный судьей срок копию рекомендаций государственному органу, муниципальному органу, организации, должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод человека и гражданина, если указанная копия не была приложена к административному исковому заявлению).

При удаленности суда от местонахождения уполномоченного целесообразно заблаговременно направить ходатайство о своем участии путем использования систем видео-конференц-связи либо веб-конференции (при наличии в суде технической возможности).

Из статьи 223 КАС РФ следует, что в порядке, предусмотренном главой 7 КАС РФ, судья вправе в качестве *мер предварительной защиты по административному иску* приостановить действие оспариваемого решения, приостановить совершение оспариваемого действия в части, относящейся к административному истцу. Соответствующее заявление может

быть подано уполномоченным или его представителем, имеющим полномочие на заявление о применении мер предварительной защиты.

Приостановление возможно только при наличии оснований, перечисленных в ч. 1 ст. 85 КАС РФ:

1) до принятия судом решения по административному делу или примирения сторон существует 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;

2) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

Нормы гл. 22 КАС РФ допускают возможность принятия судом по заявлению уполномоченного не только мер, указанных в ст. 223 КАС РФ, но и иных.

Хотя вопрос о приостановлении действия оспариваемого решения, приостановлении совершения оспариваемого действия может разрешаться судом на любом этапе производства по делу (при подготовке его к судебному разбирательству, в ходе судебного разбирательства, а также после вынесения решения, но до момента вступления его в законную силу), целесообразно включение соответствующего ходатайства в административное исковое заявление, либо подача заявления при подготовке дела. Содержание подобного заявления регламентировано частью 2 ст. 86 КАС РФ.

Когда федеральным законом предусмотрено приостановление выполнения соответствующего решения в случае его оспаривания (ст. 15 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»<sup>10</sup>), судья проверяет, приостановлено ли выполнение оспариваемого решения органом или должностным лицом после поступления к ним жалобы на это решение. Если этого не было сделано, суду следует вынести определение о приостановлении действия этого решения до вступления решения суда в законную силу.

В случае оспаривания решений, действий судебного пристава-исполнителя суд не вправе приостановить исполнительное производство в порядке применения меры предварительной защиты, а обязан руководствоваться при решении вопроса о приостановлении исполнительного производства ч. 1 ст. 359 КАС РФ, согласно которой суд по заявлению заявителя, должника, судебного пристава-исполнителя может приостановить исполнительное производство, возбужденное ФССП или судебным приставом-исполнителем, в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Замена меры предварительной защиты по административному иску также допускается по заявлению уполномоченного в порядке, установ-

---

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

ленным статьями 86–88 КАС РФ, например, если ранее определенная мера оказалась неэффективной. Поскольку такое заявление рассматривается судом без извещения лиц, участвующих в деле, для его рассмотрения не требуется проведение судебного заседания.

В случае, если уполномоченный не согласен с определениями суда об отказе в применении мер предварительной защиты, об отмене мер предварительной защиты по административному иску или об отказе в этом, он может воспользоваться правом на подачу частной жалобы в порядке, установленном статьей 319 КАС РФ. Право обжалования указанных определений представителем уполномоченного должно быть специально указано в доверенности.

По ходатайству уполномоченного (его представителя) суд в порядке, предусмотренном статьей 136 КАС РФ, вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько находящихся в производстве суда административных дел об оспаривании одного и того же решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в том числе в случае, если такие решение, действие (бездействие) оспариваются в различных частях и (или) несколькими административными истцами.

Объединение административных дел в одно производство допускается до принятия судебных актов, которыми заканчивается рассмотрение административных дел в суде первой инстанции. Согласно ч. 7 ст. 136 КАС РФ после объединения административных дел в одно производство подготовка административного дела к судебному разбирательству начинается сначала.

Об объединении административных дел в одно производство или об отказе в удовлетворении соответствующего ходатайства суд выносит определение, копии которого направляются лицам, участвующим в таких административных делах.

При решении вопроса об объединении административных дел в одно производство они объединяются с тем административным делом, производство по которому было возбуждено ранее (ч. 6 ст. 136 КАС РФ).

В случае, если при подготовке административного дела к судебному разбирательству суд признает целесообразным проведение предварительного судебного заседания для достижения целей, предусмотренных частью 1 ст. 138 КАС РФ, уполномоченный, его представитель извещаются о времени и месте проведения такого заседания. Участвуя в предварительном судебном заседании, они могут представлять доказательства, заявлять ходатайства, излагать свои доводы по возникающим в этом заседании вопросам.

На этапе **судебного разбирательства** деятельность уполномоченного или его представителя должна быть нацелена на отстаивание заявленной в административном исковом требовании позиции. Поскольку судебное

разбирательство осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон, уполномоченный, его представитель должны быть извещены о времени и месте судебного заседания надлежащим образом по правилам гл. 9 КАС РФ.

Последствием неявки в судебное заседание уполномоченного, его представителя, не извещенных о времени и месте судебного разбирательства, является отложение судебного разбирательства. Неявка в судебное заседание указанных лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте его проведения, не является препятствием к рассмотрению и разрешению административного дела.

Участие уполномоченного или его представителя путем использования системы видео-конференц-связи осуществляется из помещения другого суда, указанного в соответствующем ходатайстве (при наличии технической возможности).

Участие с использованием системы веб-конференции осуществляется из любого места при наличии технической возможности (компьютера или мобильного устройства, имеющих выход в Интернет). Установление личности уполномоченного или его представителя осуществляется с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций).

В части 8 ст. 226 КАС РФ определены пределы проверки законности оспариваемых решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц.

Если решение, действие (бездействие) оспариваются в части, то суд проверяет их законность только в оспариваемой части.

Проверяя законность оспариваемого решения, действия (бездействия) суд выясняет, нарушает ли оно права, свободы и законные интересы лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых уполномоченным подано соответствующее административное исковое заявление.

При рассмотрении административного дела суд не связан основанием административного иска, т.е. вправе выйти за пределы такого основания, не связан доводами, изложенными в административном исковом заявлении, и обязан установить в полном объеме все обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела.

Под доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, понимаются аргументы, логические посылки, приводимые с целью подтверждения истинности утверждений об обстоятельствах, о нарушении субъективных прав, свобод и законных интересов.

В пункте 61 ППВС РФ № 36 разъясняется, что суд не вправе признать обоснованным оспариваемое решение, действие, бездействие со ссылкой на обстоятельства, не являвшиеся предметом рассмотрения соответствующего органа, организации, лица, изменяя таким образом основания принятого решения, совершенного действия, имевшего место бездействия.

Например, при недоказанности обстоятельств, указанных в оспариваемом решении органа государственной власти и послуживших основанием для его принятия, суд не вправе отказать в признании такого решения незаконным, ссылаясь на наличие установленных им иных оснований для принятия подобного решения.

В части 9 ст. 226 КАС РФ содержится перечень обстоятельств, подлежащих установлению судом по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц. Эти обстоятельства определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. Если иное не предусмотрено законом, суд не связан правовой квалификацией спорных отношений и вправе признать оспоренное решение законным (незаконным) со ссылкой на нормы права, не указанные в данном решении.

К числу подлежащих установлению по делу об оспаривании решения, действия (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц обстоятельств относятся следующие:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца (заявителя) или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенно оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

При этом, независимо от того, ссылаются ли в ходе судебного заседания на данные обстоятельства лица, участвующие в деле, суд ставит их на обсуждение по собственной инициативе и устанавливает, руководствуясь в том числе разъяснениями, изложенными в п. 16–24 ППВС РФ № 21.

Часть 11 ст. 226 КАС РФ содержит правило распределения бремени (обязанности) доказывания обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, между

сторонами. Данное правило должно толковаться и применяться во взаимосвязи с положениями ст. 62 КАС РФ.

Так, на уполномоченного (его представителя) возложена обязанность доказывания:

1) обстоятельств, признаваемых нарушением, или которые могут повлечь нарушение (создают угрозу нарушения) прав, свобод и законных интересов лиц, в защиту которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдения срока обращения в суд;

3) иных фактов, на которые они ссылаются как на основания своих требований.

При этом в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 62 КАС РФ указанные лица не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими решений, действий (бездействия), но обязаны указать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат эти решения, действия (бездействие).

### Судебная практика

*Егорьевский городской суд Московской области в своем решении по административному иску Л. и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в интересах Л. к ОМВД России по г. о. Егорьевск и к Главному управлению МВД России по Московской области о признании незаконными: заключения начальника О. Р. по г. о. Егорьевск о несостоянии в гражданстве Российской Федерации и заключения врио начальника О. Р. по г. о. Егорьевск о признании паспорта Российской Федерации выданным в нарушение установленного порядка и подлежащим изъятию; о признании незаконным изъятия паспорта и об обязанности принятия мер к замене паспорта гражданина Российской Федерации, в частности, указав, что, поскольку уполномоченные органы государственной власти в сфере миграции, неоднократно в течение продолжительного периода времени (с 1993 г.) выдавая Л. паспорт гражданина Союза Советских Социалистических Республик и вкладыш к паспорту о принадлежности его к гражданству Российской Федерации, осуществляя действия по его замене — выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, тем самым подтверждали наличие у административного истца гражданства Российской Федерации, заявленные административными истцами исковые требования подлежат удовлетворению.*

*При этом суд отметил следующее: допущенные органом при оформлении гражданства истца погрешности **не должны приводить к переложению бремени доказывания законности оспариваемого заключения на Л.**; выдача Л. войсковой частью вкладыша к паспорту гражданина СССР не свидетельствует о том, что истец приобрел гражданство незаконно. Достоверных доказательств, свидетельствующих о том, что вкладыш, выданный воинской частью к паспорту гражданина Союза Советских Социалистических*

*Республик, и паспорт гражданина Российской Федерации, выданный УВД комплекса «Байконур», выданы в результате неправомερных и (или) виновных действий самого административного истца, административными ответчиками не представлено; какие-либо сведения о том, что Л. является гражданином иного государства в материалы дела не представлены<sup>11</sup>.*

Обязанность доказывания законности (п. 3 и 4 ч. 9, ч. 10 ст. 226 КАС РФ) оспариваемого решения, совершенного действия, допущенного бездействия возлагается на наделенных публичными полномочиями орган или лицо. В случае, если суд придет к выводу об их незаконности по любому из предусмотренных КАС РФ оснований, административный иск подлежит удовлетворению.

### **Судебная практика**

*Ц. обратился в суд с административным иском к заместителю начальника УФСИН России по Кировской области, УФСИН России по Кировской области, УФСИН России по городу Москве, ФСИН России, ФКУ ИК-11 УФСИН России по Кировской области о признании незаконным и отмене предписания и распоряжения, а также обязанности совершить определенные действия.*

*Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в интересах Ц. обратился в суд с административным иском к УФСИН России по Кировской области, УФСИН России по городу Москве, ФСИН России, ФКУ ИК-11 УФСИН России по Кировской области о признании незаконным и необоснованным предписания и распоряжения. Просил признать незаконным и необоснованным предписание ФКУ ИК-11 ФСИН России по Кировской области от 20.04.2022 и распоряжение врио начальника УФСИН России по Кировской области от 21.04.2022 направлени истца Ц. для отбывания наказания в виде принудительных работ в УФУЩ № 2 1 ФКУ КП-21 УФСРЖ России по Кировской области.*

*Исковые требования были удовлетворены в полном объеме, поскольку суд пришел к выводу о том, что в судебном заседании установлен факт нарушения порядка направления Ц. и определения места для отбывания наказания в виде принудительных работ, что нарушает права истца и является достаточным основанием для признания оспариваемых предписания от 20.04.2022 и распоряжения от 21.04.2022 незаконными и необоснованными<sup>12</sup>.*

Часть 2 ст. 194 КАС РФ предоставляет право суду прекратить производство по административному делу в случае, если оспариваемое решение

<sup>11</sup> См.: решение Егорьевского городского суда Московской области от 31 октября 2022 г. по делу № 2а-2148/2022.

<sup>12</sup> См.: решение Ленинского районного суда г. Кирова от 14 июля 2022 г. по делу № 2а-3632/2022.

отменено или пересмотрено и перестало затрагивать права и законные интересы административного истца.

### Судебная практика

*Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области обратился в суд в интересах недееспособного Х. с административным иском к ОСП по Рассказовскому и Бондарскому районам УФССП России по Тамбовской области, УФССП России по Тамбовской области о признании незаконным бездействия судебных приставов-исполнителей ОСП по Рассказовскому и Бондарскому районам ИФССП по Тамбовской области, выразившегося в непринятии мер к снижению процента удержаний из пенсии Х. до размера, при котором оставшаяся после удержания пенсия соответствовала бы прожиточному минимуму для пенсионеров, установленному в Тамбовской области, и возложению на судебного пристава-исполнителя обязанности вынести постановление об уменьшении размера удержаний, производимых по сводному исполнительному производству с пенсии Х. до размера, при котором за ним сохранялось бы право на получение пенсии не ниже прожиточного минимума для пенсионеров в Тамбовской области.*

*Представитель уполномоченного по правам человека в Тамбовской области в судебном заседании полагал возможным производство по делу прекратить в связи с вынесением постановления о снижении удержаний с пенсии Х. до 8 %.*

*Судебный пристав-исполнитель представила в материалы дела постановление от 21.07.2020 об обращении взыскания на пенсию и иные доходы должника Х. в размере 8 % пенсии и иных доходов должника.*

*Поскольку при указанном размере удержаний с пенсии Х. оставшаяся сумма будет соответствовать прожиточному минимуму для пенсионеров, установленному в Тамбовской области, вынесенное ранее постановление судебного пристава-исполнителя от 11.06.2020 об обращении взыскания на заработную плату и иные доходы должника перестало затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.*

*Производство по административному делу было прекращено судом<sup>13</sup>.*

Административный истец, уполномоченный, обратившийся в защиту его интересов, могут настаивать на рассмотрении дела по существу и устранении допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов либо препятствий к их осуществлению, и суд обязан предоставить им возможность изложить свои доводы по этому поводу. Таким образом, если в ходе судебного разбирательства будет установлена правовая заинтересованность обратившегося в суд лица в оспаривании отмененного

<sup>13</sup> См.: определение Рассказовского районного суда Тамбовской области от 22 июля 2020 г. по делу № 2а-722/2020.

(пересмотренного) решения, производство по делу не может быть прекращено<sup>14</sup>.

В пункте 25 ППВС РФ № 21 Верховный Суд РФ также разъяснил, что производство по делу не может быть прекращено при наличии оснований полагать, что оспариваемым решением, действием (бездействием) нарушены права, свободы, законные интересы административного истца, которые могут быть защищены посредством предъявления другого требования в рамках данного или иного дела, основанного на незаконности оспоренного решения, действия (бездействия).

Руководствуясь частью 12 ст. 226 КАС РФ, суд может истребовать по своей инициативе (независимо от заявления соответствующего ходатайства уполномоченным, его представителем) доказательства у наделенных публичными полномочиями органа или лица, если эти доказательства ему не представлены, а суд признает их необходимыми для установления обстоятельств, имеющих значение для рассмотрения и разрешения административного дела. Это могут быть, например, тексты нормативных правовых актов, определяющих порядок принятия соответствующими органами, должностными лицами решений или осуществления действий, если таковой нормативно установлен. При оспаривании решений, действий (бездействия) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих к материалам дела приобщаются тексты должностных инструкций, регламентов, положений, приказов, определяющих полномочия указанных лиц.

Следует учитывать, что согласно ч. 2.1 ст. 55 КАС РФ суд вправе самостоятельно получать необходимые для рассмотрения и разрешения административного дела сведения из открытых источников, в том числе из информационных систем (например, публичной кадастровой карты), доступ к которым обеспечивается на официальных сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления в сети «Интернет». О получении судом сведений данным способом председательствующий в судебном заседании объявляет сторонам. Подобные сведения приобщаются к материалам административного дела в зависимости от их формы в качестве письменных доказательств, аудио- или видеозаписей. При этом лица, участвующие в деле, вправе приводить свои доводы и представлять доказательства относительно достоверности таких сведений.

Суд может истребовать по своей инициативе доказательства также и у других лиц, участвующих в деле (ч. 1 ст. 63 КАС РФ).

Принимая **решение** по административному делу, рассмотренному в порядке гл. 22 КАС РФ, суд руководствуется общими положениями, предусмотренными главой 15 Кодекса, а также специальными нормами, изложенными в ст. 227 КАС РФ.

---

<sup>14</sup> См.: определение Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2016 г. № 2530-О // СПС «Гарант».

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц судом принимается одно из следующих решений:

**1. Об удовлетворении полностью или в части заявленных требований** о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, 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.

Указание административному ответчику (наделенным публичными полномочиями органу или лицу) на необходимость принятия решения о восстановлении права, устранения допущенного нарушения, совершения им определенных действий в интересах административного истца дается судом независимо от того, содержатся ли соответствующие требования в административном исковом заявлении, если при рассмотрении дела с учетом субъектного состава участвующих в нем лиц установлены все обстоятельства, служащие основанием материальных правоотношений. Для обеспечения исполнимости такого решения в его резолютивной части указывается разумный срок принятия решения, совершения действия.

Частичное удовлетворение административного иска возможно в случае, когда в нем соединено несколько требований.

### Судебная практика

*Уполномоченный по правам человека в РФ в интересах П. обратился с административным иском к судебным приставам-исполнителям МОСП по ВАШ № 5 ГУФССП России по г. Москве, МОСП по ВАШ № 2 по г. Москве, ГУФССП России по г. Москве, заявив требования:*

*— о признании незаконными действий приставов в виде обработки и непринятию мер по прекращению обработки персональных данных П., в виде даты рождения и индивидуальных идентификаторов при совершении исполнительских действий и применении мер принудительного исполнения по исполнительным производством № 5628146/21/77051-ИП от 13.09.2021 и № 5609168/21/77051-ИП от 14.09.2021, неустранение ошибок в сведениях о надлежащем должнике в постановлениях о возбуждении указанных исполнительных производств, в постановлениях о запрете на регистрационные действия в отношении транспортных средств от 24.09.2021, в постановлениях о взыскании исполнительского сбора от 18.11.2021, в постановлениях об обращении взыскания на денежные средства должника от 18.11.2021;*

— обязанности устранить допущенные нарушения путем прекращения неправомерной обработки ее персональных данных, исправления ошибок в сведениях о надлежащем должнике.

Рассмотрев заявленные требования по существу, суд пришел к выводу о том, что вины службы судебных приставов в исполнении компетентными органами запроса судебного пристава-исполнителя в отношении иного лица, не являющегося должником по исполнительному производству, не установлено, в связи с чем оснований для признания действий судебного пристава-исполнителя в части обработки персональных данных истца незаконными не имеется.

Однако требования уполномоченного в части признания незаконным бездействия судебных приставов-исполнителей МОСП по ВАШ № 5 ГУФССП России по г. Москве в рамках исполнительных производств № 5628147/21/77051-ИП и № 569168/21/77051-ИП в части неустранения ошибок в сведениях о надлежащем должнике в постановлениях о возбуждении указанных исполнительных производств, в постановлениях о запрете на регистрационные действия в отношении транспортных средств от 24.09.2021, в постановлениях о взыскании исполнительского сбора от 18.11.2021, в постановлениях об обращении взыскания на денежные средства должника от 18.11.2021 суд удовлетворил, обязав исправить ошибки в сведениях о надлежащем должнике в вышеуказанных актах, принятых в рамках исполнительных производств<sup>15</sup>.

2. Об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными. При этом в п. 17 ППВС РФ № 21 указано, что отсутствие вины органов и лиц, наделенных публичными полномочиями, в нарушении прав, свобод и законных интересов административного истца не является основанием для отказа в удовлетворении административного иска.

Суд не должен указывать в резолютивной части решения на обязанность 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, если:

— установлены обстоятельства, исключающие возможность удовлетворения таких требований (например, в связи с изменением правового регулирования на день рассмотрения дела законодательством установлен запрет на осуществление гражданами соответствующих действий);

— самим фактом признания решения незаконным достигается защита нарушенного права, свободы, законного интереса (например, при призна-

<sup>15</sup> См.: решение Никулинского районного суда г. Москвы от 11 мая 2022 г. по делу № 2а-300/22.

нии незаконным постановлением судебного пристава-исполнителя о наложении ареста на имущество административного истца или при состоявшемся добровольном удовлетворении предъявленных требований);

— суд не может (не вправе) выяснить все обстоятельства, учесть все условия и факторы, при наличии которых возможно устранение нарушения прав, свобод или законных интересов либо препятствия к их осуществлению, поскольку такие обстоятельства, условия и факторы могут быть установлены только административным ответчиком. Так, если в соответствии с законом за наделенными публичными полномочиями органом или лицом сохраняется возможность принять то или иное решение по существу вопроса, затрагивающего права, свободы, законные интересы административного истца, суд вправе ограничиться возложением на него обязанности повторно рассмотреть поставленный гражданином вопрос. При таком рассмотрении наделенные публичными полномочиями орган или лицо обязаны учитывать правовую позицию и обстоятельства, установленные судом в результате рассмотрения дела (п. 26 ППВС РФ № 21).

### Судебная практика

*В рамках рассмотрения дела об оспаривании приказа об отмене разрешений на строительство, изданного департаментом архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ указала, что оснований для возложения на департамент архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования город Краснодар обязанности выдать разрешение на ввод в эксплуатацию административного здания и здания склада не имелось, поскольку материалы дела всех необходимых для выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию документов не содержат; таким образом, судами вопрос о соответствии возведенных объектов недвижимости требованиям технических регламентов и условий, выданным разрешениям на строительство, градостроительному плану земельного участка, проектной документации фактически не исследовался<sup>16</sup>.*

Общие требования к содержанию резолютивной части решения суда по административному делу содержатся в ч. 6 ст. 180 КАС РФ, а дополнительные требования к решению суда по делу об оспаривании решения, действия (бездействия) изложены в ч. 3 ст. 227 КАС РФ.

По общему правилу, сформулированному в ч. 2 ст. 178 КАС, суд устанавливает срок и порядок исполнения решения суда *при необходимости*. Такая необходимость имеется, если суд признал подлежащим

<sup>16</sup> Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 2 ноября 2016 г. № 18-КГ16-129 // СПС «КонсультантПлюс».

удовлетворению требование *об устранении* нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению.

При вынесении решения по делу о защите прав, свобод и законных интересов *неопределенного круга лиц* суду также необходимо определить способ размещения информации о принятом решении, обеспечивающий свободный доступ к этой информации любого лица, права, свободы и законные интересы которого могли быть нарушены оспоренным решением, действием (бездействием), с тем чтобы такое лицо имело возможность своевременно осуществить защиту своих прав, свобод и законных интересов.

По общему правилу, предусмотренному частью 1 ст. 177 КАС РФ, решение суда принимается немедленно после разбирательства административного дела. По сложным административным делам об оспаривании решения, действия (бездействия) может быть объявлена только резолютивная часть решения суда, а составление мотивированного судебного решения откладывается на срок не более десяти дней со дня окончания судебного разбирательства, если иное не предусмотрено КАС РФ (ч. 4 ст. 227).

Независимо от того, обращалось или нет решение по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) к немедленному исполнению, оно вступает в законную силу по истечении срока для его апелляционного обжалования (если оно не было обжаловано) либо в день принятия апелляционной инстанцией определения (если данное решение оставлено без изменения).

В течение трех дней после принятия (изготовления) решения в *окончательной форме* лица, участвующие в деле, вправе получить на руки под расписку копию решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия), либо она в этот же срок направляется им по почте. КАС РФ также предусматривает возможность выполнения решения и направления его адресату в установленном порядке в форме электронного документа, который подписывается судьей усиленной квалифицированной электронной подписью. В случае, если судебный акт принят судом коллегиально, он подписывается всеми судьями, рассматривавшими дело, усиленной квалифицированной электронной подписью (ч. 1.1 ст. 16).

В день, когда решение по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия), которым удовлетворены заявленные требования, вступило в законную силу или обращено к немедленному исполнению:

— *суд обязан* направить копию такого решения руководителям органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных государственными или иными пуб-

личными полномочиями, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействие) которых были оспорены;

— *суд вправе* направить копию решения в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию или вышестоящим в порядке подчиненности лицу, прокурору, другим лицам.

Решение по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) приводится в исполнение по общему правилу после вступления его в законную силу в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Обращение решений к немедленному исполнению производится судом по правилам ст. 188 КАС РФ.

Если суд признал незаконным оспоренное решение, действие (бездействие), то у административного ответчика в силу ч. 9 ст. 227 КАС РФ возникает обязанность устранить в указанный судом срок и указанным им способом 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. Указание на эту обязанность должно содержаться в резолютивной части решения о признании незаконным решения, действия (бездействия).

Руководствуясь п. 1 ч. 3 ст. 227 КАС РФ, *суд вправе определить* срок, в течение которого административный ответчик обязан сообщить суду и лицу, в отношении которого допущены нарушения или созданы препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов, об устранении соответствующих нарушений или препятствий. Если же такой срок судом не определен, то в соответствии с ч. 9 ст. 227 КАС РФ его продолжительность составляет один месяц со дня вступления в законную силу соответствующего решения.

Суд вправе по собственной инициативе признать необходимым опубликовать свое решение по рассмотренному им административному делу. Это может быть как решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, так и об отказе в их удовлетворении. Например, с учетом общественной значимости суд вправе указать на публикацию судебного акта по делу о защите прав неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду; по делу в отношении лиц, принадлежащих к определенной социальной группе, в частности ветеранов, медицинских работников (п. 27 ППВС РФ № 21).

Признав опубликование необходимым, суд определяет печатное издание и срок опубликования решения (ч. 10 ст. 227 КАС РФ).

Если уполномоченный, по инициативе которого было возбуждено дело об оспаривании решений, действий (бездействия) наделенных публичными полномочиями органов и лиц, полагает, что вынесенное судом решение является незаконным и (или) необоснованным, он как лицо, участвующее в деле, может реализовать свое право на апелляционное обжалование. Представитель уполномоченного вправе подать апелляционную жалобу только при наличии прямого указания на это в доверенности (п. 9 ч. 2 ст. 56 КАС РФ).

# Приложение 1

## **ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **ОПРЕДЕЛЕНИЕ Конституционного Суда РФ от 26 октября 2017 г. № 2481-О**

#### **«ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНКИ НИКОЛАЕВОЙ ТАТЬЯНЫ ЕВГЕНЬЕВНЫ НА НАРУШЕНИЕ ЕЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПУНКТОМ 3 СТАТЬИ 20 ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА «ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ВО ВЗАИМОСВЯЗИ С ЧАСТЬЮ 1 СТАТЬИ 128 КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданки Т. Е. Николаевой вопрос о возможности принятия ее жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Т. Е. Николаева оспаривает конституционность пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в соответствии с которым отказ Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован; отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит. Данное законоположение оспаривается заявительницей во взаимосвязи с частью 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, устанавливающей случаи, при которых судья отказывает в принятии административного искового заявления.

Как следует из представленных материалов, вступившим в законную силу определением суда общей юрисдикции заявительнице отказано в принятии административного искового заявления об оспаривании действий (бездействия) в том числе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, выразившихся, как полагает заявительница, в отказе в принятии ее жалобы к рассмотрению. Как указал суд, ни Упол-

номоченный по правам человека в Российской Федерации, ни должностные лица его аппарата не наделены правом принятия решений, носящих государственно-властный характер, непосредственно затрагивающих права и свободы граждан, либо создающих препятствия для их реализации, а потому их решения, действия (бездействие) не могут быть оспорены в порядке административного судопроизводства.

По мнению заявительницы, оспариваемая норма нарушает ее право на судебную защиту, а потому противоречит статье 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Из права каждого на судебную защиту, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2005 года № 508-О, от 19 июня 2007 года № 389-О-О, от 15 апреля 2008 года № 314-О-О и др.).

Статья 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации определяет, что одной из задач административного судопроизводства является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений (пункт 2). В развитие конституционной гарантии на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина часть 1 статьи 4 названного Кодекса устанавливает, что каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность. Тем самым административное процессуальное законодательство, конкретизирующее положения статьи 46 Конституции Российской Федерации, исходит по общему правилу из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения. Установление же наличия предусмотренных законом оснований для принятия административного искового заявления составляет прерогативу судов общей юрисдикции.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации — это конституционный орган, учрежденный в целях обеспечения гарантий го-

сударственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. При этом его деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. По результатам рассмотрения поступающих на его имя жалоб Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации составляет заключения, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и свобод граждан, обращается с заявлениями, ходатайствами, жалобами к соответствующим органам и должностным лицам для принятия этих мер (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2004 года № 437-О).

Следовательно, предусмотренная оспариваемой нормой компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации мотивированно отказать в принятии жалобы к рассмотрению не препятствует заявительнице обратиться за защитой своих прав в суд, а потому ее право на судебную защиту не может считаться нарушенным указанными в жалобе законоположениями.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Николаевой Татьяны Евгеньевны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ  
ОТ 24 НОЯБРЯ 2016 Г. № 2530-О  
«ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА  
БОЛДИНА АЛЕКСАНДРА СЕРГЕЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ  
ПРАВ ЧАСТЬЮ 2 СТАТЬИ 194 КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО  
СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина А. С. Болдина к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А. С. Болдин оспаривает конституционность части 2 статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в соответствии с которой суд вправе прекратить производство по административному делу в случае, если оспариваемые нормативный правовой акт, решение отменены или пересмотрены и перестали затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Как следует из представленных материалов, вступившим в законную силу определением суда общей юрисдикции производство по административному исковому заявлению гражданина А. С. Болдина о признании незаконными решения призывной комиссии и заключения врача, руководящего работой по медицинскому освидетельствованию, было прекращено. В обоснование своих требований заявитель ссылался на наличие у него заболевания, соответствующего категории годности к военной службе «В» и зачислению в запас. Как указал суд, ввиду завершения к моменту судебного рассмотрения призывной кампании, оспариваемые акты утратили свою силу и перестали затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Заявитель оспаривает конституционность части 2 статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, она допускает прекращение производства по делу, если оспариваемые решения призывной комиссии перестают затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца, однако они не отменялись и не пересматривались.

По мнению заявителя, оспариваемая норма нарушает его право на судебную защиту, а потому противоречит статьям 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что право на судебную защиту, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не свидетельствует о возможности выбора гражданином по своему усмотрению того или иного способа и процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным категориям дел определяются федеральными законами (определения от 23 июня 2016 года № 1420-О, от 19 июля 2016 года № 1726-О, от 29 сентября 2016 года № 2113-О и др.).

Федеральный законодатель в рамках реализации дискреционных полномочий предусмотрел, что порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении в том числе судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, 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, регулируется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (статья 1 названного Кодекса).

В качестве одной из задач административного судопроизводства данный Кодекс устанавливает защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений (пункт 2 статьи 3), а также гарантирует каждому заинтересованному лицу право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов (часть 1 статьи 4). Применительно к судебному разбирательству по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, механизм выполнения данной задачи предусматривает обязанность суда по выяснению, среди прочего, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление (пункт 1 части 9 статьи 226).

Часть 2 статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предоставляет право суду прекратить производство по административному делу в том числе в случае, если оспариваемое решение отменено или пересмотрено и перестало затрагивать права и законные интересы административного истца, однако не предполагает автоматического прекращения судопроизводства и не освобождает суд

от обязанности выяснять обстоятельства, имеющие значения для дела и предусмотренные, в частности, частями 8–10 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Таким образом, если в ходе судебного разбирательства будет установлена правовая заинтересованность обратившегося в суд лица в оспаривании отмененного (пересмотренного) правового акта, суд не вправе прекратить производство по делу.

Кроме того, на определение суда о прекращении производства по административному делу, в том числе по основанию, предусмотренному оспариваемым законоположением, может быть подана частная жалоба (часть 3 статьи 195 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

При таких обстоятельствах часть 2 статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с учетом иных его положений не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Установление же и оценка фактических обстоятельств дела, послуживших основанием для применения оспариваемой нормы, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она установлена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Болдина Александра Сергеевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РФ**  
**ОТ 28 ИЮНЯ 2022 Г. № 21**  
**«О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРИМЕНЕНИЯ СУДАМИ ПОЛОЖЕНИЙ ГЛАВЫ 22**  
**КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ**  
**ФЕДЕРАЦИИ И ГЛАВЫ 24 АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**  
**(ИЗВЛЕЧЕНИЕ)**

В целях единообразного применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел Пленум Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, статьями 2 и 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», постановляет дать следующие разъяснения.

**Общие положения**

1. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства (статья 118 Конституции Российской Федерации).

Граждане и организации могут обратиться за защитой своих прав, свобод и законных интересов в порядке административного, арбитражного судопроизводства с требованиями об оспаривании решений, в том числе ненормативных правовых актов (далее также — решение, решения), действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, иных органов и лиц, наделенных публичными полномочиями (далее также — наделенные публичными полномочиями органы и лица), в результате которых, по их мнению, были нарушены или оспорены их права, свободы, законные интересы или созданы препятствия к осуществлению ими прав, свобод, законных интересов, на них незаконно возложена какая-либо обязанность, они незаконно привлечены к ответственности (статья 46 Конституции Российской Федерации, часть 1 статьи 4 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), часть 1 статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ).

2. Суды при рассмотрении дел по правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ разрешают споры о правах, свободах и законных интересах граждан, организаций, неопределенного круга лиц в сфере административных и иных публичных правоотношений (споры в сфере публичных правоотношений), осуществляя проверку законности решений, действий (бездействия) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями. По итогам

рассмотрения дел данной категории судами могут приниматься решения, влекущие имущественные последствия для граждан и организаций, если в соответствии с законодательством это необходимо для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, организации, например, требуется возратить излишне уплаченные (взысканные) налоговые, таможенные платежи, страховые взносы, исполнительский сбор; выплатить компенсацию за незаконные решения, действия (бездействие) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями.

Требования, не вытекающие из публичных правоотношений, включая требования о возмещении вреда, причиненного принятием незаконных решений, совершением действий (допущенным бездействием), могут быть отдельно предъявлены гражданином или организацией в порядке гражданского, арбитражного судопроизводства.

3. К решениям, которые могут быть оспорены в суде, относятся индивидуальные акты применения права наделенных публичными полномочиями органов и лиц, принятые единолично либо коллегиально, содержащие волеизъявление, порождающее правовые последствия для граждан и (или) организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Решения могут быть приняты как в письменной, в том числе в электронной форме (в частности, в автоматическом режиме), так и в устной форме.

По правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ могут быть оспорены в том числе письменные решения, имеющие ненормативный характер, для которых законодательством установлены определенные требования к порядку принятия, оформлению (реквизитам), содержанию.

4. К действиям наделенных публичными полномочиями органов и лиц относится их волеизъявление, которое не облечено в форму решения, но может влечь нарушение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций или создавать препятствия к их осуществлению. Например, предметом судебного контроля могут выступать действия, связанные с организацией дорожного движения (установка технических средств организации дорожного движения, включая дорожные знаки и ограждения; строительство и обустройство пешеходных переходов; согласование работы светофорных объектов и управление данными объектами). Действия могут совершаться в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, например посредством размещения информации в сети «Интернет».

5. К бездействию относится неисполнение (уклонение от исполнения) наделенными публичными полномочиями органом или лицом обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, определяющими его полномочия (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). Бездействием, в частности, призна-

ется нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом или несообщение о принятом решении, уклонение от принятия решения при наступлении определенных законодательством событий, например событий, являющихся основанием для предоставления государственных или муниципальных услуг в упреждающем режиме.

6. При рассмотрении вопроса о том, может ли документ быть оспорен в судебном порядке, судам следует анализировать его содержание. О принятии решения, порождающего правовые последствия для граждан и (или) организаций, могут свидетельствовать, в частности, установление запрета определенного поведения или установление определенного порядка действий, предоставление (отказ в предоставлении) права, возможность привлечения к юридической ответственности в случае неисполнения содержащихся в документе требований. Наименование оспариваемого документа (заключение, акт, протокол, уведомление, предостережение) определяющего значения не имеет.

Акты налоговых, таможенных проверок, а также акты контрольного (надзорного) мероприятия, составленные в соответствии со статьей 87 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон о контроле), не могут выступать предметом самостоятельного оспаривания в качестве решений, поскольку являются средством фиксации выявленных нарушений. При этом заинтересованное лицо вправе оспорить решение, основанное на соответствующем акте проверки (принятые по результатам проверки решения налогового или таможенного органа; предписания органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля об устранении выявленных нарушений и т.п.). Акты проверки, исходящие от органов и лиц, наделенных публичными полномочиями, могут быть оспорены как решения, если в нарушение Закона о контроле в них содержатся требования, предусмотренные частью 2 статьи 90 указанного закона.

Документы, подтверждающие определенные обстоятельства, в том числе правовой статус лица или правовой режим имущества, и не являющиеся исходя из их содержания решениями, не подлежат самостоятельному оспариванию (например, удостоверения, свидетельства, справки, протоколы публичных слушаний). Вместе с тем в судебном порядке могут быть оспорены решения, основанные на зафиксированных данными документами обстоятельствах, либо решения, на основании которых уполномоченным органом выданы указанные документы.

7. В судебном порядке с учетом предусмотренной законом компетенции судов могут быть оспорены решения, действия (бездействие) органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления:

федеральных органов государственной власти: представительного и законодательного органа власти Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства РФ, а также территориальных органов, созданных федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий;

других федеральных государственных органов;

органов публичной власти на созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территориях;

органов государственной власти субъекта Российской Федерации: законодательного органа, высшего исполнительного органа и иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и на основании законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

органов местного самоуправления: представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), контрольно-счетного органа муниципального образования и иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

других органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

С учетом установленной законом компетенции судов могут быть оспорены, в частности, решения, действия (бездействие):

наделенных публичными полномочиями органов, не имеющих статуса юридического лица (например, межведомственных комиссий, экзаменационных, призывных комиссий, Высшей аттестационной комиссии, комиссий по разработке территориальных программ обязательного медицинского страхования);

организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (например, медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, медицинских противотуберкулезных организаций, медико-санитарных частей Федеральной службы исполнения наказаний, медицинских организаций, осуществляющих медицинское освидетельствование на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством, созданных субъектом Российской Федерации бюджетных учреждений, наделенных полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости).

В судебном порядке могут быть также оспорены решения, действия (бездействие) должностных лиц вышеназванных органов, государственных (муниципальных) служащих.

8. Не подлежат рассмотрению по правилам, предусмотренным главой 22 КАС РФ, главой 24 АПК РФ, дела об оспаривании:

решений или действий (бездействия), принятых или совершенных указанными в части 1 статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее также — УПК РФ) лицами, органами и связанными с применением норм уголовного и уголовно-процессуального законов при осуществлении производства по конкретному уголовному делу (включая досудебное производство), в том числе бездействия, выразившегося в непринятии мер по рассмотрению сообщения о преступлении. Вместе с тем в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, главой 24 АПК РФ, могут быть оспорены решения, действия (бездействие) должностных лиц при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий, не подлежащие обжалованию в порядке уголовного судопроизводства; действия должностных лиц, отказавших лицу, виновность которого не доказана в установленном законом порядке, в предоставлении сведений о полученной о нем в ходе оперативно-розыскных мероприятий информации или предоставивших такие сведения не в полном объеме (части 3 и 4 статьи 5 Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»); представление дознавателя, руководителя следственного органа, следователя о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления (часть 2 статьи 158 УПК РФ);

решений, действий (бездействия), связанных с разрешением учреждениями или органами, исполняющими наказание, вопроса об освобождении от отбывания наказания (в частности, об обжаловании лицом, отбывающим или отбывшим наказание, неприменения акта об амнистии в отношении его);

решений, для которых порядок обжалования установлен Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), главой 25 АПК РФ;

решений, принятых в рамках производства по делу об административном правонарушении и выступающих в качестве доказательств по такому делу, поскольку доводы о недопустимости конкретного доказательства излагаются в ходе рассмотрения соответствующего дела, в рамках обжалования состоявшихся постановлений (решений).

Вместе с тем действия (бездействие) должностных лиц, связанные с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которые не могут оказать влияние на вывод о виновности либо невиновности лица, в отношении которого решается вопрос о привлечении к административной ответственности, но повлекшие нарушение прав, свобод физических или юридических лиц, могут быть оспорены ими в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, главой 24 АПК РФ, в том числе в случае отказа в возбуждении дела об адми-

нистративном правонарушении либо прекращения производства по делу об административном правонарушении.

В таком же порядке могут быть оспорены решения органов власти, должностных лиц, их действия (бездействие), принятые, совершенные после вынесения постановления по делу об административном правонарушении и связанные с ним, для которых КоАП РФ, главой 25 АПК РФ не установлен порядок обжалования (например, отказ в предусмотренном законом порядке возратить водительское удостоверение по истечении срока лишения специального права).

Несоблюдение уполномоченным должностным лицом, органом требований КоАП РФ о необходимости принятия по результатам разрешения вопросов, совершения действий конкретных процессуальных документов (например, направление письма в случае, когда КоАП РФ закреплена необходимость вынесения определения) не исключает возможности обжалования существа состоявшегося решения по правилам КоАП РФ. В том случае, если оценка существа решения по указанным правилам не проводилась, требования о несоответствии формы принятого решения положениям названного кодекса могут быть рассмотрены в порядке главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ.

### **Порядок обращения в суд**

9. Вид судопроизводства и процессуальный порядок рассмотрения дела, в котором подлежат защите права, свободы и законные интересы гражданина или организации, определяются судом в зависимости от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения. Оформление искового заявления вместо административного искового заявления (заявления, подаваемого в порядке главы 24 АПК РФ) не влияет на определение вида судопроизводства (производства по делу).

При предъявлении в суд требований об обязанности наделенных публичными полномочиями органов и лиц совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод, законных интересов административного истца (заявителя) в сфере административных и иных публичных правоотношений такие требования подлежат квалификации как требования о признании незаконным соответствующего бездействия и об обязанности совершить необходимые действия (статья 124 КАС РФ, статья 198 АПК РФ).

10. Установив, что акт, оспариваемый в порядке главы 22 КАС РФ или главы 24 АПК РФ, содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, суд возвращает административное исковое заявление (заявление), за исключением случаев, когда дело подсудно данному суду.

Если дело остается подсудным данному суду, но подлежит рассмотрению по правилам главы 21 КАС РФ или главы 23 АПК РФ, судья оставляет административное исковое заявление (заявление) без движения для исправления недостатков, связанных с несоблюдением требований, предъявляемых к его форме и содержанию. В случае, когда правовые нормы содержит только часть оспариваемого акта, в определении о возбуждении производства по делу указывается на принятие административного искового заявления (заявления) к производству в соответствующей части требований (часть 2 статьи 127, пункт 2 части 1 статьи 129 и часть 1 статьи 130 КАС РФ, часть 2 статьи 127, часть 1 статьи 128 и пункт 1 части 1 статьи 129 АПК РФ).

11. В качестве административных истцов (заявителей) по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) могут выступать граждане и должностные лица, коммерческие и некоммерческие организации, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, оспаривающие обязательные для исполнения ими решения, а также действия (бездействие) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (например, оспаривание органом местного самоуправления отказа регистрирующего органа в государственной регистрации устава муниципального образования или нарушения срока такой регистрации, оспаривание органом государственной власти субъекта Российской Федерации вынесенного в отношении его предписания антимонопольного органа) (статья 218 КАС РФ, часть 2 статьи 27 и часть 1 статьи 198 АПК РФ).

12. Согласно положениям статей 39, 40, части 4 статьи 218 КАС РФ органы государственной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, иные органы, организации и лица, прокурор в пределах своей компетенции могут обратиться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, неопределенного круга лиц (публичных интересов).

Органы, осуществляющие публичные полномочия, вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением в защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или публичных интересов, если право соответствующего обращения в суд им предоставлено федеральным законом (часть 1 статьи 53, часть 2 статьи 198 АПК РФ). Так, антимонопольный орган вправе оспорить в арбитражном

суде ненормативные правовые акты, перечисленные в пункте 6 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), в связи с противоречием оспариваемых актов антимонопольному законодательству, в том числе если они создают необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующим субъектам. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации вправе обратиться в арбитражный суд по результатам рассмотрения поступившей к ним жалобы субъекта предпринимательской и иной экономической деятельности; обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности (пункты 4 и 6 части 5 статьи 4 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»).

13. В силу части 1 статьи 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Административное исковое заявление в защиту прав, свобод, законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности, другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

В арбитражном суде подлежат рассмотрению заявления прокурора об оспаривании решений, действий (бездействия), нарушающих права и законные интересы неопределенного круга граждан, организаций — субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также публичные интересы в сфере указанной деятельности (абзац первый части 1 статьи 52 и часть 1 статьи 53, часть 2 статьи 198 АПК РФ). Например, по основанию, связанному с нарушением публичных интересов, прокурор вправе оспорить в арбитражном суде решение о предоставлении лицензии (статья 14 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»), если при предоставлении лицензии допущено нарушение законодательства.

14. По общему правилу административные иски (заявления) рассматриваются судами по месту нахождения органа, лица, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие, допустивших оспариваемое бездействие, в том числе по месту нахождения территориального органа федерального органа исполнительной власти (часть 1 статьи 22 и часть 2 статьи 24 КАС РФ, статья 35 АПК РФ).

На основании части 3 статьи 24 КАС РФ административное исковое заявление также может быть подано в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных КАС РФ, — по адресу организации, являющейся административным истцом (за исключением требований, предъявляемых к судебным приставам-исполнителям).

Если полномочия органа или лица распространяются на территорию нескольких районов населенного пункта (весь населенный пункт), территорию субъекта Российской Федерации, нескольких субъектов Российской Федерации или всю территорию Российской Федерации, административное исковое заявление (заявление), подсудное районному суду (арбитражному суду субъекта Российской Федерации), по выбору административного истца (заявителя) может быть подано также в суд того района (субъекта Российской Федерации), на территории которого исполняется оспариваемое решение либо возникли или могут возникнуть правовые последствия оспариваемых решения, действий (бездействия) (часть 2 статьи 22 КАС РФ, часть 5 статьи 3 АПК РФ).

Например, административное исковое заявление (заявление) об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя может быть подано также по месту совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения (статья 33 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»); административное исковое заявление (заявление) об оспаривании акта органа государственного (муниципального) контроля (надзора) — по месту устранения соответствующих нарушений законодательства; административное исковое заявление (заявление) об оспаривании бездействия в части непринятия мер по обеспечению безопасности дорожного движения, по ликвидации несанкционированной свалки, по очистке от сорной растительности — по месту совершения необходимых действий.

При предъявлении административного искового заявления (заявления) об оспаривании решения, действия (бездействия), порождающего правовые последствия на территории нескольких районов населенного пункта (территории всего населенного пункта), территории субъекта Российской Федерации, нескольких субъектов Российской Федерации или всей территории Российской Федерации, правила, предусмотренные частью 2 статьи 22 КАС РФ, не применяются.

В частности, указанные правила не подлежат применению при подаче административного искового заявления об оспаривании решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию. Такие административные иски подаются в суд по месту нахождения соответствующего органа, организации, должностного лица (часть 1 ста-

тии 22 КАС РФ) либо в суд, указанный в частях 2, 3 статьи 24 КАС РФ, по выбору административного истца.

### Рассмотрение дела

15. Рассмотрение дел по правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6 и статья 14 КАС РФ, статьи 8, 9 и часть 1 статьи 189, часть 5 статьи 200 АПК РФ).

Обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. Если иное не предусмотрено законом, суд не связан правовой квалификацией спорных отношений и вправе признать оспоренное решение законным (незаконным) со ссылкой на нормы права, не указанные в данном решении.

Суд также не связан основаниями и доводами заявленных требований (часть 3 статьи 62 КАС РФ, часть 5 статьи 3 АПК РФ), то есть независимо от доводов административного иска (заявления) суд, в том числе по своей инициативе, выясняет следующие имеющие значение для дела обстоятельства:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца (заявителя) или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенно оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (часть 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 198, часть 4 статьи 200 АПК РФ).

16. Срок обращения в суд по делам, рассматриваемым по правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ, начинается исчисляться со дня, следующего за днем, когда лицу стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов, о создании препятствий к осуществлению его прав

и свобод, о возложении обязанности, о привлечении к ответственности (часть 3 статьи 92 КАС РФ, часть 4 статьи 113 и часть 4 статьи 198 АПК РФ).

Пропуск установленного срока обращения в суд не является основанием для отказа в принятии административного искового заявления (заявления) к производству суда. Причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании. Уважительность причин пропуска срока оценивается судом независимо от того, заявлено ли гражданином, организацией отдельное ходатайство о восстановлении срока. В случае пропуска указанного срока без уважительной причины суд отказывает в удовлетворении административного иска (заявления) без исследования иных фактических обстоятельств по делу (пункт 3 части 1, часть 5 статьи 138, часть 5 статьи 180, часть 5 статьи 219 КАС РФ, пункт 3 части 2 статьи 136 АПК РФ).

Такие обстоятельства, как предъявление требований в суд прокурором или лицом, указанными в статье 40 КАС РФ, статье 53 АПК РФ, и последующее прекращение производства по делу, либо такие обстоятельства, как предъявление до обращения в суд прокурором лицу, наделенному публичными полномочиями, требований, связанных с пресечением нарушений прав (например, вынесение прокурором представления об устранении нарушений закона), явившихся впоследствии основанием для подачи административного иска (заявления), а также другие подобные обстоятельства, дававшие административному истцу (заявителю) разумные основания полагать, что защита (восстановление) его нарушенных или оспоренных прав будет осуществлена без обращения в суд, могут рассматриваться как уважительные причины пропуска срока обращения в суд (часть 7 статьи 219 КАС РФ, часть 4 статьи 198 АПК РФ).

Вместе с тем такие обстоятельства, как возвращение административного искового заявления (заявления) другим судом по причине его неподсудности или в связи с нарушением требований, предъявляемых к содержанию заявления и прилагаемым к нему документам, сами по себе не являются уважительными причинами пропуска срока обращения в суд. Однако, если данные нарушения были допущены гражданином, организацией при добросовестной реализации процессуальных прав, причины пропуска срока обращения в суд могут быть признаны уважительными (например, при неприложении к административному исковому заявлению (заявлению) необходимых документов в связи с несвоевременным представлением их гражданину органами власти, должностными лицами).

В том случае, когда гражданин, организация в установленные законодательством сроки по своему усмотрению обжаловали решение, действие (бездействие) в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу и в удовлетворении жалобы отказано или ответ на жалобу не получен в установленный срок, соответствующее решение, действие (бездействие) также могут быть оспорены в суде. В этом случае обращение

с жалобой может являться основанием для восстановления срока (части 6, 7 статьи 219 КАС РФ, часть 4 статьи 198 АПК РФ).

17. Осуществляя проверку решений, действий (бездействия), судам необходимо исходить из того, что при реализации государственных или иных публичных полномочий наделенные ими органы и лица связаны законом (принцип законности) (статья 9 и часть 9 статьи 226 КАС РФ, статья 6 и часть 4 статьи 200 АПК РФ).

Решения, действия (бездействие), затрагивающие права, свободы и законные интересы гражданина, организации, являются законными, если они приняты, совершены (допущено) на основании Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов, во исполнение установленных законодательством предписаний (законной цели) и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий, в том числе если нормативным правовым актом органу (лицу) предоставлено право или возможность осуществления полномочий тем или иным образом (усмотрение).

При этом судам следует иметь в виду, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм.

Из принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, недопустимости злоупотребления правами (части 1 и 3 статьи 17 и статья 18 Конституции Российской Федерации) следует, что органам публичной власти, их должностным лицам запрещается обременять физических или юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, если соответствующее решение, действие может быть принято, совершено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

В связи с этим судам необходимо проверять, исполнена ли органом или лицом, наделенным публичными полномочиями, при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействия) обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, поддержанию доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, учету требований соразмерности (пропорциональности) (пункт 1 части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 200 АПК РФ).

В частности, проверяя законность решения, действия (бездействия) по основанию, связанному с несоблюдением требования пропорциональности (соразмерности) и обусловленным этим нарушением прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, судам с учетом всех значимых обстоятельств дела надлежит выяснять, являются ли оспариваемые меры обоснованными, разумными и необходимыми для достижения законной цели, не приводит ли их применение к чрезмерному обременению граждан и организаций.

Отсутствие вины органов и лиц, наделенных публичными полномочиями, в нарушении прав, свобод и законных интересов административного истца (заявителя) не является основанием для отказа в удовлетворении административного иска (заявления).

18. В случаях, когда в соответствии с законодательством органу или лицу, наделенным публичными полномочиями, предоставляется усмотрение при реализации полномочий, суд в соответствии с частью 1 статьи 1 и статьей 9 КАС РФ, статьей 6 АПК РФ осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций. Осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности является основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными (пункты 1 и 4 части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 200 АПК РФ).

Например, решения и действия органа местного самоуправления, принятые, совершенные при решении вопросов местного значения, связанных с организацией дорожной деятельности (перенос наземного пешеходного перехода и т.п.), могут быть признаны незаконными, если при их принятии, совершении не были приняты во внимание все обстоятельства, влияющие на обеспечение безопасности дорожного движения, либо приняты во внимание обстоятельства, не оказывающие влияния на обеспечение безопасности.

19. В том случае, когда законодательством регламентирован порядок принятия решения, совершения оспариваемого действия, суд проверяет соблюдение указанного порядка (подпункт «б» пункта 3 части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 200 АПК РФ).

Несоблюдение установленного порядка принятия решения, совершения оспариваемого действия может служить основанием для вывода об их незаконности, если допущенные нарушения являются существенными для административного истца (заявителя) и влияют на исход дела. Нарушения порядка, носящие формальный характер, по общему правилу не могут служить основанием для признания оспоренных решений, действий незаконными.

При проверке решения, действий суд, в частности, выясняет, была ли в установленных законом случаях обеспечена возможность реализации прав и законных интересов гражданина или организации при принятии оспариваемого решения, совершении действий, в том числе проверяет, было ли обеспечено право лица на ознакомление с доказательствами, право давать пояснения (возражения) по существу выявленных нарушений; исполнена ли наделенными публичными полномочиями органом или лицом обязанность изложить в принятом решении основания для применения соответствующих мер в отношении гражданина, организации.

Если конкретные нарушения, связанные с несоблюдением порядка принятия решения, невыполнением требований к форме и содержанию решения, определены законом как существенные (грубые), сам факт наличия этих нарушений является достаточным для вывода о его незаконности (например, пункт 14 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ), части 1 и 2 статьи 91 Закона о контроле).

20. Проверая соответствие решения, действия (бездействия) нормам права, регулирующим спорные отношения, судам следует исходить из установленных правил применения нормативных правовых актов, учитывая в том числе различия в их юридической силе, порядок преодоления коллизий юридических норм (статья 15 и пункт 4 части 9 статьи 226 КАС РФ, статья 13 и часть 4 статьи 200 АПК РФ).

Суд не применяет нормативный правовой акт, противоречащий закону или иному имеющему большую юридическую силу нормативному правовому акту, независимо от того, был ли он оспорен в другом деле, и руководствуется нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

При применении нормативных правовых актов, издаваемых на основе и во исполнение законов (подзаконные акты), суд обязан проверить, являются ли они действующими, в том числе не отменены (изменены) ли они издавшим их органом. Если нормативный правовой акт признан недействующим в другом деле, рассмотренном по правилам главы 21 КАС РФ, главы 23 АПК РФ, суд ссылается на соответствующее решение, вступившее в законную силу.

Суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии таких норм рассматривает дело исходя из общих начал и смысла законодательства (аналогия права), если при проверке законности решения, действия (бездействия) будет установлено, что имеется пробел в правовом регулировании, который повлиял на возможность реализации прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. В частности, посредством применения аналогии судом могут быть преодолены пробелы, связанные с отсутствием подзаконных актов, определяющих порядок реализации права гражданином или организацией. Аналогия не может применяться, если этим ограничиваются права, свободы граждан и организаций, в том числе предусматриваются новые обязанности или ответственность, усиливаются применяемые к лицам меры принуждения (статья 9 и часть 6 статьи 15 КАС РФ, статья 6 и часть 6 статьи 13 АПК РФ).

21. В том случае, когда гражданин или организация, обратившиеся в суд, либо орган или лицо, наделенные публичными полномочиями, ссылаются на выполнение разъяснений законодательства, полученных в установленном порядке, при проверке законности оспариваемых решений, действий (бездействия) судам необходимо учитывать следующее.

Акты, содержащие разъяснения законодательства (методические рекомендации, разъяснения, письма и т.п.), могут быть учтены судом при проверке законности оспариваемых решений, действий (бездействия).

Если суд придет к выводу о несоответствии закону актов, содержащих разъяснения законодательства, то по общему правилу такие разъяснения не учитываются при рассмотрении дела, за исключением случаев, когда на основании выполнения разъяснений, в том числе адресованных конкретным лицам, были реализованы права (исполнены обязанности) гражданина, организации и с учетом обстоятельств дела необходимо обеспечить поддержание доверия к закону и действиям государства (например, пункт 8 статьи 75 и подпункт 3 пункта 1 статьи 111 НК РФ).

22. В случае оспаривания решения, которым пересмотрено (отменено, изменено) ранее принятое в отношении гражданина или организации решение, в том числе при осуществлении пересмотра его вышестоящим органом или должностным лицом (статья 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункт 3 статьи 31 и пункт 1.1 статьи 139 НК РФ, пункт 2 части 4 статьи 23 и статья 512 Закона о защите конкуренции и др.), судам необходимо учитывать следующее.

Решения, которыми отказано гражданам, организациям в предоставлении права либо в результате которых ограничены их права или незаконно возложены обязанности, а также иным образом ухудшено их положение, могут быть изменены или отменены уполномоченными органами публичной власти, их должностными лицами без каких-либо ограничений при условии, что такие изменение или отмена не нарушают закон и не ухудшают правового положения других лиц.

Пересмотр решений органов публичной власти, их должностных лиц, подтверждающих права, предоставляющих гражданам, организациям новые права либо отменяющих возложенные на них обязанности, а также иным образом улучшающих их положение, должен быть законным, обоснованным, исключая произвольность их изменения, отмены или приостановления их действия. Судам следует исходить из того, что недопустимость произвольного изменения, отмены или приостановления действия таких решений означает обязанность наделенных публичными полномочиями органа или лица обосновать необходимость изменения, отмены или приостановления действия решения, указав на несоответствие ранее принятого решения нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам (пункт 1 части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 200 АПК РФ).

23. Решения, действия (бездействие) органов и лиц, принятые, совершенные (допущенное) при реализации публичных полномочий и затрагивающие права и законные интересы граждан и организаций в сфере гражданского оборота (например, решения органов, реализующих полномочия

по ведению реестров гражданских прав), могут быть проверены в рамках производства, регламентированного главой 22 КАС РФ, главой 24 АПК РФ, по основаниям, связанным с соблюдением требований законодательства, определяющих правила реализации соответствующих полномочий.

В пределах указанных оснований, в частности, могут быть оспорены решения, принимаемые государственными учреждениями в целях ведения Единого государственного реестра недвижимости, Единого государственного реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (например, если в государственный реестр внесены ошибочные сведения о праве на недвижимое имущество или его обременениях, внесены сведения об участниках юридического лица, не соответствующие представленным на регистрацию документам, либо отказано во внесении сведений, несмотря на представление заявителем всех необходимых в соответствии с законом документов; запись о ликвидации юридического лица как недействующего внесена, несмотря на поступившие возражения кредитора).

Оспаривание зарегистрированного права на недвижимое имущество, прав граждан и организаций, связанных с участием в юридическом лице, запись о которых внесена в государственный реестр, осуществляется путем предъявления исков (о признании права собственности или об истребовании имущества из чужого незаконного владения, о признании недействительным решения собрания участников юридического лица и т.п.), судебные акты по которым могут выступать основанием для внесения соответствующих записей в государственный реестр (пункт 6 статьи 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ).

24. При разрешении споров, рассматриваемых по правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ, суд применяет нормы материального права, которые действовали во время возникновения правоотношения с участием административного истца (заявителя), если из федерального закона не вытекает иное (часть 5 статьи 15 КАС РФ, часть 5 статьи 3 и часть 1 статьи 13 АПК РФ).

В связи с этим изменение правового регулирования ко времени рассмотрения дела, как правило, не может служить основанием для отказа в восстановлении права, которое было незаконно нарушено органом или лицом, наделенными публичными полномочиями. Вместе с тем суд, признавая оспоренное решение, действие (бездействие) незаконным, может отказать в возложении на административного ответчика (орган или лицо, наделенные публичными полномочиями) обязанности совершить какие-либо действия, если на день рассмотрения дела законодательством установлен запрет на осуществление гражданами, организациями соответствующих действий.

25. Суд вправе прекратить производство по делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа или лица, наделенных публичны-

ми полномочиями, если оспариваемое решение отменено или пересмотрено, совершены необходимые действия (прекращено оспариваемое бездействие) и перестали затрагиваться права, свободы и законные интересы административного истца (заявителя) (часть 2 статьи 225 КАС РФ, пункт 1 части 1 статьи 150 АПК РФ).

Разрешая вопрос о прекращении производства по делу по соответствующему основанию, суд должен предоставить административному истцу (заявителю) возможность изложить доводы по вопросу о том, устранено ли вмешательство в права, свободы, законные интересы гражданина или организации, и оценить такие доводы (статья 14, пункт 7 части 1 статьи 45 КАС РФ, часть 1 статьи 41 АПК РФ).

Производство по делу не может быть прекращено при наличии оснований полагать, что оспариваемым решением, действием (бездействием) нарушены права, свободы, законные интересы административного истца (заявителя), которые могут быть защищены посредством предъявления другого требования в рамках данного или иного дела, основанного на незаконности оспоренного решения, действия (бездействия).

26. Признав оспоренное решение, действие (бездействие) незаконным, суд независимо от того, содержатся ли соответствующие требования в административном исковом заявлении (заявлении), вправе указать административному ответчику (наделенным публичными полномочиями органу или лицу) на необходимость принятия решения о восстановлении права, устранения допущенного нарушения, совершения им определенных действий в интересах административного истца (заявителя) в случае, если судом при рассмотрении дела с учетом субъектного состава участвующих в нем лиц установлены все обстоятельства, служащие основанием материальных правоотношений (пункт 1 части 2, пункт 1 части 3 статьи 227 КАС РФ, часть 2 статьи 201 АПК РФ).

Суд вправе отказать в удовлетворении требований о возложении на орган или лицо, наделенные публичными полномочиями, обязанности принять решение, совершить действия, если установлены обстоятельства, исключающие возможность удовлетворения таких требований.

Для обеспечения исполнимости судебного решения, в котором указано на принятие административным ответчиком (органом или лицом, наделенными публичными полномочиями) конкретного решения, совершение определенного действия, в резолютивной части решения суда указывается разумный срок принятия решения, совершения действия.

Если в соответствии с законом за наделенными публичными полномочиями органом или лицом сохраняется возможность принять то или иное решение по существу вопроса, затрагивающего права, свободы, законные интересы административного истца (заявителя), суд вправе ограничиться возложением на него обязанности повторно рассмотреть поставленный гражданином, организацией вопрос. При таком рассмотрении наделен-

ные публичными полномочиями орган или лицо обязаны учитывать правовую позицию и обстоятельства, установленные судом в результате рассмотрения дела (статья 16 КАС РФ, статья 16 АПК РФ).

Суд вправе ограничиться признанием оспоренного решения незаконным без возложения на наделенные публичными полномочиями орган или лицо определенных обязанностей в случае, когда путем такого признания достигается защита нарушенного права, свободы, законного интереса (например, при признании незаконным постановления судебного пристава-исполнителя о наложении ареста на имущество административного истца или при состоявшемся добровольном удовлетворении предъявленных требований).

27. Суд при принятии решения по делу о защите прав, свобод, законных интересов неопределенного круга лиц (публичных интересов) вправе определить способ размещения информации о принятом решении, обеспечивающий свободный доступ к этой информации любого лица (гражданина или организации), права, свободы, законные интересы которого могли быть нарушены оспоренным решением, действием (бездействием), чтобы такое лицо имело возможность своевременно осуществить защиту своих прав, свобод, законных интересов.

В целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, укрепления законности и предупреждения правонарушений суд также вправе указать в решении на необходимость опубликования такого решения. Например, с учетом общественной значимости суд вправе указать на публикацию судебного акта по делу о защите прав неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду; по делу в отношении лиц, принадлежащих к определенной социальной группе, в частности ветеранов, медицинских работников (часть 10 статьи 227 КАС РФ, часть 5 статьи 3 АПК РФ).

### **Отдельные вопросы рассмотрения административных дел по правилам главы 22 КАС РФ и исполнения судебных актов**

28. В случае, когда в административном исковом заявлении наряду с требованиями, подлежащими рассмотрению в порядке административного судопроизводства, содержатся требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства (например, требования о возмещении вреда, причиненного в результате принятия решения), судья, руководствуясь положениями законодательства об административном судопроизводстве, принимает к производству административное исковое заявление в части требований, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, и при необходимости оставляет без движения данное заявление в части требований, подлежащих рас-

смотрению в порядке гражданского судопроизводства, разъясняя лицу, обратившемуся в суд, обязанности, связанные с оформлением искового заявления с соблюдением положений законодательства о гражданском судопроизводстве, если при этом отсутствуют основания для отказа в принятии или возвращения заявления в соответствующей части (например, в случае, если требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, неподсудны данному суду, заявление в части неподсудных суду требований возвращается лицу, которое обратилось в суд).

При указании в поданном в суд административном исковом заявлении всех сведений, предусмотренных нормами законодательства о гражданском судопроизводстве, и приложении к нему всех необходимых документов судья принимает к производству данное обращение в части требований, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, как исковое заявление (заявление) согласно нормам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ) на основании засвидетельствованных им копий административного искового заявления и приложенных к нему документов (части 2, 3 статьи 16.1 КАС РФ).

В случае принятия к производству суда без соблюдения указанных выше процессуальных правил административного искового заявления, в котором наряду с требованиями, подлежащими рассмотрению в порядке административного судопроизводства, содержатся требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, судья выделяет требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства (например, о возмещении убытков), в отдельное производство, после чего на основании засвидетельствованных им копий административного искового заявления и соответствующих приложенных к нему документов в порядке, предусмотренном ГПК РФ, разрешает вопросы, связанные с дальнейшим производством по данным требованиям (например, о подготовке гражданского дела к судебному разбирательству, о передаче гражданского дела по подсудности, о приостановлении производства по гражданскому делу).

Изложенные выше правила не применяются при обращении в суд с административным иском заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие — в порядке административного судопроизводства, только в случае, если разделение предъявленных в суд требований невозможно, то есть тогда, когда такие требования не могут быть предъявлены в суд и рассмотрены судом отдельно друг от друга (в разных судебных процессах). В таком случае предъявленное в суд заявление подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства (часть 1 статьи 16.1 КАС РФ).

29. В соответствии с частью 3 статьи 4 КАС РФ, если для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публично-правового спора, обращение в суд возможно после соблюдения такого порядка. В силу пункта 1 части 1 статьи 129 КАС РФ судья возвращает административное исковое заявление административному истцу в случае, если административным истцом не соблюден установленный федеральным законом обязательный досудебный порядок урегулирования споров данной категории. Такой порядок установлен, в частности, пунктом 2 статьи 138 НК РФ, частью 15 статьи 11 Федерального закона от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», частью 1 статьи 26.1 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности».

30. По смыслу части 2 статьи 39, части 1 статьи 40 и части 13 статьи 98 Закона о контроле определение Правительством Российской Федерации видов контроля, в отношении которых обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб применяется с 1 июля 2021 года до 1 января 2023 года, не влечет возникновения обязанности по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц гражданами, не осуществляющими предпринимательской деятельности.

31. Исходя из положений части 9 статьи 227 КАС РФ судам необходимо самостоятельно осуществлять контроль за исполнением решений, которыми на административных ответчиков возлагается обязанность устранить допущенные нарушения или препятствия к осуществлению прав, свобод, реализации законных интересов граждан, организаций.

При непоступлении сведений об исполнении решения суда (поступлении сведений о неисполнении решения суда) суд вправе вынести частное определение (статья 200 КАС РФ).

Несообщение в суд общей юрисдикции о принятых мерах по устранению выявленных нарушений законности влечет наложение на виновных должностных лиц судебного штрафа (статьи 122 и 123, часть 3 статьи 200 КАС РФ). Наложение судебного штрафа не освобождает соответствующих должностных лиц от обязанности сообщить о принятии указанных в судебном решении мер. <...>

## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РФ**

**ОТ 25 ДЕКАБРЯ 2018 г. № 50**

### **«О ПРАКТИКЕ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ РАЗЪЯСНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОБЛАДАЮЩИХ НОРМАТИВНЫМИ СВОЙСТВАМИ» (ИЗВЛЕЧЕНИЕ)**

1. Оспаривание нормативного правового акта, а также акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами (далее также — акт, обладающий нормативными свойствами), является самостоятельным способом защиты прав и свобод граждан и организаций и осуществляется в соответствии с правилами, предусмотренными главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), главой 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ).

Такое оспаривание производится посредством подачи административного искового заявления, заявления о признании недействующим нормативного правового акта (далее также — заявление об оспаривании нормативного правового акта), как не соответствующего федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и в связи с этим не подлежащим применению для регулирования тех или иных общественных отношений, а также посредством подачи административного искового заявления, заявления о признании недействующим акта, обладающего нормативными свойствами (далее также — заявление об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами), как не соответствующего по своему содержанию действительному смыслу разъясняемых нормативных положений.

Последствием признания судом нормативного правового акта, а также акта, обладающего нормативными свойствами, недействующим является его исключение из системы правового регулирования полностью или в части.

2. Признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Так, следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях

установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации).

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам главы 21 КАС РФ, главы 23 АПК РФ.

3. Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц. <...>

11. В случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, КАС РФ и другими федеральными законами, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы вправе обратиться в суд с административным иском о признании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, недействующим (часть 1 статьи 40 КАС РФ).

12. В порядке, предусмотренном главой 21 КАС РФ, не подлежат рассмотрению судами, в частности, требования об оспаривании:

локальных нормативных актов, принимаемых, например, на основании статьи 8 Трудового кодекса Российской Федерации, статьи 30 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», статьи 24 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», статьи 16 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»;

правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, принятого в случаях, предусмотренных статьей 74 Федерального закона

от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

ответов, данных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами при реализации обязанности, предусмотренной Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», за исключением случаев, когда такие ответы приобрели характер актов, обладающих нормативными свойствами, например, при доведении их содержания до сведения подведомственных органов и (или) организаций либо размещении их на официальном сайте соответствующего органа власти. <...>

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РФ**  
**ОТ 27 СЕНТЯБРЯ 2016 г. № 36**  
**«О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРИМЕНЕНИЯ СУДАМИ КОДЕКСА**  
**АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**  
**(ИЗВЛЕЧЕНИЕ)**

В целях обеспечения единства практики применения судами общей юрисдикции законодательства об административном судопроизводстве Пленум Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, статьями 2 и 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», постановляет дать следующие разъяснения.

**Основные положения**

1. Исходя из закрепленного частью 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации права на обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц и в соответствии со статьей 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ, Кодекс) суды общей юрисдикции, Верховный Суд Российской Федерации (далее также — суды) рассматривают и разрешают подведомственные им дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (далее — административные дела):

о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций (части 1 и 2 статьи 1 КАС РФ);

связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных и иных публичных полномочий, в том числе 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 (части 1 и 3 статьи 1 КАС РФ).

К административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

По смыслу части 4 статьи 1 КАС РФ и части 1 статьи 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ), а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают,

в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (статья 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — 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.

Например, не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилого фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда.

Не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном Кодексом, экономические споры и другие дела, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и отнесены законом к компетенции арбитражных судов (§ 1 главы 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ).

2. Согласно пункту 2 части 2 статьи 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном Кодексом, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов.

Под иными государственными органами понимаются, в частности, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, другие избирательные комиссии, Счетная палата Российской Федерации.

Согласно пункту 3 части 2 статьи 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном названным Кодексом, суды рассматривают и разрешают административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций субъектов профессиональной деятельности, если оспариваемые решения, действия (бездействие) являются результатом осуществления (неосуществления) указанных полномочий. В то же время не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным спорам, возникающим между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат разрешению в исковом порядке.

Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) саморегулируемых организаций субъектов предпринимательской деятельности рассматриваются в порядке, предусмотренном АПК РФ.

3. В силу части 4 статьи 11 КАС РФ каждый имеет право знакомиться в установленном порядке со вступившим в законную силу судебным решением по рассмотренному в открытом судебном заседании административному делу, за исключением случаев ограничения этого права в соответствии с законом.

Порядок реализации данного права лицами, не являющимися участниками административного судопроизводства, регулируется нормами Федерального закона от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Так, согласно части 2 статьи 15 данного Закона тексты судебных актов, подлежащих в соответствии с законом опубликованию, за исключением текстов судебных актов, указанных в части 4 названной статьи, размещаются в сети «Интернет».

4. Решения суда, затрагивающие права и законные интересы несовершеннолетних, в полном объеме не объявляются (не оглашаются). Оглашению подлежит только резолютивная часть таких решений независимо от того, в закрытом или открытом судебном заседании рассматривалось дело (часть 10 статьи 11, часть 2 статьи 174 КАС РФ).

5. Согласно части 11 статьи 11 КАС РФ решения судов по административным делам подлежат обязательному опубликованию в случаях, предусмотренных Кодексом. Такому опубликованию подлежат, в частности, решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов (пункт 2 части 4 статьи 215 КАС РФ).

Вопрос о том, что подлежит опубликованию (решение или сообщение о его принятии), разрешается судом с учетом конкретных обстоятельств дела. При этом следует иметь в виду, что в случае, если судебное разбирательство по делу об оспаривании нормативного правового акта осуществлялось в закрытом судебном заседании, опубликованию подлежит сообщение о принятии решения.

6. Ознакомление лиц, участвующих в деле, с записями, сделанными в ходе аудио- и (или) видеопотоколирования закрытого судебного заседания, их воспроизведение осуществляются в условиях, обеспечивающих невозможность их копирования и передачи другим лицам. Копии соответствующих записей лицам, участвующим в деле, не выдаются (статья 11, пункт 5 части 1 статьи 45, статьи 204, 205, 207 КАС РФ).

7. В ходе рассмотрения административного дела может быть объявлен перерыв в судебном заседании. В период объявленного перерыва не исключается возможность рассмотрения судом других дел (часть 4 статьи 2 КАС РФ, статья 163 АПК РФ).

### **Подсудность административных дел**

8. В случае, если полномочия органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, организации,

наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего распространяются на несколько районов, административное исковое заявление подается в суд того района, на территории которого возникли или могут возникнуть правовые последствия оспариваемых административным истцом действий (бездействия) либо на территории которого исполняется оспариваемое решение (часть 2 статьи 22 КАС РФ).

Указанные положения применяются также при оспаривании решений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей.

Административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (за исключением судебных приставов-исполнителей), государственных и муниципальных служащих может подаваться также в суд по месту жительства гражданина, являющегося административным истцом, а в случаях, предусмотренных Кодексом, — по месту нахождения организации, являющейся административным истцом (часть 3 статьи 24 КАС РФ).

### **Состав суда**

9. В соответствии с частью 2 статьи 28 КАС РФ административное дело, рассмотрение которого начато одним судьей или составом суда, должно быть рассмотрено этим же судьей или этим же составом суда.

Замена судьи или нескольких судей, приступивших к рассмотрению административного дела, возможна в случаях, предусмотренных частью 3 указанной статьи КАС РФ, на основании определения председателя суда, его заместителя или председателя судебного состава, которое выносится в виде отдельного судебного акта без проведения судебного заседания.

### **Права и обязанности лиц, участвующих в деле**

10. Административный истец вправе увеличить или уменьшить размер требований имущественного характера, поскольку такое увеличение или уменьшение является уточнением заявленных требований (часть 1 статьи 46, пункт 1 части 2 статьи 135 КАС РФ).

11. При применении частей 1, 2 статьи 44 КАС РФ следует иметь в виду, что рассмотрение дела осуществляется не только судом первой и апелляционной инстанции, но и судами кассационной, надзорной инстанций, при пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, поэтому процессуальное правопреемство может осуществляться и на данных стадиях административного судопроизводства (статьи 308, 326, 340, 351 КАС РФ).

На стадии исполнения судебного акта по административному делу также возможна замена должника и (или) взыскателя его правопреемником (статья 52 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», статья 363 КАС РФ). <...>

13. По смыслу части 6 статьи 39, части 7 статьи 40 КАС РФ, в случаях, когда при отказе прокурора, органов, организаций и граждан от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, 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 (часть 4 статьи 2 КАС РФ).

При последующем отказе в удовлетворении такого административного иска судебные расходы подлежат взысканию с лица, в интересах которого подан административный иск (статьи 111, 112, часть 2 статьи 114 КАС РФ).

### **Представительство в суде**

19. Права и законные интересы недееспособных граждан, граждан, ограниченных в дееспособности, граждан, которые не достигли возраста восемнадцати лет, по общему правилу защищают их законные представители (части 2, 3 статьи 54 КАС РФ). Права и законные интересы организации могут защищаться единоличным органом управления этой организации или уполномоченными ею лицами, действующими в пределах полномочий, предоставленных им федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или учредительными документами организации (часть 5 статьи 54 КАС РФ). От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде их руководители (часть 8 статьи 54 КАС РФ).

Следует иметь в виду, что основания участия в процессе и процессуально-правовой статус указанных выше лиц отличаются от оснований участия в процессе и статуса представителей. В частности, полномочия таких лиц не удостоверяются доверенностью (ордером) и могут быть ограничены различными правовыми актами (например, законом, уставом организации), к ним не предъявляются требования о наличии у них высшего юридического образования. Вместе с тем в случае, если данные лица не ведут административное дело в суде лично, а поручают ведение дела

представителю, такое лицо должно отвечать требованию о наличии у него высшего юридического образования (часть 1 статьи 55 КАС РФ).

20. Согласно части 5 статьи 57 КАС РФ полномочия представителя также могут быть выражены в заявлении представляемого лица, сделанном в судебном заседании в устной форме, на что указывается в протоколе судебного заседания, или представленном в суд в письменной форме.

Такое оформление полномочий представителя осуществляется представляемым лицом непосредственно в ходе судебного заседания по административному делу. Соответствующие полномочия представителя действуют лишь в том судебном заседании, в котором сделано указанное заявление. <...>

23. Если лицо, участвующее в деле и не обладающее административной процессуальной дееспособностью, не имеет представителя либо если законный представитель такого лица не вправе вести административные дела в суде по основаниям, предусмотренным законом, суд приостанавливает производство по административному делу и инициирует перед соответствующими органами и лицами вопрос о назначении представителя либо о замене законного представителя (часть 5 статьи 58, часть 2 статьи 190 КАС РФ).

Под органами, перед которыми может быть инициирован вопрос о назначении представителя, понимаются адвокатские палаты субъектов Российской Федерации; под органами, перед которыми может быть инициирован вопрос о замене законного представителя, — органы опеки и попечительства. <...>

### **Доказательства и доказывание**

24. Доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 КАС РФ).

Указанный принцип выражается в том числе в принятии предусмотренных Кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (часть 1 статьи 63, части 8, 12 статьи 226, часть 1 статьи 306 Кодекса).

25. Согласно части 2 статьи 61 КАС РФ суд признает доказательства недопустимыми по письменному ходатайству лица, участвующего в деле, или по собственной инициативе.

По смыслу статьи 154 КАС РФ, вопрос о допустимости доказательства, ходатайство об исключении доказательства из административного дела ввиду его недопустимости разрешаются судом после заслушивания мнений лиц, участвующих в деле, их представителей путем вынесения определения, в том числе протокольного.

26. В соответствии с частью 2 статьи 64 КАС РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному им гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

При применении данной правовой нормы нужно исходить из того, что под лицами, относящимися к категории лиц, в отношении которой установлены названные выше обстоятельства, понимаются, в частности, органы государственной власти, входящие в единую систему государственных органов (например, налоговые органы, таможенные органы и т.п.), должностные лица соответствующей системы государственных органов.

### **Меры предварительной защиты по административному иску**

27. Согласно части 2 статьи 85 КАС РФ 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 частью 1 указанной статьи, если КАС РФ не предусмотрен запрет на принятие мер предварительной защиты по определенным категориям административных дел.

Судам следует учитывать, что к иным мерам предварительной защиты, которые могут быть приняты судом, в частности, относятся:

наложение ареста на имущество, принадлежащее административному ответчику и находящееся у него или других лиц;

возложение на административного ответчика, других лиц, в том числе не являющихся участниками судебного процесса, обязанности совершить определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий;

приостановление взыскания по исполнительному документу, оспариваемому в судебном порядке.

В необходимых случаях не исключается возможность принятия судом нескольких мер предварительной защиты по одному административному иску.

До предъявления административного искового заявления в суд и принятия его к производству судьей меры предварительной защиты по административному иску не принимаются.

28. По смыслу статьи 91 КАС РФ, замена мер предварительной защиты по административному иску допускается по заявлению лица, участвующего в деле, в порядке, установленном статьями 86–88 Кодекса. Поскольку такое заявление рассматривается судом без извещения лиц, участву-

ющих в деле, для его рассмотрения не требуется проведение судебного заседания.

29. Как следует из части 1 статьи 90 КАС РФ, на определения суда о применении мер предварительной защиты по административному иску или об отказе в этом, об отмене мер предварительной защиты по административному иску или об отказе в этом может быть подана частная жалоба. Жалоба на названные определения судов апелляционной инстанции подается в порядке, установленном статьей 319 КАС РФ.

### **Процессуальные сроки**

30. По смыслу части 2 статьи 95 КАС РФ, заявление о восстановлении пропущенного процессуального срока рассматривается судом без извещения лиц, участвующих в деле, поэтому для его рассмотрения не требуется проведение судебного заседания.

Вместе с тем с учетом характера и сложности вопроса о восстановлении пропущенного процессуального срока суд вправе рассмотреть данный вопрос в судебном заседании по общим правилам его проведения, предусмотренным, в частности, нормами гл. 9 и 20 КАС РФ.

31. Частью 2 статьи 87, статьями 130, 255, 300 и другими нормами КАС РФ предусмотрено оставление заявления, административного искового заявления, апелляционной жалобы (далее в настоящем пункте — заявление) без движения.

Заявление оставляется без движения на разумный срок. При определении продолжительности данного срока судьей должно учитываться время, необходимое для устранения недостатков поданного заявления, а также время на доставку почтовой корреспонденции.

В свою очередь, лицо, подавшее заявление, должно предпринять все зависящие от него меры для устранения указанных судьей недостатков заявления и поступления в суд соответствующих документов (например, в электронном виде) либо информации об их направлении (например, телеграммы, телефонограммы и т.п.) до окончания установленного судьей срока (части 6, 7 статьи 45 КАС РФ).

Если документы, свидетельствующие об устранении недостатков поданного заявления, поступят в суд в установленный в определении об оставлении заявления без движения срок, заявление считается поданным в день первоначального обращения в суд. При этом время, истекшее до поступления указанных документов в суд, не включается в срок рассмотрения и разрешения административного дела.

В противном случае заявление подлежит возвращению (пункт 7 части 1 статьи 129, пункт 2 части 1 статьи 301 КАС РФ).

32. По смыслу положений главы 16 КАС РФ, приостановление производства по административному делу влечет приостановление течения срока рассмотрения и разрешения административного дела. <...>

### **Судебные извещения и вызовы**

36. Согласно части 1 статьи 96 КАС РФ лицо, участвующее в деле, с его согласия может извещаться путем отправки ему СМС-сообщения или направления извещения или вызова по электронной почте. Согласие лица, участвующего в деле, на извещение посредством СМС-сообщения либо по электронной почте должно быть подтверждено распиской, в которой наряду с данными об этом лице и его согласием на уведомление такими способами указывается номер его мобильного телефона или адрес электронной почты, на которые направляется извещение. Такое согласие может быть выражено также в административном исковом заявлении, письменных возражениях на административное исковое заявление.

По смыслу изложенных правовых норм, не исключается возможность получения судом согласия органа государственной власти, иного государственного органа, органа военного управления, органа местного самоуправления, организации, должностного лица, государственного и муниципального служащего на направление им судебных извещений и вызовов путем отправки СМС-сообщений на конкретный номер мобильного телефона или адрес электронной почты по всем рассматриваемым и подлежащим рассмотрению с их участием административным делам.

Лица, давшие согласие на извещение посредством СМС-сообщения либо по электронной почте, обязаны сообщить суду о перемене номера мобильного телефона, адреса электронной почты, на которые должны направляться судебные извещения и вызовы. При отсутствии такого сообщения направление судебной повестки или иного судебного извещения по известному суду номеру мобильного телефона, адресу электронной почты считается надлежащим извещением (часть 4 статьи 2, статья 101 КАС РФ).

37. Исходя из взаимосвязанных положений части 2 статьи 96, статей 182, 201 КАС РФ независимо от способа извещения о времени и месте проведения судебных заседаний по административному делу (например, заказным письмом с уведомлением о вручении, путем отправки СМС-сообщения) лицам, участвующим в деле, направляются копии судебных актов по административному делу, в том числе копии определений о принятии административного искового заявления к производству, о подготовке административного дела к судебному разбирательству, о возобновлении производства по административному делу.

38. В соответствии с частью 7 статьи 96 КАС РФ информация о принятии административного искового заявления, жалобы или представления к производству, о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия размещается судом на официальном сайте соответствующего суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее чем за пятнадцать дней до начала судеб-

ного заседания или совершения отдельного процессуального действия, если иное не предусмотрено Кодексом.

Вместе с тем, если установленный законом срок рассмотрения и разрешения административного дела, жалобы составляет 15 дней или менее, а также в случаях удовлетворения ходатайства административного истца или его представителя о неотложном рассмотрении и разрешении административного дела, отложения судебного разбирательства административного дела на срок менее 15 дней, назначения предварительного судебного заседания, судебного заседания по административному делу ранее чем по истечении 15 дней со дня принятия административного искового заявления к производству судьей (со дня проведения предыдущего заседания), указанная информация размещается на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее следующего дня со дня вынесения определения (часть 1 статьи 92, часть 2 статьи 93 КАС РФ).

39. По смыслу пункта 1 статьи 165.1 ГК РФ, извещения, с которыми закон связывает правовые последствия, влекут для соответствующего лица такие последствия с момента доставки извещения ему или его представителю.

Извещение считается доставленным и в тех случаях, если оно поступило лицу, которому оно направлено (адресату), но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним.

Изложенные правила подлежат применению в том числе к судебным извещениям и вызовам (глава 9 КАС РФ), если законодательством об административном судопроизводстве не предусмотрено иное.

Бремя доказывания того, что судебное извещение или вызов не доставлены лицу, участвующему в деле, по обстоятельствам, не зависящим от него, возлагается на данное лицо (часть 4 статьи 2, часть 1 статьи 62 КАС РФ). <...>

### **Предъявление административного искового заявления**

53. По смыслу норм статей 124, 125 КАС РФ, административный истец вправе соединить в одном административном исковом заявлении несколько требований, связанных между собой и подлежащих рассмотрению по правилам КАС РФ, если из положений, регулирующих особенности производства по отдельным категориям административных дел, не следует иное. Так, исходя из взаимосвязанных положений части 8 статьи 208, статьи 212 КАС РФ не допускается рассмотрение в рамках дел об оспаривании нормативных правовых актов иных административных исковых требований. <...>

55. Если иное не установлено КАС РФ, к административному исковому заявлению прилагаются уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, направ-

ленных в соответствии с частью 7 статьи 125 Кодекса копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют (пункт 1 части 1 статьи 126 КАС РФ).

При разрешении вопроса об исполнении административным истцом соответствующей процессуальной обязанности судье необходимо исходить из того, что копии административного искового заявления и приложенных к нему документов считаются доставленными (врученными) и, соответственно, требования изложенной нормы права соблюдены 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 (пункт 1 статьи 165.1 ГК РФ).

56. При устранении лицом, подавшим административное исковое заявление, обстоятельств, послуживших основанием для оставления его без движения, лицо, не обладающее государственными или иными публичными полномочиями, представляет в суд необходимое число копий документов, подтверждающих исправление таких недостатков, а лицо, обладающее названными полномочиями, обеспечивает их вручение (получение) лицам, участвующим в деле (часть 7 статьи 125, пункт 1 части 1 статьи 126, часть 1 статьи 130 КАС РФ).

Указанная выше обязанность должна быть разъяснена судьей в определении об оставлении административного искового заявления без движения (часть 2 статьи 14 КАС РФ).

### **Подготовка административного дела к судебному разбирательству**

57. По смыслу части 4 статьи 135 КАС РФ, административный истец или его представитель вправе заявить ходатайство о неотложном рассмотрении и разрешении административного дела. Такое ходатайство рассматривается судом без извещения лиц, участвующих в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня его поступления в суд. О разрешении ходатайства выносится определение (часть 4 статьи 2, статья 87 КАС РФ). Данное определение не подлежит обжалованию отдельно от решения суда (часть 1 статьи 202 КАС РФ).

58. При подготовке административного дела к судебному разбирательству судья вправе провести предварительное судебное заседание. Такое заседание может быть назначено при возникновении необходимости уточнения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела; определения достоверности доказательств по административному делу; выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным исковым заявлением; процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству; выяснения возможности урегулирования административ-

ного спора до судебного разбирательства (пункт 11 части 3 статьи 135, часть 1 статьи 138 КАС РФ).

59. Как следует из части 2 статьи 138 КАС РФ, лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте проведения предварительного судебного заседания по правилам главы 9 КАС РФ; ненадлежащее извещение их о времени и месте проведения предварительного судебного заседания является препятствием для его проведения.

В определении, направляемом лицам, участвующим в деле, вместе с извещением о проведении предварительного судебного заседания, разъясняется возможность проведения судебного разбирательства данного дела по существу непосредственно после окончания предварительного судебного заседания, в том числе в случае неявки в предварительное судебное заседание кого-либо из лиц, участвующих в деле, и отсутствия их возражений относительно этого (часть 2 статьи 14, статья 96, часть 2 статьи 138, часть 1 статьи 140 КАС РФ).

Получение (вручение) названного определения свидетельствует о надлежащем извещении лица, участвующего в деле, о проведении как предварительного судебного заседания, так и судебного заседания по административному делу.

Вместе с тем в случае своевременного поступления от не явившегося в предварительное судебное заседание лица, участвующего в деле, возражений относительно рассмотрения административного дела в его отсутствие в связи с необходимостью представления им дополнительных доказательств и (или) ознакомления с доказательствами, представленными другими участниками процесса, либо иными заслуживающими внимания причинами судья назначает другую дату судебного разбирательства административного дела по существу.

60. Определение о назначении административного дела к судебному разбирательству может быть вынесено по итогам проведения предварительного судебного заседания в виде протокольного определения (часть 6 статьи 138, часть 1 статьи 139, статья 198 КАС РФ).

### **Судебное разбирательство**

61. Исходя из статьи 178, части 8 статьи 226 КАС РФ при рассмотрении административного дела 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 суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении.

При этом суд не вправе признать обоснованным оспариваемое решение, действие, бездействие со ссылкой на обстоятельства, не являвшиеся

предметом рассмотрения соответствующего органа, организации, лица, изменяя таким образом основания принятого решения, совершенного действия, имевшего место бездействия.

Например, при недоказанности обстоятельств, указанных в оспариваемом решении органа государственной власти и послуживших основанием для его принятия, суд не вправе отказать в признании такого решения незаконным, ссылаясь на наличие установленных им иных оснований (обстоятельств) для принятия подобного решения.

62. Суд не осуществляет проверку целесообразности оспариваемых 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, принимаемых, совершаемых ими в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом.

При этом следует иметь в виду, что превышение указанных полномочий либо использование их вопреки законной цели и правам, законным интересам граждан, организаций, государства и общества является основанием для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными (пункт 4 части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации).

### **Определение суда**

63. Согласно части 6 статьи 198 КАС РФ определение суда объявляется немедленно после его вынесения. При этом по сложным процессуальным вопросам суд вправе объявить лишь резолютивную часть определения. В этом случае составление полного текста определения суда может быть отложено на срок не более чем пять дней со дня объявления его резолютивной части, если иное не предусмотрено КАС РФ. Объявленная резолютивная часть определения суда должна быть подписана судьей, а при рассмотрении административного дела судом в коллегиальном составе всеми судьями, участвовавшими в вынесении определения, и приобщена к административному делу (часть 4 статьи 2, часть 2 статьи 177 КАС РФ).

64. При подаче частной, кассационной жалобы, представления прокурора на определение суда, которым производство по делу не завершено (например, на определение о принятии мер предварительной защиты, об отказе в удовлетворении ходатайства об объединении административных дел в одно производство или о выделении заявленных требований в отдельное производство), в целях соблюдения разумных сроков административного судопроизводства (статья 10 КАС РФ) в суд вышесте-

ящей инстанции направляется вместе с описью всех имеющихся в деле документов сформированный по соответствующим жалобе, представлению прокурора материал, состоящий из оригинала жалобы или представления прокурора и обжалуемого определения суда, а также из заверенных судом необходимых для их рассмотрения копий документов.

После рассмотрения частной, кассационной жалобы, представления прокурора на определение суда сформированный по ним материал приобщается к соответствующему административному делу.

### Протоколы

65. По смыслу статьи 204 КАС РФ, в целях наиболее полной фиксации устной информации в ходе каждого судебного заседания судов первой и апелляционной инстанций (включая предварительное судебное заседание), а также при совершении вне судебного заседания отдельного процессуального действия ведется аудиопротоколирование.

Аудиопротоколирование не осуществляется при неявке в судебное заседание или в место совершения процессуального действия участников судебного процесса, а также при совершении процессуального действия, рассмотрении административного дела (заявления, ходатайства) без извещения лиц, участвующих в деле (без проведения судебного заседания), так как в данных случаях информация суду участниками судебного процесса в устной форме не представляется.

При проведении судебного заседания в каждом случае составляется письменный протокол.

66. Как следует из части 4 статьи 205 КАС РФ, при ведении аудио- и (или) видеопротоколирования судебного заседания в протоколе судебного заседания должны быть указаны сведения, предусмотренные пунктами 1-5, 7-9, 12, 18 и 19 части 3 статьи 205 Кодекса.

67. Протоколирование судебного заседания с использованием средств аудиозаписи ведется непрерывно в ходе судебного заседания (часть 1 статьи 206 КАС РФ). Если выявлено, что аудиопротоколирование не осуществляется (не осуществлялось), в судебном заседании объявляется перерыв (часть 4 статьи 2 КАС РФ, статья 163 АПК РФ). После окончания перерыва судебное заседание продолжается с момента, когда произошел сбой аудиопротоколирования.

С момента объявления присутствующим в зале судебного заседания об удалении суда в совещательную комнату и до момента объявления решения или определения суда (статьи 174, 198 КАС РФ) либо до возобновления рассмотрения административного дела по существу (статья 172 КАС РФ) аудиопротоколирование не ведется. Остановка аудиопротоколирования в данном случае перерывом в протоколировании не является.

68. Исходя из систематического толкования пункта 5 части 1 статьи 45, статей 204 и 207 КАС РФ лица, участвующие в деле, их представители в течение трех дней со дня подписания протокола вправе подать в суд замечания в письменной форме на протокол, а также в отношении результатов аудио- и (или) видеопротоколирования с указанием на допущенные в них неточности, их неполноту и (или) иные существенные недостатки.

Замечания рассматриваются судом в течение трех дней со дня их поступления в суд без извещения лиц, участвующих в деле (без проведения судебного заседания). <...>

**ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДА РФ. 2019. № 1  
(УТВ. ПРЕЗИДИУМОМ ВЕРХОВНОГО СУДА РФ 24 АПРЕЛЯ 2019 Г.)  
(ИЗВЛЕЧЕНИЕ)**

43. При разрешении вопроса о принятии административного искового заявления к производству суда не может быть дана оценка действиям и полномочиям административных ответчиков, а также не может быть сделан вывод об отсутствии нарушений оспариваемыми действиями прав, свобод и законных интересов административных истцов, поскольку указанные обстоятельства подлежат установлению при рассмотрении и разрешении административного дела по существу.

Определением судьи районного суда, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, на основании п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ отказано в принятии административного искового заявления Н. и других к СК России, прокуратуре Ростовской области, главе администрации г. Ростова-на-Дону и другим лицам об оспаривании действий (бездействия), возложении обязанности предоставить материалы проверок, контрольных и надзорных производств и устранить допущенные нарушения.

При этом судья исходил из того, что оспариваемым бездействием органов государственной власти и органов местного самоуправления права, свободы и законные интересы административных истцов непосредственно не нарушаются либо иным образом не затрагиваются, а также сделал вывод о том, что административные истцы, оспаривая бездействие перечисленных в административном исковом заявлении лиц, фактически обратились в защиту интересов неопределенного круга лиц — жителей г. Ростова-на-Дону, не имея на то соответствующих полномочий.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отменила указанные судебные акты и направила материал по данному административному исковому заявлению в суд первой инстанции для решения вопроса о его принятии к производству суда, указав следующее.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если из административного искового заявления об оспаривании решения или действия (бездействия) не следует, что этими решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца.

По смыслу приведенной нормы, не подлежат рассмотрению в суде требования о признании незаконными решений, действий (бездействия), принятых по вопросам, не касающимся административных истцов.

Между тем требования административных истцов мотивированы тем, что их письменные коллективные обращения в адрес Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федера-

ции и Федеральной службы безопасности Российской Федерации о незаконном бездействии администрации г. Ростова-на-Дону, направлены административным ответчикам для проведения соответствующих проверок и принятия мер в соответствии с их полномочиями.

Однако, в нарушение требований Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», их обращения не рассмотрены, меры, направленные на восстановление и защиту их нарушенных прав, свобод и законных интересов не приняты.

Таким образом, административные истцы обратились в суд в защиту собственных интересов.

Кроме того, при разрешении вопроса о принятии административного искового заявления к производству суда не может быть дана оценка действиям и полномочиям административных ответчиков, а также сделан вывод об отсутствии нарушений оспариваемыми действиями прав, свобод и законных интересов административных истцов, поскольку указанные обстоятельства подлежат установлению при рассмотрении и разрешении административного дела по существу.

В этой связи у судьи суда первой инстанции отсутствовали правовые основания для отказа в принятии административного искового заявления.

Определение № 41-КГ18-53

## Приложение 2

# СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО КОНКРЕТНЫМ ДЕЛАМ

### СЕДЬМОЙ КАССАЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОТ 25 АВГУСТА 2021 г. № 88А-13837/2021

Дело № 9а-545/2021

Судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции Степанов П. В., рассмотрев в порядке статьи 327.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации кассационную жалобу Уполномоченного по правам человека в Курганской области на определение судьи Курганского городского суда Курганской области от 28 апреля 2021 г. и апелляционное определение судьи Курганского областного суда от 4 июня 2021 г. по административному материалу № 9а-545/2021 по административному исковому заявлению Уполномоченного по правам человека в Курганской области о признании недействующими приказа государственного бюджетного учреждения «Курганский областной наркологический диспансер» от 19 февраля 2021 г. № 21 и пункта 6.9 Правил внутреннего распорядка для стационарных пациентов ГБУ «Курганский областной наркологический диспансер»

установил:

пунктом 1 приказа государственного бюджетного учреждения «Курганский областной наркологический диспансер» от 19 февраля 2021 г. № 21 со ссылкой на статью 37 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» с 20 февраля 2021 года ограничено право пользования пациентами сотовыми телефонами в стационаре.

В пункте 2 названного приказа приведены условия пользования сотовыми телефонами.

Пунктом 6.9 правил внутреннего распорядка указанной медицинской организации предусмотрено, что во время нахождения на обследовании и лечения в наркологическом отделении пациентам запрещено пользоваться сотовыми телефонами.

Уполномоченный по правам человека в Курганской области считая названные приказ и правила нормативными правовыми актами, ссылаясь на их противоречие федеральному законодательству, обратился в городской суд с административным исковым заявлением в защиту прав, свобод

и законных интересов неопределенного круга лиц в порядке статьи 40 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации о признании данных актов незаконными.

Определение судьи Курганского городского суда Курганской области от 28 апреля 2021 г. на основании пункта 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отказано в принятии указанного административного искового заявления.

Апелляционным определением судьи Курганского областного суда от 4 июня 2021 г. частная жалоба Уполномоченного по правам человека в Курганской области на данное определение оставлена без удовлетворения.

Судья суда апелляционной инстанции указал на то, что оспариваемые административным истцом локальные акты медицинских учреждения не носят нормативного характера и не подлежат оспариванию по правилам административного судопроизводства, вместе с тем их оспаривание возможно в рамках гражданского судопроизводства по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

При этом исходил из того, что ни нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ни положения Федерального закона от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» не наделяют Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации правом на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Данное обстоятельство, по мнению судьи суда апелляционной инстанции указывает на то, имеются основания для отказа в принятии поданного заявления, предусмотренные пунктом 1 части 1 статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в связи с отсутствием у лица права на обращение в суд, но принимая во внимание то обстоятельство, что вынесенное судьей городского суда оспариваемое определение об отказе в принятии административного искового заявления по существу является верным, пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения частной жалобы.

В кассационной жалобе Уполномоченный по правам человека в Курганской области просит судебные акты отменить и направить административный иск в суд первой инстанции для рассмотрения по существу.

На основании статьи 327.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации кассационная жалоба рассмотрена судьей суда кассационной инстанции единолично без проведения судебного заседания.

Изучение административного дела, доводов кассационной жалобы позволяет прийти к следующему.

В соответствии с частью 2 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или из-

менения судебных актов в кассационном порядке кассационным судом общей юрисдикции являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта.

Такие нарушения судьями названных судов общей юрисдикции не допускаются.

Соглашаясь с выводами судьи районного суда о наличии оснований для отказа в принятии административного искового заявления, но указывая в качестве основания то обстоятельство, что заявление предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов неопределенного круга лиц, лицом, которым законом не предоставлено такое право, судья областного суда заключил, что учреждение здравоохранения не включено в систему органов государственной власти и не является организацией, наделенной в конкретном случае отдельными государственными или иными публичными полномочиями, а начальник этого учреждения государственным или муниципальным служащим не является, в силу чего законность оспариваемых решений не подлежит проверке в порядке гражданского судопроизводства, равно как и административного судопроизводства по заявлению уполномоченного по правам человека.

Оснований не согласиться с такими выводами не имеется.

Изложенная позиция основана на правильном применении норм материального права, регулирующих возникшие отношения, и норм процессуального права.

В силу части 1 статьи 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Аналогичное правовое регулирование закреплено и нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и другими федеральными законами, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы вправе обратиться в суд с административным иском о признании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, недействующим (часть 1 статьи 40 КАС РФ).

Таким образом, обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц допускается только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом.

Правовой статус уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации определен Федеральным законом от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»

Исходя из содержания пункта 2 части 1 статьи 11 Федерального закона от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» следует, что уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации имеют право обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, муниципального органа, организации, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе по делу о защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следовательно, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не наделен законом правом на обращение в суд административным иском (иском) в защиту неограниченного круга лиц, нарушенных решениями или действиями учреждений, лиц, не являющихся органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями (их должностными лицами).

Как указал Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 2 постановления от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений; признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Конституционный Суд Российской Федерации определил нормативный правовой акт как акт общего действия, адресованный неопределенному кругу лиц, рассчитанный на многократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения (постановление от 31 марта 2015 года № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального

конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»).

С учетом изложенного вывод о том, что оспариваемые акты не являются нормативными правовыми, соответствует приведенным выше федеральным нормам, правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации.

Также следует учесть, что поскольку отношения по оспариванию действий должностных лиц медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь либо помощь непсихиатрического профиля в стационарных условиях в недобровольном порядке, не основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, то по таким категориям споров должностным лицом медицинской организации реализуются публично-властные полномочия в отношении лица, к которому в недобровольном порядке применена такая помощь, однако спорные правоотношения к таким отношениям не относятся, а связаны с оспариванием правил внутреннего распорядка медицинской организации, оказывающей наркологическую помощь.

Согласно примечанию к статье 6.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, добровольно обратившееся в медицинскую организацию для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение. Лицо, в установленном порядке признанное больным наркоманией, может быть с его согласия направлено на медицинскую и (или) социальную реабилитацию и в связи с этим освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ.

Вопреки доводам кассационной жалобы, направление на прохождение лечения от наркомании или медицинской и (или) социальной реабилитации лицом, не отнесено законом к принудительным мерам медицинского характера, применительно к статье 13 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» которой предусмотрено, что принудительные меры медицинского характера применяются по решению суда в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами, совершивших общественно опасные деяния, по основаниям и в порядке, установленным Уголовным кодексом Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (часть 1).

С учетом изложенного заявление Уполномоченного по правам человека в Курганской области не подлежит разрешению по правилам главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

так же как и не может быть рассмотрено в порядке, предусмотренном положениями Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ввиду отсутствия у него прав на обращение в суд с такого рода заявлениями.

Руководствуясь статьями 328, 329 и 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судья Седьмого кассационного суда общей юрисдикции,

определил:

определение судьи Курганского городского суда Курганской области от 28 апреля 2021 г. и апелляционное определение Курганского областного суда от 4 июня 2021 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Уполномоченного по правам человека в Курганской области — без удовлетворения.

Принятые по настоящему делу судебные акты могут быть обжалованы в кассационном порядке в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вынесения апелляционного определения.

**САРАТОВСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД  
АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ  
ОТ 17 МАРТА 2016 г. № 33А-1594**

Судья: Сидоровнин А. А.

Судебная коллегия по административным делам Саратовского областного суда в составе:

председательствующего Бугаевой Е. М.,  
судей Литвиновой М. В., Совкича А. П.

рассмотрела в порядке упрощенного (письменного) производства материал по административному исковому заявлению Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Ж., обратившейся в интересах С., к Государственному учреждению — Саратовское региональное отделение Фонда социального страхования в Российской Федерации о признании незаконным решения Государственного учреждения — Саратовское региональное отделение Фонда социального страхования в Российской Федерации, возложении обязанности произвести назначение и выплату страхового обеспечения, по частной жалобе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Ж. на определение судьи Фрунзенского районного суда г. Саратова от 25 декабря 2015 года, которым отказано в принятии административного искового заявления.

Исследовав материал, обсудив доводы частной жалобы, судебная коллегия

установила:

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области Ж. обратилась в интересах С. к Государственному учреждению — Саратовское региональное отделение Фонда социального страхования в Российской Федерации (далее — Фонд социального страхования) о признании незаконным решения Фонда социального страхования, возложении обязанности произвести назначение и выплату страхового обеспечения.

В обоснование требований указала, что С., являющийся инвалидом 3 группы по профессиональному заболеванию, обратился к Уполномоченному по правам человека в Саратовской области Ж. по вопросу получения страховых выплат в связи с профессиональным заболеванием, указав, что Филиалом № 7 Саратовского регионального отделения Фонда социального страхования РФ в получении страховых выплат С. отказано, поскольку индивидуальный предприниматель Ф. И. О.5, с которой он состоял в трудовых отношениях, не была зарегистрирована в качестве страхователя и не уплачивала страховые взносы за наемных работников, в том числе и С. Данный отказ является в силу действующего законодательства является незаконным, поскольку административный ответчик обязан произвести назначение и выплату страхового обеспечения в связи с профессиональным заболеванием С.

Определением Фрунзенского районного суда г. Саратова от 25 декабря 2015 года Уполномоченному по правам человека в Саратовской области Ж. отказано в принятии к производству суда административного искового заявления в связи с тем, что дело не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства, поскольку рассматривается в порядке, установленным ГПК РФ.

Не согласившись с определением суда, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области Ж. подала частную жалобу, в которой просит отменить определение суда от 25 декабря 2015 года. Полагает, что административное исковое заявление подано в соответствии с требованиями ч. 4 ст. 218 КАС РФ, а также ст. 125 и 126 КАС РФ. При этом выводы суда об отказе в принятии данного заявления не основаны на нормах действующего законодательства РФ. Только в порядке административного судопроизводства обжалование решения Саратовского регионального отделения Фонда социального страхования РФ об отказе в назначении страхового обеспечения С. позволит обеспечить надлежащую состязательность и равноправие сторон, занимающих неравное положение в публичных правоотношениях и располагающих в связи с эти неравнозначными возможностями.

Проверив законность и обоснованность определения суда первой инстанции в полном объеме, обсудив доводы частной жалобы, судебная коллегия приходит к следующему.

Предмет регулирования КАС РФ определен в ст. 1, согласно ч. 1 которой настоящий Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (далее также — суды) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

В силу ч. 4 ст. 1 КАС РФ не подлежат рассмотрению в порядке, установленном настоящим Кодексом, дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции.

Учитывая, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 ГК РФ), споры об осуществлении этих прав, соединенные с требованиями о признании недействительными (незаконными, непра-

вомерными и т.д.) ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, и являющихся основанием их возникновения, а также споры о признании таких актов недействительными (незаконными, неправомерными и т.д.), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

Отказывая в принятии к производству суда указанного выше административного искового заявления, суд первой инстанции исходил из того, что имеет место спор о праве С. на получение страхового обеспечения (компенсационной выплаты), следовательно, данные требования подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном ГПК РФ. Судебная коллегия соглашается с выводом суда по следующим основаниям.

Отношения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в Российской Федерации регулируются вступившим в законную силу с 6 января 2000 г. Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (далее — Федеральный закон № 125-ФЗ), которым определен порядок возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника при исполнении им обязанностей по трудовому договору.

Пунктом 1 ст. 8 Федерального закона № 125-ФЗ в качестве гарантии трудовых прав застрахованных лиц предусмотрено осуществление им в возмещение вреда, причиненного в связи с несчастным случаем на производстве либо профессиональным заболеванием ежемесячных страховых выплат.

Право застрахованного на обеспечение по обязательному социальному страхованию возникает со дня наступления страхового случая (п. 1 ст. 7 Федерального закона № 125-ФЗ).

В силу ст. 3 Федерального закона № 125-ФЗ страховым случаем признается подтвержденный в установленном порядке факт повреждения здоровья застрахованного вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, который влечет возникновение обязательства страховщика осуществлять обеспечение по страхованию.

Из содержания приведенных выше нормативных положений, регулирующих вопросы назначения и определения размера страховой выплаты застрахованному лицу, следует, что застрахованным лицам гарантируется право на возмещение вреда, причиненного в связи с несчастным случаем на производстве, посредством назначения и выплаты ежемесячных страховых сумм.

Как следует из представленного материала, С., являющийся инвалидом 3 группы по профессиональному заболеванию, обратился по вопросу

получения страховых выплат в связи с профессиональным заболеванием в Филиал № 7 Саратовского регионального отделения Фонда социального страхования РФ. В получении страховых выплат С. было отказано, поскольку у последнего не возникло право на назначение и выплату страхового возмещения ввиду того, что работодатель — индивидуальный предприниматель Ф. И. О.5 не зарегистрирована в качестве страхователя и не уплачивала страховые взносы за наемных работников, в том числе и С.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют о том, что в административном исковом заявлении поставлен вопрос о праве С. на получение страхового возмещения. Следовательно, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что данные требования подлежат разрешению в рамках искового производства в порядке, определяемом ГПК РФ.

Статьей 22 ГПК РФ предусмотрена подведомственность гражданских дел. Исходя из п. 1 ч. 1 данной статьи суды рассматривают и разрешают иски с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений.

К иным правоотношениям, в том числе следует отнести и вопросы, относящиеся к назначению и выплате страхового возмещения, в связи с профессиональным заболеванием.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если 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.

При таком положении, учитывая, что требование, связанное с назначением и выплатой страхового возмещения в связи с профессиональным заболеванием, рассматривается по правилам искового производства в ином судебном порядке, районный суд пришел к обоснованному выводу о том, что дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке административного судопроизводства.

Доводы частной жалобы сводятся к иному толкованию законодательства, не содержат фактов, которые не были проверены и не учтены судом первой инстанции при решении вопроса о принятии к производству суда административного искового заявления.

Принимая во внимание, что выводы суда первой инстанции являются правильными, нарушений норм процессуального права, в том числе являющихся безусловным основанием для отмены обжалуемого определения,

не установлено, суд апелляционной инстанции не находит оснований для удовлетворения частной жалобы и отмены обжалуемого определения.

Руководствуясь ст. 198–199, 315, 316 КАС РФ, судебная коллегия определила:

определение Фрунзенского районного суда г. Саратова от 25 декабря 2015 года оставить без изменения, частную жалобу Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Ж., обратившейся в интересах С., — без удовлетворения.

**ВТОРОЙ КАССАЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**  
**КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**  
**ОТ 1 ФЕВРАЛЯ 2023 Г. № 88А-67/2023**

Судебная коллегия по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции в составе председательствующего судьи Смирновой Е. Д., судей Репиной Е. В., Циркуновой О. М. рассмотрела в открытом судебном заседании в помещении Второго кассационного суда общей юрисдикции поступившую 28 декабря 2022 года в суд первой инстанции кассационную жалобу представителя администрации г. Тамбова Г. на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 4 июля 2022 года, вынесенное по административному делу по административному исковому заявлению Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области в интересах неопределенного круга лиц к администрации г. Тамбова Тамбовской области о признании незаконным бездействия в неорганизации проведения работ по строительству пешеходных дорожек и линии наружного освещения, возложении обязанности устранить нарушения (присвоенный судом первой инстанции номер дела: № 2а-230/2022).

Заслушав доклад судьи Смирновой Е. Д., судебная коллегия установила:

Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области, действуя в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с административным исковым заявлением к администрации г. Тамбова Тамбовской области о признании незаконным бездействия, выразившегося в неорганизации проведения работ по строительству пешеходных дорожек и линии наружного освещения территории, расположенной между улицами Кузьминской, Родниковой, МАОУ «Средняя общеобразовательная школа № 30» микрорайона «Роща» и возложении обязанности организовать проведение указанных работ.

Требования мотивировал тем, что на его неоднократные обращения в администрацию г. Тамбова ему была предоставлена информация о невозможности выполнения соответствующих работ в связи с ограниченным финансированием и решении данного вопроса по мере возможности бюджета города Тамбова. Однако в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, находится в компетенции органов местного самоуправления; согласно статье 33 Правил благоустройства и содержания территории городского округа город Тамбов, утвержденных решением Тамбовской городской Думы от 15 апреля 2009 года № 949, улицы, дороги, площади, на-

бережные, мосты, пешеходные аллеи, общественные и рекреационные территории, территории жилых кварталов, микрорайонов, жилых домов, территории промышленных и коммунальных предприятий, а также арки входов, дорожные знаки и указатели, элементы городской информации должны освещаться в темное время суток. В этой связи отсутствие организации проведения соответствующих работ свидетельствует о бездействии администрации г. Тамбова.

Решением Ленинского районного суда г. Тамбова от 25 февраля 2022 года в удовлетворении административных исковых требований Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 4 июля 2022 года решение Ленинского районного суда г. Тамбова от 25 февраля 2022 года отменено, по делу принято новое решение об удовлетворении административного искового заявления Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области.

Постановлено признать незаконным бездействие администрации г. Тамбова Тамбовской области по неорганизации проведения работ по строительству пешеходной дорожки и линии наружного освещения между улицами Кузьминской, Родниковой и МАОУ «СОШ № 30» микрорайона «Роща» г. Тамбова.

Обязать администрацию г. Тамбова Тамбовской области организовать проведение работ по строительству пешеходной дорожки и линии наружного освещения территории улиц Кузьминской, Родниковой и МАОУ «СОШ № 30» микрорайона «Роща» г. Тамбова.

В кассационной жалобе администрации г. Тамбова Г. ставится вопрос об отмене апелляционного определения по мотивам незаконности и необоснованности.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы извещены своевременно и надлежащим образом.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, судебная коллегия приходит к следующему.

Отказывая в удовлетворении требований административного истца, суд первой инстанции исходил из того, что на земельном участке микрорайона «Роща» г. Тамбова имеются асфальтированные дорожки, которые оборудованы опорами уличного освещения со светильниками в количестве 4 штук.

Кроме этого, указал на то, что согласно Правилам землепользования и застройки муниципального образования городского округа город Тамбов, утвержденным постановлением администрации Тамбовской области от 28 сентября 2017 года № 943, фрагменту карты градостроительного зонирования кадастровый квартал 68:29:0309004, в котором расположены названные улицы и школа, расположен в зоне городских лесов (РЗ) с ви-

дами разрешенного использования «резервные леса» и «предоставление коммунальных услуг».

Не соглашаясь с выводами районного суда, суд второй инстанции, предварительно установив, что существующая дорожка от улиц Кузьминская и Родниковая к МАОУ «Средняя общеобразовательная школа № 30» является единственным пешеходным сообщением для жителей микрорайона «Роща» г. Тамбова, имеющим многочисленные выбоины, разрушения асфальта, уличное освещение на котором установлено местами и в полном объеме существующую дорожку не освещает, указал на ненадлежащее исполнение административным ответчиком обязанности по принятию мер по строительству пешеходной дорожки и обеспечению наружного освещения, что нарушает права граждан на доступ к социальной инфраструктуре, комфортную городскую среду, ставит под угрозу их жизнь и здоровье и свидетельствует о бездействии органа местного самоуправления по реализации вопросов местного значения.

Данные выводы основаны на оценке объяснений представителей сторон, фотоснимков, видеозаписи обследования пешеходной дорожки, анализе положений свода Правил СП 42.13330.2016 СНиП 2.07.01-89. Градостроительство. Планировка застройка городских и сельских поселений», предусматривающего, что пешеходная инфраструктура населенного пункта должна образовывать единую непрерывную систему и обеспечивать беспрепятственный пропуск пешеходных потоков, включая маломобильные группы населения (пункт 11.28), Правил благоустройства и содержания территории городского округа город Тамбов, утвержденных решением Тамбовской городской Думы Тамбовской области от 9 марта 2021 года, предусматривающих, что улицы, дороги, площади, набережные, мосты, пешеходные аллеи, общественные и рекреационные территории, территории жилых кварталов, микрорайонов, жилых домов, территории промышленных и коммунальных предприятий, а также арки входов, дорожные знаки и указатели, элементы городской информации должны освещаться в темное время суток (пункт 2 статьи 29); благоустройство пешеходной зоны (пешеходных тротуаров и велосипедных дорожек) осуществляется с учетом комфортности пребывания в ней и доступности для маломобильных пешеходов (пункт 7 статьи 33).

Судебная коллегия выводы суда апелляционной инстанции находит правильными, основанными на установленных по делу обстоятельствах и нормах действующего законодательства.

При этом содержащиеся в кассационной жалобе утверждения о недостаточности бюджетных средств и отсутствии финансирования для устранения выявленных нарушений не являются основанием для освобождения административного ответчика от исполнения возложенных на него законом обязанностей, так как действующее законодательство не связывает реализацию полномочий по обеспечению безопасности сре-

ды проживания с недостаточностью финансирования указанных мероприятий.

Не имеет правового значения для разрешения настоящего спора расположение спорного земельного участка, на котором необходимо организовать пешеходные дорожки и уличное освещение, в зоне городских лесов, так как судами установлено и административным ответчиком не оспаривается, что существующая пешеходная дорожка от улиц Кузьминской и Родниковой к МАОУ СОШ № 30, расположенная в границах городского округа, является единственным пешеходным сообщением для жителей микрорайона, которая небезопасна для использования не только для маломобильных групп населения, но и для иных граждан.

Поскольку обжалуемым судебным актом на ответчика возложены обязанности, которые должны исполняться им в соответствии с законом и правовыми актами местного самоуправления, при этом в добровольном порядке они не исполнены, учитывая очевидную необходимость их организации, постольку несостоятельны доводы жалобы о том, что суд не вправе вмешиваться в хозяйственную, экономическую, финансовую деятельность органа местного самоуправления.

Обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены судом второй инстанции на основании полного, всестороннего и объективного исследования имеющихся в деле доказательств, с учетом всех доводов и возражений участвующих в деле лиц, его выводы соответствуют установленным по делу фактическим обстоятельствам и представленным доказательствам, основаны на правильном применении норм материального и процессуального права, у суда кассационной инстанции отсутствуют предусмотренные статьей 328 КАС РФ основания для отмены апелляционного определения.

Учитывая изложенное, кассационная жалоба представителя административного ответчика оставляется без удовлетворения.

Руководствуясь статьями 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 4 июля 2022 года оставить без изменения, кассационную жалобу представителя администрации г. Тамбова Г. — без удовлетворения.

Кассационное определение может быть обжаловано в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в срок, установленный частью 2 статьи 318 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Мотивированное кассационное определение изготовлено 7 февраля 2023 года.