

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАЗАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

**Оспаривание действий (бездействий)
должностных лиц органов внутренних дел
в административном судопроизводстве**

Составители

Н.Ю. Комлев, Л.К. Фазлиева, С.С. Курникова

Учебно-практическое пособие

КАЗАНЬ
КЮИ МВД РОССИИ
2018

ББК 67.404.06 + 67.401.133

О 13

Одобрено редакционно-издательским советом КЮИ МВД России

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент **Старостина С.А.**

(Калининградский филиал

Санкт-Петербургского университета МВД России)

кандидат юридических наук, доцент **Кулажников В.В.**

(Владивостокский филиал

Дальневосточного юридического института МВД России).

О 13 Оспаривание действий (бездействий) должностных лиц органов внутренних дел в административном судопроизводстве: учебно-практическое пособие / сост. Н.Ю. Комлев, Л.К. Фазлиева, С.С. Курникова. – Казань: КЮИ МВД России, 2018. – 60 с.

В пособии рассматриваются проблемы разрешения в суде споров граждан с органами публичной власти и их должностными лицами по поводу законности издаваемых правовых актов.

Пособие предназначено для преподавателей, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

ББК 67.404.06 + 67.401.133

© Казанский юридический институт МВД России, 2018

© Комлев Н.Ю., Фазлиева Л.К., Курникова С.С., 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1.	ВОЗБУЖДЕНИЕ И ПОДГОТОВКА ДЕЛА ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ	7
§ 1.	Категории дел, рассматриваемых в административном судопроизводстве	7
§ 2.	Порядок предъявления иска	14
§ 3.	Особенности возбуждения и подготовки дела к судебному разбирательству	16
Глава 2.	СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	23
§ 1.	Порядок разбирательства дела в суде первой инстанции	23
§ 2.	Пересмотр вступивших в законную силу решений, определений, постановлений в суде надзорной инстанции	32
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	46
	ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ	49
	СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	56

ВВЕДЕНИЕ

Каждому гражданину РФ в соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции РФ обеспечено право на судебную защиту его прав и свобод¹. Глава 22 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) устанавливает судебный порядок защиты граждан, организаций и иных лиц от неправомерных действий (решений, бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих².

Защита осуществляется путем обращения с административным исковым заявлением в суд общей юрисдикции. Законодатель также предлагает досудебный порядок урегулирования спора. Он не является обязательным. Лица, указанные в законе, могут оспорить решения и действия в порядке подчиненности в вышестоящие органы или у вышестоящего должностного лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров³.

Согласно данным Верховного Суда РФ, в 2017 г. только в высшую судебную инстанцию поступило 1 189 административных исковых заявлений (заявлений, жалоб). По результатам их рассмотрения судьями Верховного суда по первой инстанции вынесено 647 определений об отказе в принятии административного искового заявления (заявления, жалобы) и 302 – о возвращении административного искового заявления (заявления, жалобы). Таким образом, 79,8 % поступивших материалов отклонено. Производство окончено лишь по 230 административным делам, или по 20,2 %. По 16 делам производство прекращено.

В 2018 году удовлетворено лишь 47 требований административ-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. № 237.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ Терехова Л.А. Кодекс административного судопроизводства РФ о возможности оспорить в суде неправомерные действия и решения // Вестн. Омск.ун-та. Сер. Право. 2015. № 3. С. 90.

ных истцов, или 3,95 %, в том числе 23 – об оспаривании нормативных правовых актов, 5 – об оспаривании решений государственных органов и должностных лиц, 4 – о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, 15 – о приостановлении деятельности (ликвидации) политической партии.

Причиной такой низкой удовлетворяемости заявленных требований является в том числе и слабое знание административными истцами требований действующего КАС РФ и руководящих разъяснений высшей судебной инстанции в рассматриваемой сфере¹. Вместе с тем в целях выработки единого подхода при разрешении административных исковых заявлений Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении № 36 еще 27 сентября 2016 г. (далее – ППВС РФ № 36) разъяснил большинство спорных вопросов применения судами КАС РФ, в том числе в части предъявления и подготовки исследуемых заявлений².

Вопросы подсудности разрешены посредством применения следующего правила: административное исковое заявление к органу государственной власти, иному государственному органу, органу местного самоуправления, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему – по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности (ч. 1 ст. 22 КАС РФ). В случае, если место нахождения ответчика не совпадает с территорией, на которую распространяются полномочия или на которой исполняет свои обязанности должностное лицо, то заявление подается в суд, на территории которого данные полномочия распространяются и на которой исполняются обязанности (ч. 2 ст. 22 КАС РФ). Рассмотрение данной категории дел может быть осуществлено на всех уровнях судебной системы, за

¹ Шестак В.А. О некоторых практических аспектах подготовки и рассмотрения судами административных исковых заявлений в современных условиях // Российский судья. 2018. № 5. С. 49 - 53.

² О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

исключением мировых судей¹.

Специфика правоохранительных задач, возложенных на органы внутренних дел (далее – ОВД), предопределяет их участие в публичных отношениях. В публичных отношениях ОВД и другие участники являются неравноправными. ОВД (их должностные лица) в таких отношениях выступают представителями государства, наделенными властными полномочиями.

Практика участия ОВД в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, позволяет сделать вывод о наличии определенных проблем в правоприменении при рассмотрении дел, связанных с обжалованием решений и действий их должностных лиц.

За последние десятилетия правовое регулирование в области обеспечения судебных механизмов защиты прав и свобод человека от неправомерных решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц претерпело ряд существенных изменений. В частности, речь идет о выделении в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ административного судопроизводства в качестве самостоятельного наряду с конституционным, гражданским и уголовным видами судопроизводства; законодательной работе по подготовке проектов Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в РФ», КАС РФ; устойчивой тенденции роста количества рассматриваемых судами дел, возникающих из публичных правоотношений, и, как следствие, перегруженности судей, затягивании процессов и т.д. Тем не менее перед правовой наукой стоят актуальные задачи разработки концепции административного судопроизводства и определения предмета его правового регулирования, совершенствования законодательного регулирования дел, возникающих из публичных правоотношений, в том числе дел об обжаловании решений квалификационных коллегий судей, целесообразности проведения специализации судов и повышения квалификации судей по делам, возникающим из публичных правоотношений.

¹ Терехова Л.А. Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) лиц, наделенных публичными полномочиями, в соответствии с КАС РФ // Судья. 2015. № 6. С. 90.

ГЛАВА 1.
ВОЗБУЖДЕНИЕ И ПОДГОТОВКА ДЕЛА ОБ
ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ
(БЕЗДЕЙСТВИЯ) ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ В
АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Категории дел, рассматриваемых
в административном судопроизводстве

В административно-правовой науке в различные времена вопросы административных юстиции и судопроизводства вызывали неподдельный интерес. На них свое внимание обращали ученые царской, советской и современной России. Среди них можно отметить М.Д. Загрякова, А.Б. Зеленцова, Е.Б. Лупарева, А.Ф. Ноздрачева, И.В. Панову, Н.Г. Салищеву, А.К. Соловьеву, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникину, Н.Ю. Хаманеву.

Стремительное принятие КАС РФ не позволило в полной мере отразить в нем особенности административного судопроизводства. Для понимания специфики административного судопроизводства необходима глубокая проработка его теоретико-правовых основ с выделением особенностей административно-правового спора. Это является важным шагом в определении собственной и неповторимой роли административного судопроизводства в системе современного процессуального права России.

В литературе отмечается, что появление административной юстиции выступает неотъемлемым элементом современного правового государства¹, важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов², практической реализацией кон-

¹ Матейкович М.С. Защита прав и свобод человека в административном судопроизводстве // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 27–29.

² Старилов Ю.Н. Административная юстиция в России // Lex russica. 2016. № 1. С. 21–33.

ституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве¹.

Имеются также противоположная точка зрения, заключающаяся в том, что нормы КАС РФ фактически «клонированы»² с Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ), КАС РФ в отсутствие системы административных судов абсолютно не нужен, а в отдельных моментах еще и вреден, поскольку порой затрудняет определение необходимой в конкретном случае формы судебной защиты³.

Наличие противоположных позиций обусловлено определенной «молодостью» как самого административного права, так и административной юстиции, входящей в его предмет. Для понимания специфики административного судопроизводства необходима глубокая проработка его теоретико-правовых основ с выделением особенностей административно-правового спора. Это является важным шагом в определении собственной и неповторимой роли административного судопроизводства в системе современного процессуального права России.

С этой целью с момента принятия в КАС РФ неоднократно вносились изменения, направленные на расширение перечня категорий дел, рассматриваемых по правилам административного судопроизводства⁴, давались разъяснения, дополнительно определяющие, какие дела надлежит рассматривать по правилам КАС РФ, а какие – по правилам ГПК РФ⁵.

Таким образом, после принятия КАС РФ очевидной стала необходимость уточнения предмета его правового регулирования.

Наличие однозначно сформулированного и нормативно закреплённого предмета регулирования КАС РФ, безусловно, не является

¹ Стариков Ю.Н. Кодекс административного судопроизводства: значение для судебной и административной практики и проблемы преподавания учебного курса // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 9–10.

² Туманов Д.А. Общественный интерес и административное судопроизводство // Закон. 2016. № 12. С. 101–109.

³ Боннер А.Т. Административное судопроизводство в РФ: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51.

⁴ Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ; Федеральный закон от 28 июня 2016 г. № 223-ФЗ; Федеральный закон от 01 мая 2017 г. № 87-ФЗ; Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ.

⁵ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

панацеей в обеспечении эффективной реализации положений кодекса, однако справедливости ради необходимо отметить, что такое определение в той или иной мере и степени имеется в иных процессуальных кодексах России. Целесообразность формулирования и нормативного закрепления предмета регулирования КАС РФ обусловлена также многогранностью и некодифицированностью материального административного права, влекущих неоднозначное понимание его предмета.

Работая над этим вопросом, Верховный Суд РФ предложил разграничить предмет регулирования ГПК РФ и КАС РФ на основании таких критериев, как субъектный состав и характер спора¹.

С учетом приведенной позиции и полемики вокруг предмета регулирования КАС РФ, развернувшейся в юридической периодике, можно резюмировать, что ключ к разрешению ситуации лежит в определении и нормативном закреплении ключевых признаков административно-правового спора, рассматриваемого по правилам административного судопроизводства.

Упомянутые признаки не «лежат на поверхности», однако их возможно сформулировать с использованием достижений юридической и, в первую очередь, административно-правовой науки.

При этом отталкиваться целесообразно от общественных отношений, составляющих предмет административного права.

Административно-правовые отношения можно охарактеризовать как общественные отношения, связанные с реализацией публичных прав граждан и организаций при обязательном участии (содействии) носителей (органов) публичной власти. Видов таких правоотношений достаточно много, они достаточно разнообразны, в том числе координационные и субординационные, вертикальные и горизонтальные.

Признаки, характеризующие особенности административно-правовых отношений, в достаточной мере раскрытые в административно-правовой литературе, отражают и особенности административно-правового спора. Эти особенности позволяют выделять административно-правовые споры из массы иных. В качестве наиболее значи-

¹ Савинов К.А. Особенности рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений, в связи с принятием Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве // Российская юстиция. 2016. № 6. С. 42–44.

мых из них позволю себе остановиться на следующих.

1. Административные правоотношения возникают при участии двух сторон: с одной стороны, частные лица: физические (граждане, иностранцы, лица без гражданства, индивидуальные предприниматели) либо юридические; с другой, носитель публичной власти: орган государственного управления: исполнительной или иной власти (например, Центробанк, Центризбирком), орган местного самоуправления, государственные и муниципальные организации и учреждения, наделенные властными полномочиями (например, Пенсионный фонд России), их должностные лица.

Вместе с тем административно-правовое регулирование наряду с правоотношениями, возникающими между субъектами публичной власти и частными лицами (физическими или юридическими), охватывает и регулирование правоотношений, складывающихся лишь с участием носителей публичной власти, например, между органами исполнительной власти разного уровня либо одноуровневыми, но с различной территориальной, отраслевой или функциональной компетенцией.

2. Предметом административных правоотношений выступает публично-правовое управленческое воздействие носителей публичной власти (см. выше) на общественные отношения как в целом, так и на поведение и статус отдельных лиц.

3. Публично-правовое управленческое воздействие, выступающее средством реализации компетенции носителей публичной власти, направлено на обеспечение реализации субъективных публичных прав граждан и организаций, в связи с этим как минимум не должно их нарушать.

4. Сама по себе категория «субъективные публичные права» не так уж проста и однозначна в восприятии даже специалистов. Что уж говорить о широкой общественности. При этом правовая наука в общем и административно-правовая наука в частности не проявляют особого интереса к этой теме.

Как отмечает Ю.Н. Стариков (ссылаясь на Е.А. Лукашеву), субъективное право как юридическая категория традиционно означает выраженные в правовой норме и установленные в ней:

1) свободу поведения индивида в границах, закрепленных правовой нормой;

2) возможность пользования определенным социальным благом;
3) полномочие на совершение конкретных действий и право требования соответствующих действий от других лиц;

4) возможность обратиться за защитой нарушенного права в суд. Субъективные права всегда связываются с возможностью удовлетворения интересов граждан в различных сферах (экономической, материальной, духовной и т.д.). В основе субъективных публичных прав лежит публичный интерес (общее благо)¹, они носят нематериальный характер и неотчуждаемы.

Кистяковский Б.А., ссылаясь на Еллинека Г., еще в начале XIX в. отмечал, что в основу классификации субъективных публичных прав должно быть положено отношение личности к государству. В силу этого все субъективные публичные и политические права заключаются или 1) в свободе личности от государства, или 2) в праве личности на положительные услуги со стороны государства, или 3) в праве личности на участие в организации государства, т.е. в праве влиять на направления государственной деятельности².

На основании изложенного можно выделить следующие наиболее существенные признаки субъективных публичных прав:

- неотчуждаемы;
- носят нематериальный характер;
- предоставляют возможность удовлетворения законных интересов частных лиц в различных сферах (в том числе и материальных);
- реализуются при содействии носителей публичной власти в рамках их публично-правовой управленческой деятельности.

На основании изложенного субъективные публичные права можно определить как неотчуждаемые права частных физических и юридических лиц, носящие нематериальный характер, предоставляющие

¹ Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / под ред. докт. юрид. наук, проф. Ю.Н. Старилова. Серия: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж: ВГУ, 2013. Вып. 7. С. 27–174.

² Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское): лекции Б.А. Кистяковского, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/1909 академическом году. Серия: Русская социология XX в. СПб.: РХГИ, 1999. С. 542.

возможность удовлетворения законных интересов этих лиц в различных сферах и реализуемые при содействии носителей публичной власти в рамках их публично-правовой управленческой деятельности.

Приведенные выше признаки административно-правовых отношений определяют особенности административно-правового спора с дополнением, что основанием для его возникновения выступает состоявшееся нарушение субъективных публичных прав либо угроза его возникновения.

В свете изложенного полагаем, что административно-правовой спор, рассматриваемый в порядке административного судопроизводства, можно определить как спор, возникающий с участием носителя публичной власти в связи с состоявшимся с его стороны нарушением или угрозой нарушения субъективных публичных прав частного физического или юридического лица.

Приведенная формулировка требует наличия подчиненных ей определений терминов «субъективные публичные права» и «носитель публичной власти». Включение их в значение понятия «административно-правовой спор», полагаем, повлечет трудности восприятия понятия и будет способствовать его неоднозначной трактовке.

Учитывая, что первый термин сформулировано выше, остановимся только на определении понятия «носитель публичной власти».

Носителями публичной власти выступают органы государственного управления, органы местного самоуправления, государственные учреждения, наделенные публично-управленческими полномочиями, их должностные лица, реализующие публично-управленческие полномочия.

Приведенные формулировки и необходимость их включения в КАС РФ могут быть восприняты как дискуссионные, вместе с тем с их помощью можно обеспечить более доступное понимание правовой природы административно-правового спора, провести отграничение административно-правовых споров от гражданско-правовых.

С учетом приведенных выше особенностей административно-правовых отношений, сформулированных определений административно-правового спора, субъективных публичных прав, носителей публичной власти обратим внимание на некоторые категории споров, отвечающих приведенным выше признакам.

К такому можно отнести ряд споров, разрешаемых в рамках иных юридических процессов:

1. Споры о признании актов государственных органов и органов местного самоуправления недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей.

2. Споры, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной и муниципальной службы.

3. Споры, связанные с назначением социальных выплат (пенсий, выплат, доплат, пособий).

4. Споры о внесении исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния.

5. Споры, связанные с присвоением/отказом в присвоении специальных статусов (инвалидов, участников, ветеранов и пр.).

6. Споры, связанные с заключением, исполнением и расторжением административных договоров.

7. Споры о компетенции.

Согласно п. 1 ППВС РФ № 36 споры, перечисленные в п.1-3 не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства. Однако суть данных споров административно-правовая: соответствующие правоотношения выступают предметом административно-правового регулирования, обжалуется индивидуальный правовой акт управления, принятый носителем публичной власти и направленный на ограничение прав частных лиц. По своей сути спор связан с защитой публичных прав граждан от неправомерного их ограничения публичной властью.

Споры, указанные в п. 3–5, не изменяют своей административно-правовой природы и при защите интересов юридических лиц, например, при присвоении им специальных административно-правовых статусов, предоставлении льгот, оспаривании отказов во внесении изменений в документы, подтверждающие их правовой статус.

Отнесение споров 1–5 групп к рассматриваемым в порядке административного судопроизводства выступает средством ограничения дискреционных полномочий носителей публичной власти, которые ущемляют права частных (физических и юридических) лиц.

Заключение административных договоров выступает одной из

форм государственного управления, в их основе лежит удовлетворение публичного интереса. В силу этого спор об их заключении, исполнении либо расторжении носит публично-правовой характер, являясь административно-правовым.

Споры о компетенции носят административно-правовой характер, если возникают между субъектами административно-правовых отношений по вопросам их исполнительно-распорядительной деятельности. Данный фактор является предпосылкой для их рассмотрения в порядке административного судопроизводства.

Правовая природа перечисленных выше споров свидетельствует об их административно-правовом характере. В связи с этим вполне уместной видится постановка на повестку дня вопроса об изменении порядка их разрешения в рамках административного судопроизводства.

Изложенное свидетельствует, что административное судопроизводство в России имеет свои перспективы развития в части расширения категорий подведомственных дел, движется к обособлению в системе процессуального права, обеспечивающего развитие взаимопонимания и взаимоуважения в профессиональной сфере, укрепление взаимосвязи между гражданским обществом и государством, и является залогом развития государства и общества.

§ 2. Порядок предъявления иска

КАС РФ регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел (ст. 1 КАС РФ):

- о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций;
- связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных и иных публичных полномочий.

Заявителем по делу может выступать заинтересованное лицо, права и законные интересы которого затрагиваются неправомерными действиями должностных лиц органов власти, либо то лицо, на которое была незаконно возложена какая-либо обязанность (ч. 1 ст. 4

КАС РФ). Административным ответчиком по делу выступает должностное лицо, неправомерные действия которого оспаривает заявитель. Вторым административным ответчиком является административный орган, в котором должностное лицо осуществляет свои полномочия (ч. 2 ст. 221 КАС РФ).

Жалоба на действия (бездействие) должностных лиц органов власти может быть подана как сразу в суд, так и сначала в вышестоящий в порядке подчиненности государственный или муниципальный орган по выбору заявителя (ст. 218 КАС РФ и ст. 23 закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ¹). Если заявитель воспользовался досудебным порядком обжалования, в дальнейшем при обращении в суд к административному исковому заявлению необходимо приложить копию ответа из вышестоящего в порядке подчиненности органа. По определенным категориям споров законом может быть установлен досудебный (претензионный) порядок разрешения спора (ч. 3 ст. 218 КАС РФ). Так, например, акты налоговых органов ненормативного характера, действия (бездействие) их должностных лиц могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган (п. 2 ст. 138 Налогового кодекса РФ).

В качестве суда первой инстанции такие дела рассматривает районный суд, кроме случаев, предусмотренных законом (ст. 17.1, 18 и 20 КАС РФ), затем вынесенный судебный акт может быть обжалован в соответствии со ст. 228 КАС РФ. Заявление в суд в общем порядке может быть подано в течение трех месяцев с момента, когда заявитель узнал или должен был узнать о допущенном нарушении (ч. 1 ст. 219 КАС РФ). Иные специальные сроки для отдельных случаев установлены в ч. 3 ст. 219 КАС РФ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи административного искового заявления может быть восстановлен судом, за исключением случаев, если его восстановление не предусмотрено КАС РФ (ч. 7 ст. 219 КАС РФ).

Пропуск срока обращения в суд без уважительной причины, а также невозможность восстановления пропущенного (в том числе по уважительной причине) срока обращения в суд является основанием

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6249.

для отказа в удовлетворении административного иска (ч. 8 ст. 219 КАС РФ).

В административном исковом заявлении нужно помимо общих сведений указать, в чем конкретно выразилось нарушение прав заявителя оспариваемыми действиями (бездействием) должностных лиц государственных и муниципальных органов, и приложить необходимые документы, указанные в ст. 126 КАС РФ (ст. 220 КАС РФ), к которым, в частности, относится документ, подтверждающий уплату госпошлины организацией в размере 2 000 руб. (пп. 7 п. 1 ст. 333.19 Налогового кодекса РФ).

Невыполнение правил подачи административного иска является основанием для его оставления без движения в соответствии со ст. 130 КАС РФ.

Подводя итоги, мы можем определить в качестве целей административного иска как средства защиты прав граждан и организаций от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления:

- 1) установление законности акта (решения, действия (бездействия));
- 2) защита субъективных публичных прав частных лиц.

§ 3. Особенности возбуждения и подготовки дела к судебному разбирательству в административном судопроизводстве

Административное судопроизводство¹ в широком его значении (что следует из содержания КАС РФ), как и гражданское судопроизводство, представляет собой упорядоченную на отдельные стадии (этапы) процессуальную деятельность по разрешению правового конфликта между органами публичной власти и физическим лицом.

Начало процессуальной деятельности в суде первой инстанции по гражданским делам традиционно связывают со стадией возбуждения дела, с разрешением судьей вопросов о принятии искового заявления и возбуждением дела производством.

¹ Войтович Л.В. Категория дел, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства // Актуальные проблемы современного развития гражданского, арбитражного и административного судопроизводства: сборник статей по мат. Международной научно-практической конференции. В 2 ч. СПб., 2013. С. 80–85.

Следует ли по административным делам судье выносить определение о принятии административного искового заявления и определение о возбуждении административного дела, нужно ли в процессуальном документе на этой стадии формулировать выводы о возбуждении дела или принятие административного искового заявления свидетельствует о возбуждении производства по административному делу?

В поисках ответов на поставленные вопросы обратимся к судебной практике и содержанию процессуальных норм Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ), ГПК РФ и КАС РФ.

Как показывает судебная практика, единообразного подхода по решению указанных вопросов ни у судей судов общей юрисдикции, ни у судей арбитражных судов не выработано.

В одном случае¹ судьи ограничиваются решением вопроса о принятии искового заявления к производству суда, в другом² одновременно с принятием искового заявления решают вопрос и о возбуждении дела по принятому к производству суда исковому заявлению. В отдельных определениях³ судьями по рассматриваемым вопросам допускаются не предусмотренные законом формулировки: не возбуждать, а завести гражданское дело.

В административном судопроизводстве стадия возбуждения дела по своему содержанию принципиально отличается от порядка про-

¹ Определение арбитражного суда Ростовской области от 3 февраля 2016 г. по делу № А53-34602/2015А о принятии заявления о признании должника банкротом. URL: <https://actysudov.ru/> (дата обращения: 12.01.2018).

² Определение судьи Калининского районного суда г. Санкт-Петербурга от 16 марта 2010 г. о принятии заявления и о подготовке дела к судебному разбирательству, по заявлению Макарова Александра Борисовича об оспаривании действий (бездействия) Администрации Президента Российской Федерации, обязанности устранить допущенное нарушение прав; Определение арбитражного суда Свердловской области от 20 февраля 2014 г. по делу № А60-5316/2014 г. о принятии искового заявления к производству и о назначении предварительного судебного заседания в порядке подготовки дела к судебному разбирательству. По иску ООО «Металлопоставка» к ООО «Азимут» о взыскании суммы задолженности в размере 1 090 140 руб. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

³ Определение судьи Нижнеломовского районного суда Пензенской области от 28 мая 2013 г. о принятии заявления и подготовке дела к разбирательству. По заявлению депутата Собрания представителей Нижнеломовского района третьего созыва Шикина Алексея Константиновича об оспаривании действий начальника МО МВД России «Нижнеломовский» Петрушина М.Ю. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

изводства по гражданским делам. Но, несмотря на это, по аналогии с гражданским судопроизводством, судьи по административным делам в определении о принятии административного искового заявления излагают выводы как о принятии административного искового заявления, так и о возбуждении административного дела¹.

Такое положение обусловлено, с одной стороны, содержанием правовых норм, регламентирующих порядок принятия административных исковых заявлений (исковых заявлений) к производству суда, а с другой – недооценкой процессуального содержания понятий «принятие» административного искового заявления (искового заявления) и «возбуждение» производства по административному делу (по исковому заявлению).

Так, в порядке гражданского судопроизводства судья в течение пяти дней со дня поступления искового заявления в суд обязан рассмотреть вопрос о его принятии к производству суда. О принятии заявления к производству суда судья выносит определение, на основании которого возбуждается гражданское дело в суде первой инстанции (ст. 133 ГПК РФ).

Аналогичные положения содержатся и в административном процессе. Вопрос о принятии административного искового заявления к производству суда рассматривается судьей единолично в течение трех дней со дня поступления административного искового заявления в суд, если иной срок не предусмотрен КАС РФ. О принятии административного искового заявления к производству суда судья выносит определение, на основании которого в суде первой инстанции возбуждается производство по административному делу (ч. 1 и 2 ст. 127 КАС РФ).

В рассматриваемых процессуальных нормах не содержится указания на обязанность судьи (суда) после принятия административного искового заявления (искового заявления) возбудить производство по административному делу (по делу по исковому заявлению).

¹ Определение судьи Бичурского районного суда Республики Бурятия от 1 апреля 2016 г. о принятии административного искового заявления к производству и назначении предварительной подготовки по делу. URL: http://files.sudrf.ru/231/info_court/doc20160404-110121.pdf (дата обращения: 12.01.2018).

Не предусмотрено такой обязанности судьи и в АПК РФ¹, согласно ст. 127 которого вопрос о принятии искового заявления к производству арбитражного суда решается судьей единолично в пятидневный срок со дня поступления искового заявления в арбитражный суд. Арбитражный суд обязан принять к производству исковое заявление, поданное с соблюдением требований, предъявляемых АПК РФ к его форме и содержанию. О принятии искового заявления арбитражный суд выносит определение, которым возбуждается производство по делу.

Незначительное отличие в формулировании вопроса о возбуждении дела («...на основании которого... возбуждается...», «...которым возбуждается...») влечет за собой неоднозначное толкование процессуальных норм и различное их применение.

Буквальное толкование положений ч. 2 ст. 127 КАС РФ и ст. 133 ГПК РФ свидетельствует, что судья выносит только определение о принятии искового заявления. На основании данного определения в суде первой инстанции возбуждается производство по делу.

Термин «принятие» административного искового заявления (искового заявления) по своему процессуальному смыслу означает получение судьей указанного заявления и установление, подано ли оно с соблюдением предъявляемых действующим законодательством требований к его форме и содержанию, правилам подсудности и подведомственности. Поскольку процесс представляет собой совокупность совершаемых в определенной последовательности действий, направленных на разрешение возникшего спора по существу, то очевидно, что принятием искового заявления рассмотрение дела не завершается, а предполагает совершение с указанной целью последующих процессуальных действий по административному исковому заявлению не только единолично судьей, но и сторонами.

Как отмечалось выше, ни в ч. 2 ст. 127 КАС РФ, ни в ст. 133 ГПК РФ не содержится прямого указания на обязанность судьи возбудить административное дело (дело) либо принять такое решение после принятия административного искового заявления (искового заявления).

Между тем анализ ст. 133 ГПК РФ во взаимосвязи со ст. 4

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

ГПК РФ (содержащей указание на то, что суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов) позволяет утверждать, что гражданское дело в суде первой инстанции возбуждается судьей, но не по своей инициативе, а только по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов, либо лица, выступающего от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или в защиту интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. В этом случае судьей в одном процессуальном документе (определении о принятии искового заявления) в резолютивной его части излагаются выводы о принятии искового заявления и о возбуждении производства по делу по исковому заявлению.

В Кодексе административного судопроизводства РФ (и в АПК РФ) не содержится аналогичных ст. 4 ГПК РФ положений.

По смыслу ч. 2 ст. 127 КАС РФ судья не принимает решения о возбуждении административного дела, а лишь выносит определение о принятии административного искового заявления, тем самым в суде возбуждается производство по административному делу. Со дня вынесения судьей определения о принятии административного искового заявления административное дело признается возбужденным. В процессуальном документе (определении о принятии административного искового заявления) судьей никаких выводов о возбуждении административного дела не должно формулироваться.

ППВС РФ № 36¹ не высказал своей позиции по указанным особенностям возбуждения в суде административного дела.

Содержащиеся в ч. 7 ст. 39, п. 5 ч. 1 и ч. 2 ст. 129, ч. 6 ст. 136, п. 4, 5 ч. 1 ст. 196, ч. 4 ст. 213, ч. 4 ст. 226, ч. 8 ст. 241, ч. 1 ст. 268 КАС РФ положения, в которых упоминается о возбуждении производством административного дела, не противоречат ч. 2 ст. 127 КАС РФ. Законодатель в перечисленных статьях указывает на возбуждение административного дела не в связи с обязанностью судьи (суда) принять такое решение, а применительно к полномочиям проку-

¹ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 // Российская газета. 2016. № 222 (7090).

рора в судебном процессе, обязанности судьи возвратить административное исковое заявление, объединению административных дел в одно производство, оставлению административного искового заявления без рассмотрения, исчислению сроков рассмотрения.

Фактически такой подход к вопросу о возбуждении дела производством в арбитражном суде законодателем был предусмотрен и в АПК РФ (ч. 5 ст. 18, ч. 1 и 6 ст. 121, ч. 1 ст. 122, ч. 1 ст. 123, ч. 2 ст. 191, ч. 2 ст. 217, ч. 3 ст. 225.4, ч. 6 ст. 238, п. 5 ч. 1 ст. 244, п. 1 и 2 ч. 1 ст. 256.10 АПК РФ).

Административный процесс в суде по административному делу начинается со стадии возбуждения производства.

Возбуждение административного процесса является результатом двух процессуальных действий, составляющих содержание данной стадии: обращение заинтересованного лица с административным иском в суд и принятие административного искового заявления судьей к производству. Обращение заинтересованного лица в суд с административным иском (подача такового заявления) является процессуальной формой предъявления административного иска.

Предъявление административного искового заявления в суд само по себе не влечет возбуждение административного дела. Для этого необходимо выполнение судьей процессуальных действий, связанных с принятием административного искового заявления к производству суда.

В качестве объекта процессуальных действий и правовой оценки судьи на этом этапе является административное исковое заявление и приобщенные к нему материалы, а также его изучение с позиции соответствия предъявляемым законом требованиям к форме и содержанию, подведомственности и подсудности.

Итогом процессуальной деятельности судьи на этой стадии является вынесение определения о принятии административного искового заявления.

С вынесением указанного процессуального документа возбуждается административное дело в суде первой инстанции, что влечет за собой наступление определенных правовых последствий как для суда (проведение подготовки дела к судебному разбирательству и т.д.), так

и для сторон и иных лиц, участвующих в деле (предъявление встречного административного иска и др.).

Лицо, обратившееся в суд с административным иском заявлением, приобретает статус административного истца, а лицо, к которому предъявлено требование по спору либо в отношении которого административный истец осуществляет контрольные или иные публичные функции, – статус административного ответчика.

Возбуждение дела позволяет перейти к следующей стадии административного процесса, связанного с подготовкой административного дела к судебному заседанию.

Представляется, что такой подход к рассматриваемым вопросам не противоречит принципу диспозитивности, поскольку каждому заинтересованному лицу, как следует из содержания ст. 4 и 46 КАС РФ, гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, принуждение к отказу от такого права является недопустимым, лица, участвующие в деле, вправе самостоятельно распоряжаться своими правами и средствами их защиты.

Таким образом, судья не наделен полномочием самостоятельно возбуждать административное дело по поданному в суд административному иску. Совершение судьей процессуальных действий, связанных с принятием административного искового заявления, обусловлено обращением в суд административного истца с административным иском заявлением и в случае его принятия влечет за собой возбуждение производства по административному делу. К рассматриваемому вопросу применимо известное выражение: «*Nemo iudex sine actore*» (“Нет судьи без истца”).

Полагаем, что процессуальные нормы, регламентирующие общий порядок возбуждения производства по административным и гражданским делам, могут быть унифицированы путем внесения соответствующих изменений в законодательные акты ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ.

ГЛАВА 2.

СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Порядок разбирательства дела в суде первой инстанции

КАС РФ, определивший порядок рассмотрения Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции административных дел, возникающих из публичных правоотношений, вступил в силу 15 сентября 2015 года. За время его действия обозначился ряд проблемных вопросов, требующих как законодательного решения, так и глубокого научного исследования.

Анализ судебной практики показал, что, несмотря на разъяснения, содержащиеся в ППВС РФ № 36¹, у судов по-прежнему возникают затруднения с применением процессуального закона в части определения:

- вида судопроизводства;
- юридически значимых обстоятельств, подлежащих выяснению в целях правильного рассмотрения дела;
- процессуальных сроков;
- круга лиц, участвующих в деле и т.д.

Следует отметить, что принятие судами решений о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле, является одним из наиболее часто встречающихся нарушений норм процессуального права. В силу п. 4 ч. 1 ст. 310 КАС РФ данное нарушение является безусловным основанием для отмены постановленного по административному делу решения. Значимость и серьезность последствий заставляет задуматься над причинами подобного рода нарушения.

¹ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

Изучение обзоров судебной практики судебных коллегий по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов позволяет сделать вывод, что чаще всего к участию в административном деле не привлекаются административные соответчики и заинтересованные лица.

Административный соответчик – это лицо, чье обязательное участие в административном деле в качестве административного ответчика предусмотрено КАС РФ или определено судом первой инстанции в случае, если административное дело невозможно рассмотреть без участия такого лица.

Из изложенного следует, что привлечение административного соответчика может осуществляться двумя способами:

- 1) в силу закона;
- 2) по инициативе суда.

Примером первого способа является ч. 2 ст. 221 КАС РФ, которая гласит, что к участию в административном деле об оспаривании решения, действия (бездействия) должностного лица, государственного или муниципального служащего в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, в котором исполняют свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий. Несмотря на прямое указание закона, судьи достаточно часто нарушают это требование.

Также типичной ошибкой при осуществлении данного способа является привлечение к участию в деле соответствующего органа без привлечения должностного лица, государственного или муниципального служащего, чьи решения, действия (бездействие) оспариваются. В качестве примера можно привести следующую ситуацию.

Гражданин К. обратился в суд с административным иском с заявлением об оспаривании отказа Управления ГИБДД МВД по Республике Мордовия провести регистрационное действие с транспортным средством. Решением Ленинского районного суда г. Саранска Республики Мордовия от 8 декабря 2017 года административный иск удовлетворен. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Республики Мордовия отменила решение суда ввиду

нижеследующего. Гражданин К. обратился в Госавтоинспекцию – РП МРЭО ГИБДД МВД по Республике Мордовия (г. Рузаевка) с заявлением об изменении регистрационных данных о собственнике (владельце) транспортного средства, и инспектором Госавтоинспекции принято решение об отказе в проведении регистрационного действия.

Удовлетворяя заявленные требования и признавая оспариваемый отказ незаконным, суд первой инстанции тем самым разрешил вопрос о правах и об обязанностях инспектора Госавтоинспекции, принявшего оспариваемое решение и не привлеченного к участию в деле. Решение суда отменено, дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции¹.

На практике встречаются случаи, связанные с неправильным определением надлежащего ответчика и соответчика. Так, нередко в качестве административного ответчика привлекается структурное подразделение территориального органа, которое не является юридическим лицом и в случае удовлетворения требований заявителя по этой причине не сможет возместить судебные расходы.

Например, в суд подано административное исковое заявление об оспаривании действий судебного пристава-исполнителя. В качестве административного соответчика к участию в административном деле привлечен отдел судебных приставов, в котором исполняет обязанности судебный пристав-исполнитель. Отдел судебных приставов не является юридическим лицом, поскольку является структурным подразделением Управления федеральной службы судебных приставов. Не привлекая к участию в административном деле Управление федеральной службы судебных приставов, суд тем самым разрешает вопрос о правах и обязанностях лица, не привлеченного к участию в деле. При таких обстоятельствах решение суда подлежит безусловной отмене, а административное дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Проанализировав наиболее распространенные нарушения, можно сделать вывод, что причиной их совершения является несоблюдение судьями норм материального и процессуального права.

Как было указано выше, привлечение административного соот-

¹ Апелляционное определение № 33а-408/2018 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

ветчика к участию в деле осуществляется не только в силу закона, но и по инициативе суда. Анализ судебной практики показал, что при данном способе наибольшие затруднения у судей возникают в ситуациях, связанных с непривлечением к участию в деле либо призывных комиссий, либо военных комиссариатов.

При определении состава лиц, участвующих в делах об оспаривании решений, действий (бездействия) призывных комиссий, военных комиссариатов, и надлежащего ответчика по этим делам суды первой инстанции не учитывают следующее.

Правовой статус призывных комиссий определяется Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹, в соответствии с которым призывные комиссии наделены полномочиями по призыву граждан на военную службу, и решения призывных комиссий могут быть обжалованы в суд (ст. 26, 28, 29). Вместе с тем призывные комиссии, наделенные настоящим Федеральным законом публичными полномочиями по призыву граждан на военную службу, к органам государственной власти или органам местного самоуправления не относятся и юридическими лицами не являются.

Согласно абз. 4 п. 1 ст. 26 настоящего Федерального закона, организация призыва граждан на военную службу возложена на военные комиссариаты, которые в соответствии с п. 4 и 6 Положения о военных комиссариатах, утвержденного указом Президента РФ от 7 декабря 2012 года № 1609², являются территориальными органами Министерства обороны РФ, а также юридическими лицами.

В соответствии с п. 2 Положения о призыве на военную службу граждан РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 года № 663, призыв на военную службу призывников организует военный комиссариат посредством структурных подразделений, в том числе отделов по муниципальным образованиям военного комиссариата, при содействии местной администрации.

¹ О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

² Об утверждении Положения о военных комиссариатах: указ Президента Российской Федерации от 7 декабря 2012 года № 1609 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 Ч. 5. Ст. 7017.

В соответствии с п. 7 ст. 1 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ компенсация расходов, понесенных организациями и гражданами в связи с исполнением настоящего Федерального закона, является расходным обязательством РФ и осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ.

Так, согласно п. 3 Правилам компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами РФ в связи с реализацией Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 года № 704, компенсация указанных расходов осуществляется Министерством обороны РФ и Федеральной службой безопасности РФ за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, призыв граждан на военную службу организуют военные комиссариаты, являющиеся территориальными органами Министерства обороны РФ и юридическими лицами, за счет средств федерального бюджета. При этом, согласно п. 20 и пп. 24 п. 21 Положения о военных комиссариатах, утвержденного указом Президента РФ от 7 декабря 2012 года № 1609, военный комиссариат возглавляет военный комиссар, который организует работу по судебной защите прав и законных интересов Министерства обороны РФ в порядке, установленном законодательством РФ. Исходя из этого интересы призывных комиссий в суде представляют военные комиссариаты, которые с учетом особенностей правового статуса призывных комиссий являются административными ответчиками по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) призывных комиссий.

В то же время административное дело не может быть рассмотрено без привлечения призывной комиссии в качестве административного ответчика, поскольку на основании их заключений выносятся соответствующие решения.

Подобного рода ошибки возникают у судей по административным делам об оспаривании решений о признании помещения жилым помещением, жилого помещения пригодным (не пригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

На практике распространены случаи рассмотрения и разрешения

таких дел с привлечением в качестве административного ответчика либо только органа, принявшего оспариваемое решение, либо комиссии, на основании заключения которой органом принято решение.

При этом судами не принимаются во внимание требования ст. 15 Жилищного кодекса РФ¹ и Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 года № 47², согласно которым вопросы признания жилых помещений не пригодными для проживания, многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции отнесены к исключительной компетенции межведомственной комиссии.

Комиссия для оценки жилых помещений жилищного фонда субъекта РФ создается органом исполнительной власти субъекта РФ.

Комиссия для оценки жилых помещений жилищного фонда РФ, многоквартирных домов, находящихся в федеральной собственности, муниципального жилищного фонда и частного жилищного фонда создается органом местного самоуправления.

В состав комиссии включаются также представители органов, уполномоченных на проведение регионального жилищного надзора (муниципального жилищного контроля), государственного контроля и надзора в сферах санитарно-эпидемиологической, пожарной, экологической и иной безопасности, защиты прав потребителей и благополучия человека, на проведение инвентаризации и регистрации объектов недвижимости, находящихся в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, а также в случае необходимости представители органов архитектуры, градостроительства и соответствующих организаций, эксперты, в установленном порядке аттестованные на право подготовки заключений экспертизы проектной

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 14.

² Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом: постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

документации и (или) результатов инженерных изысканий.

Установленный Правительством РФ порядок признания помещения жилым помещением, жилого помещения не пригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции включает в себя составление комиссией заключения и принятие на основании этого заключения соответствующим органом решения.

Таким образом, межведомственную комиссию также необходимо привлекать к участию в административном деле в качестве административного соответчика. В противном случае суд первой инстанции разрешит вопрос о правах и обязанностях лица, не привлеченного к участию в административном деле, что, в свою очередь, приведет к отмене судебного решения.

Учитывая вышеизложенное, а также в целях предупреждения совершения судьями подобного рода нарушений, необходимо ст. 221 КАС РФ дополнить ч. 3 следующего содержания: «К участию в административном деле об оспаривании решения, действия (бездействия) комиссий, в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, которым комиссия создана».

Еще одним распространенным нарушением, связанным с принятием судами решений о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле, является непривлечение заинтересованных лиц.

Согласно ст. 47 КАС РФ, под заинтересованным лицом следует понимать лицо, права и обязанности которого могут быть затронуты при разрешении административного дела.

Столь краткое определение ввиду отсутствия в нем характерных признаков определяемого понятия не дает полного представления о заинтересованном лице и не позволяет отличить его от сторон и иных лиц, участвующих в административном деле.

По мнению ученых, заинтересованное лицо характеризуется следующими признаками:

- 1) оно не является участником материальных административных отношений, по поводу которых ведет спор административный истец и

административный ответчик;

2) не заявляет самостоятельного требования на предмет административного спора;

3) вступает в уже начатое по инициативе административного истца дело и участвует в нем на стороне административного истца или административного ответчика;

4) у него существует действительная или мнимая материально-правовая связь только с тем лицом, на стороне которого заинтересованное лицо выступает;

5) оно вступает в процесс для защиты своих прав и законных интересов и участвует в нем от своего имени;

6) оно защищает свои собственные юридические интересы, поскольку решение по делу может повлиять на его права и обязанности¹.

Исходя из выделенных признаков, А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов предлагают следующее определение заинтересованного лица: «Заинтересованное лицо – это предполагаемый субъект материального правоотношения, взаимосвязанного со спорным административным правоотношением предметом судебного разбирательства, который вступает в начавшийся между сторонами спорного правоотношения процесс с целью защиты своих субъективных прав и законных интересов в связи с тем, что на них может повлиять судебное решение по рассматриваемому административному спору»².

В соответствии с ч. 2 ст. 47 КАС РФ заинтересованные лица вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции, по собственной инициативе вступить в административное дело на стороне административного истца или административного ответчика, если этот

¹ Административное судопроизводство: учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд. / под ред. М.К. Треушникова. М.: Городец, 2017. С. 154; Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. С. 309; Административное судопроизводство: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. URL: <https://library.rosvuz.ru/files/library/book/254abeae1075c7f8e8900f265c322217.pdf>.

² Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Указ. соч. С. 310.

судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон. Заинтересованные лица могут быть привлечены к участию в административном деле также по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда.

Из изложенного следует, что заинтересованные лица могут вступать в административное дело следующими способами:

- 1) по собственной инициативе;
- 2) по ходатайству лиц, участвующих в деле;
- 3) по инициативе суда.

Стоит отметить, что вступление в дело является процессуальным правом заинтересованного лица, которым он может воспользоваться по своему желанию. На это указывает использование законодателем в содержании статьи модального слова «вправе».

Заявление ходатайства, в том числе и о привлечении заинтересованного лица к участию в административном деле, является одним из процессуальных прав лиц, участвующих в деле.

Для суда осуществление рассматриваемого процессуального действия также является правом, а не обязанностью. Об этом свидетельствует употребление в синтаксической конструкции ч. 2 ст. 47 КАС РФ модального слова «могут», которое, как и слово «вправе», характерно для дозволяющих норм. Указанные слова используются, когда у участника процессуальных отношений есть возможность выбора определенного действия и нет необходимости следовать только одной модели поведения.

Возможно, понимание судьей содержания ч. 2 ст. 47 КАС РФ как своего процессуального права и является причиной нарушений, связанных с непривлечением к участию в административном деле заинтересованных лиц.

Вместе с тем судьям известно, что в случае принятия решения о правах и обязанностях заинтересованных лиц, не привлеченных к участию в административном деле, данное решение подлежит безусловной отмене (п. 4 ч. 1 ст. 310 КАС РФ). Указание на негативные последствия по своей сути является санкцией, наличие которой характерно для обязывающих норм.

Анализируя и сопоставляя положения ч. 2 ст. 47 и п. 4 ч. 1 ст. 310 КАС РФ, можно предположить, что законодателем допущено

нарушение одного из правил юридической техники – несогласованность различных частей правового документа.

В связи с этим, а также в целях соблюдения прав и законных интересов заинтересованных лиц процессуальное право суда по привлечению заинтересованных лиц к участию в административном деле необходимо законодательно закрепить как его процессуальную обязанность.

§ 2. Пересмотр вступивших в законную силу решений, определений, постановлений в суде надзорной инстанции

Порядок административного судопроизводства в соответствии с КАС РФ также предусматривает процедуру обжалования решений суда в надзорном порядке посредством обращения в Президиум Верховного Суда РФ лицами, участвующими в деле, и иными лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены этими судебными актами, что отражено в п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде РФ».

В надзорную инстанцию могут быть обжалованы следующие решения:

1) вступившие в законную силу решения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в Верховном Суде РФ;

2) вступившие в законную силу решения окружных (флотских) военных судов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения были предметом апелляционного рассмотрения в Верховном Суде РФ;

3) вступившие в законную силу решения и определения судебных коллегий Верховного Суда РФ, принятые им по первой инстанции, если указанные решения и определения были предметом апелляционного рассмотрения;

4) определения Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ;

5) определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ и Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ, вынесенные ими в апелляционном порядке;

6) определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ и Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ, вынесенные ими в кассационном порядке.

В соответствии с ч. 3 ст. 332 КАС РФ предусмотрено право Генерального прокурора РФ и его заместителей на обращение в Президиум Верховного Суда РФ с представлением о пересмотре судебных актов, указанных выше, если в рассмотрении административного дела участвовал прокурор.

Надзорные жалоба, представление подаются непосредственно в Верховный Суд РФ.

Относительно срока подачи жалобы или представления прокурора следует отметить аналогию с трехмесячным периодом, установленным в ст. 391.2 ГПК РФ и ст. 308.1 АПК РФ. В случае пропуска указанного срока он может быть восстановлен по соответствующему заявлению при наличии уважительных причин, к которым в том числе относится отсутствие сведений об обжалуемом судебном акте.

Причины, явившиеся препятствием для своевременной подачи жалобы, представления, должны иметь место в рамках 12 месяцев со дня вступления обжалуемого судебного акта в законную силу. При этом, если заявление подано лицом, не участвовавшим в административном деле, о правах и об обязанностях которого суд принял судебный акт, указанный срок отсчитывается со дня, когда субъект узнал или должен был узнать о нарушении его прав, свобод и законных интересов обжалуемым судебным актом.

Заявление о восстановлении пропущенного срока подачи надзорных жалобы, представления рассматривается судом надзорной инстанции в порядке, предусмотренном ст. 95 КАС РФ. В заявлении должны быть указаны причины пропуска процессуального срока. Кроме этого, к нему прилагаются документы, подтверждающие уважительность этих причин. Заявление рассматривается судом без извещения лиц, участвующих в деле. Однако с учетом характера и сложности процессуального вопроса суд вправе вызвать лиц, участ-

вующих в деле, в судебное заседание, известив их о времени и месте его проведения.

В п. 30 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 года № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» разъясняется следующее. В силу ч. 1 ст. 95 КАС РФ при решении вопроса о восстановлении пропущенного срока необходимо учитывать, что этот срок может быть восстановлен только в случае наличия уважительных причин его пропуска, установленных судом. Такими причинами могут быть обстоятельства, объективно исключавшие возможность своевременного обращения в суд с заявлением о компенсации и не зависящие от лица, подающего ходатайство о восстановлении срока (например, болезнь, лишившая лицо возможности обращения в суд, его беспомощное состояние, несвоевременное направление лицу копии документа, а также обстоятельства, оцененные судом как уважительные).

В качестве таких обстоятельств не могут рассматриваться ссылки заявителя-организации на необходимость согласования с каким-либо лицом вопроса о подаче заявления о компенсации, нахождение представителя заявителя в командировке (отпуске), кадровые перестановки, отсутствие в штате организации юриста, смена руководителя (нахождение его в длительной командировке, отпуске), а также на иные обстоятельства организационного характера, имевшиеся у юридического лица, обратившегося с заявлением о компенсации (ч. 2 ст. 117 АПК РФ).

Одновременно с подачей заявления о восстановлении пропущенного процессуального срока должно быть совершено необходимое процессуальное действие (поданы жалоба, заявление, представлены документы).

На определение суда о восстановлении пропущенного процессуального срока или об отказе в его восстановлении может быть подана частная жалоба.

ООО «С» обратилось в Московский городской суд с ходатайством о восстановлении пропущенного процессуального срока на пода-

чу кассационной жалобы на определение судьи Московского городского суда от 12 января 2015 года и Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 16 февраля 2015 года по заявлению ООО «С» об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости земельного участка, установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной стоимости, указав в обосновании, что процессуальный срок пропущен по уважительной причине, поскольку поданная в установленный срок кассационная жалоба была возвращена заявителю.

Изучив материалы дела, суд нашел ходатайство ООО «С» о восстановлении срока на подачу кассационной жалобы не подлежащим удовлетворению, исходя из следующего.

В соответствии с ч. 2 ст. 318 КАС РФ судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что лицами, указанными в ч. 1 этой статьи, были исчерпаны иные установленные настоящим кодексом способы обжалования судебного акта до дня вступления его в законную силу. Аналогичные положения содержатся в ст. 376 ГПК РФ.

В силу ч. 1 ст. 95 КАС РФ лицам, пропустившим установленный данным кодексом процессуальный срок по причинам, признанным судом уважительными, пропущенный срок может быть восстановлен. В случаях, предусмотренных КАС РФ, пропущенный процессуальный срок не подлежит восстановлению независимо от причин его пропуска.

Согласно ч. 2 ст. 95 КАС РФ, заявление о восстановлении пропущенного процессуального срока подается в суд, в котором надлежало совершить процессуальное действие, если иное не предусмотрено самим кодексом.

Из материалов дела следует, что определением судьи Московского городского суда от 12 января 2015 года отказано в принятии заявления ООО «С» об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости земельного участка, установлении кадастровой стоимости земельного участка, равной его рыночной стоимости, на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от

16 февраля 2015 года указанное определение оставлено без изменения. Срок подачи кассационной жалобы на указанные выше судебные акты истекал 16 сентября 2015 года. Известно, что в судебном заседании суда апелляционной инстанции при рассмотрении частной жалобы ООО «С» на определение судьи Московского городского суда от 12 января 2015 года принимала участие представитель общества – П. Следовательно, о том, что определение судьи вступило в законную силу, представитель общества узнала в этот же день. Однако кассационная жалоба была подана в суд 17 августа 2015 года. Определением судьи Московского городского суда от 24 августа 2015 года указанная кассационная жалоба была возвращена заявителю без рассмотрения по существу как не соответствующая ст. 378 ГПК РФ.

Согласно ч. 6 ст. 45 КАС РФ, лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами. Учитывая установленные обстоятельства, суд пришел к выводу, что общество имело возможность своевременно, в установленные сроки подать кассационную жалобу на указанные выше судебные акты. При этом довод заявителя, что при рассмотрении дела в судах первой и апелляционной инстанций заявителю не было разъяснено, что при подаче кассационной жалобы необходимо представить документы, подтверждающие полномочия исполнительного органа ООО «С», не являются уважительными причинами пропуска заявителем процессуального срока на подачу кассационной жалобы, поскольку основания для возврата кассационной жалобы указаны в ГПК РФ.

Установив наличие недостатков в поданной 17 августа 2015 года заявителем кассационной жалобе, судья правомерно ее возвратил. Таким образом, по мнению суда, доказательств, свидетельствующих о наличии исключительных причин, препятствующих своевременной подаче кассационной жалобы, заявителем не представлено. Возвращение кассационной жалобы, поданной в срок, само по себе не является уважительной причиной для восстановления пропущенного срока¹.

Председатель Верховного Суда РФ или его заместитель вправе не согласиться с определением судьи того же суда о восстановлении

¹ Определение Московского городского суда от 24.12.2015 № 4га-14121/2015 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

или об отказе в восстановлении срока подачи надзорных жалобы, представления и вынести противоположное определение.

В ст. 334 КАС РФ указаны обязательные требования, предъявляемые к содержанию надзорных жалобы, представления прокурора. Большинство этих требований аналогичны тем, что предъявляются в рамках ст. 391.3 ГПК РФ, а также ст. 308.2 АПК РФ.

Следует отметить, что ч. 4 ст. 391.3 ГПК РФ была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

По мнению заявителя, ч. 4 ст. 391.3 ГПК РФ, как закрепляющая обязанность подателя надзорной жалобы приложить к ней заверенные соответствующим судом копии судебных постановлений, принятых по делу, и ч. 2 ст. 391.11 данного кодекса, как устанавливающая, что срок для обращения с жалобой к Председателю Верховного Суда РФ или его заместителю в порядке, предусмотренном данной статьей, надлежит исчислять не с даты вынесения определения судьи суда кассационной инстанции об отказе в передаче кассационной жалобы на вступившие в законную силу судебные постановления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, а с даты вынесения определения суда апелляционной инстанции, которым решение суда первой инстанции было оставлено без изменения, противоречат Конституции РФ, в том числе ее ст. 46.

Конституционный Суд РФ, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению, отметив следующее.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ в определениях по жалобам граждан на нарушение права на судебную защиту нормами, регулирующими порядок обращения в суд с исковыми заявлениями и жалобами, гарантируя каждому судебную защиту прав и свобод, одновременно Конституция РФ в п. «о» ст. 71, ч. 1 ст. 76 предусматривает, что порядок судопроизводства определяется федеральным законодательством. Тем самым предполагается, что заинтересованные лица вправе обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права либо охраняемого законом интереса лишь в установленном порядке, что не может рассматриваться как нарушение права на судебную защиту; закрепленные законодателем требова-

ния – при обеспечении каждому возможности обратиться в суд – обязательны для заявителя (определения от 16 апреля 2009 года № 336-О-О, от 26 января 2010 года № 96-О-О и от 21.04.2011 № 448-О-О). Это относится и к нормам, регламентирующим порядок обращения в суд надзорной инстанции, в том числе содержащим перечень прилагаемых к надзорной жалобе документов.

Следовательно, ч. 4 ст. 391.3 ГПК РФ не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя¹.

Надзорные жалоба, представление прокурора могут быть возвращены судом без рассмотрения по существу в течение 10 дней со дня их поступления в надзорную инстанцию в случае несоблюдения требований, предъявляемых п. 1–5 и 7 ч. 1, ч. 3–5 ст. 334 КАС РФ.

Кроме этого, подлежат возврату без рассмотрения надзорные жалоба, представление в случаях:

- подачи их лицом, не имеющим права на обращение в суд надзорной инстанции;
- поступления в суд просьбы о возвращении или об отзыве надзорных жалобы, представления;
- подачи их с нарушением правил подсудности;
- неоплаты государственной пошлины наряду с отсутствием в подаваемом документе ходатайства о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты государственной пошлины либо об уменьшении ее размера или освобождении от ее уплаты или в случае отказа в удовлетворении указанных ходатайств;
- пропуска срока обжалования судебного акта в порядке надзора наряду с отсутствием в подаваемом документе просьбы о восстановлении указанного срока или в случае отказа в восстановлении срока по представленной просьбе.

Относительно последнего основания следует отметить удобство возможности включения в жалобу просьбы о восстановлении пропущенного срока, что освобождает от подачи отдельного заявления с аналогичной просьбой.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 № 1598-О // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

Определением судьи Московского городского суда от 20 ноября 2015 года в передаче кассационной жалобы С., поступившей в суд кассационной инстанции 6 ноября 2015 года, на решение Тверского районного суда г. Москвы от 12 мая 2015 года и Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 2 октября 2015 года по заявлению С. к Управлению ФССП России о признании незаконным прекращения исполнительного производства, постановления о наложении ареста на счет, обязанности Перовским РОСП возвратить взысканные денежные средства, взыскании компенсации морального вреда, судебных расходов для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции отказано.

В соответствии с ч. 2 ст. 319 КАС РФ кассационные жалоба, представление на апелляционные определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, а также на вступившие в законную силу решения и определения районных судов, принятые ими по первой инстанции, если указанные решения и определения были обжалованы в президиум соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, подаются в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда РФ, Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда РФ.

Согласно ч. 1 ст. 333 КАС РФ, надзорные жалоба, представление подаются непосредственно в Верховный Суд РФ.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 321 КАС РФ кассационные жалоба и представление возвращаются без рассмотрения по существу, если они поданы с нарушением правил подсудности, установленных ст. 319 КАС РФ.

Поскольку С. свое право на обращение в президиум суда города федерального значения реализовал, кассационная жалоба от 5 февраля 2016 года в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 321 КАС РФ была возвращена заявителю без рассмотрения по существу¹.

¹ Определение Московского городского суда от 15.02.2016 № 4г-1455/2016 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

Надзорные жалоба, представление рассматриваются в срок не более чем два месяца, если административное дело не было истребовано, в противном случае рассмотрение должно быть произведено в срок не более чем три месяца. В указанный срок не засчитывается период, прошедший со дня истребования административного дела до дня его поступления в Верховный Суд РФ.

Кроме этого, срок рассмотрения при истребовании дела может быть продлен (не более чем на два месяца) Председателем Верховного Суда РФ или его заместителем в случае особой сложности дела.

Поступившие в надзорную инстанцию жалоба или представление прокурора изучаются судьей Верховного Суда РФ. В качестве особенностей полномочий судьи в рамках рассмотрения надзорных жалобы, представления стоит отметить его право на вынесение определения о приостановлении исполнения обжалуемого судебного акта до окончания производства в суде надзорной инстанции, в случае если административное дело истребовано ввиду наличия соответствующего ходатайства.

По окончании изучения надзорных жалобы, представления прокурора судья может вынести одно из следующих определений:

- об отказе в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ (в случае отсутствия надлежащих оснований для пересмотра); при этом все поданные в порядке надзора документы остаются в суде надзорной инстанции;

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

Содержание указанных определений регламентировано ст. 338 и 339 КАС РФ, которые предусматривают наличие следующих данных:

- 1) дату и место вынесения определения;
- 2) фамилию и инициалы судьи, вынесшего определение;
- 3) наименование или фамилию, имя и отчество (при наличии) лица, подавшего надзорные жалобу, представление;
- 4) указание на судебные акты, которые обжалуются;

5) изложение содержания административного дела, по которому приняты судебные акты;

6) мотивированное изложение оснований для передачи надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ;

7) мотивы, по которым отказано в передаче надзорных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ;

8) предложения судьи, вынесшего определение;

9) номера телефонов и факсов суда, его почтовый адрес, адрес официального сайта суда в Интернете, адрес электронной почты суда.

При этом Председатель Верховного Суда РФ или его заместитель вправе не согласиться с определением судьи и вынести акт противоположного содержания.

В п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» отмечается следующее.

Заявление о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок может быть подано в течение шести месяцев со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятого по делу (п. 1 ч. 5 ст. 3 Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», ч. 2 ст. 250 КАС РФ, абз. 1 ч. 2 ст. 222.1 АПК РФ).

Последним судебным актом в целях обращения с заявлением о компенсации, а также исчисления общей продолжительности судопроизводства, исходя из положений ст. 16 КАС РФ, ст. 13 ГПК РФ, ст. 15 АПК РФ, может являться решение, определение о прекращении производства по делу, определение об оставлении заявления без рассмотрения, принятые (вынесенные) судом первой инстанции, или постановление (определение) суда апелляционной, кассационной, надзорной инстанций, которыми дело рассмотрено или разрешено по существу.

Для целей исчисления срока обращения с заявлением о компенсации последним судебным актом также может быть определение судьи об отказе в передаче кассационной, надзорной жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной, надзорной инстанции (ст. 324, 338 КАС РФ, ст. 383, 391.7 ГПК РФ, ст. 291.8, 308.6 АПК РФ).

В случае вынесения судьей Верховного Суда РФ определения о передаче надзорных жалобы, представления с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ и отсутствия возражений со стороны Председателя Верховного Суда РФ или его заместителя в форме определения обратного содержания Президиум Верховного Суда РФ принимает административное дело к рассмотрению. Последний направляет лицам, участвующим в деле, копии соответствующего определения или представления и надзорных жалобы, представления прокурора.

Кроме этого, лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте рассмотрения административного дела. Неявка указанных субъектов не препятствует рассмотрению административного дела в порядке надзора. В случае явки указанные субъекты вправе дать объяснения по административному делу, при этом первым дает объяснения лицо, подавшее надзорные жалобу, представление.

Следует учесть, что если определение о передаче надзорных жалобы, представления прокурора к рассмотрению вынесено Председателем Верховного Суда РФ или его заместителем, последние не могут участвовать в соответствующем заседании.

Надзорные жалоба, представление рассматриваются Президиумом Верховного Суда РФ в судебном заседании в срок, не превышающий двух месяцев со дня вынесения соответствующего определения.

В данном случае возникает вопрос, что подразумевал законодатель, учитывая содержание ст. 336 КАС РФ, которая также предусматривает двухмесячный срок рассмотрения, однако без указания на обстоятельство вынесения определения о передаче на рассмотрение. Видимо, имеется в виду, что по смыслу норм КАС РФ происхо-

дит определенное наложение временных рамок рассмотрения, что может быть представлено в виде рисунка 1.

Как разъясняется в п. 50 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», период с момента вынесения определения о передаче кассационной, надзорной жалобы в суд кассационной, надзорной инстанции и до дня вступления в силу последнего судебного акта, которым дело рассмотрено или разрешено по существу, подлежит включению в общую продолжительность судопроизводства (ст. 330, 342 КАС РФ, ст. 291.14, 308.12 АПК РФ, ст. 390, 391.12 ГПК РФ).

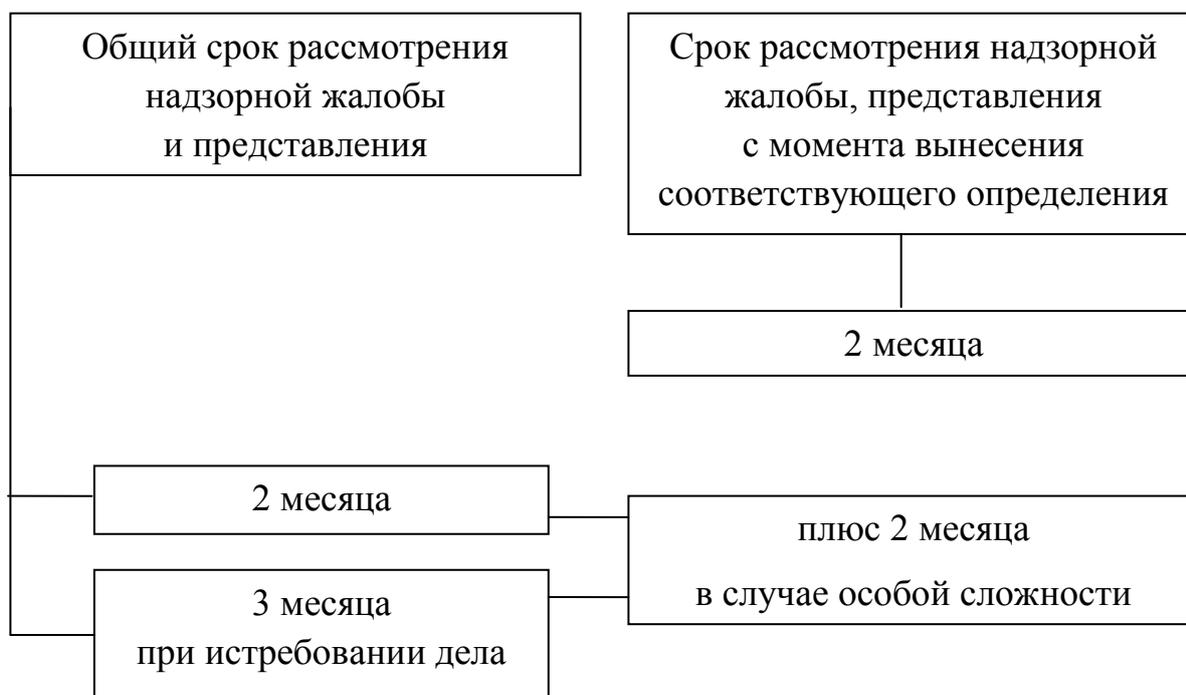


Рисунок 1 – Срок рассмотрения надзорных жалобы, представления

Надзорные жалоба, представление прокурора докладываются судьей Верховного Суда РФ. Кроме этого, подлежат докладу:

- обстоятельства административного дела;
- содержание судебных актов, принятых по административному делу;

- доводы надзорных жалобы, представления, послужившие основаниями для передачи к рассмотрению.

В рамках рассмотрения Президиум Верховного Суда РФ осуществляет проверку корректности реализации и толкования норм материального и процессуального права судами нижестоящих инстанций, рассматривавших административное дело, учитывая представленные в пределах надзорных жалобы, представления доводы. Однако преследуя интересы законности, Президиум Верховного Суда РФ вправе рассмотреть и иные аспекты, имеющие отношение к делу, даже если последние выходят за пределы доводов надзорных жалобы, представления, при этом не осуществляя проверку законности судебных актов в той части, в которой они не обжалуются, а также законности судебных актов, которые не обжалуются.

Также в рамках рассмотрения дела Президиум Верховного Суда РФ неправомочен устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанций, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими и определять, какой судебный акт должен быть принят при новом рассмотрении административного дела (ч. 3 ст. 342 КАС РФ).

Кроме этого, Президиум Верховного Суда РФ может дать указание о толковании норм закона, которое будет являться обязательным для суда, вновь рассматривающего данное административное дело.

Все вопросы, имеющие отношение к делу, решаются большинством голосов членов Президиума Верховного Суда РФ.

Рассмотрев надзорные жалобу, представление с административным делом в порядке надзора, Президиум Верховного Суда РФ вправе:

1) оставить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанций без изменения, надзорные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанций полностью либо в части и направить административное дело на новое рассмотрение в соответствующий суд (при направлении административного дела на новое рассмотрение Президи-

диум Верховного Суда РФ может указать на необходимость рассмотрения административного дела в ином составе судей);

3) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанций полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения либо прекратить производство по административному делу;

4) оставить в силе один из принятых по административному делу судебных актов;

5) отменить либо изменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанций и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и толковании норм материального права;

6) оставить надзорные жалобу, представление без рассмотрения по существу при наличии оснований.

В соответствии со ст. 341 КАС РФ судебные акты, в отношении которых поданы жалоба или представление, подлежат отмене или изменению, в случае если при рассмотрении административного дела в порядке надзора Президиум Верховного Суда РФ установит, что соответствующий обжалуемый судебный акт нарушает:

- права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ;

- права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;

- единообразие в толковании и применении судами норм права.

В случае равного количества голосов, отданных за пересмотр административного дела и против его пересмотра, надзорные жалоба, представление считаются отклоненными.

По результатам рассмотрения надзорных жалобы, представления Президиум Верховного Суда РФ выносит постановление, подписываемое председательствующим судьей, вступающее в законную силу немедленно и не подлежащее обжалованию, содержание которого оглашается лицам, участвующим в деле.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы соотношения законности административной правоприменительной деятельности и обеспечения и защиты в ходе данной деятельности прав граждан и организаций нашли отражение и в современном процессуальном законодательстве России. Имеются в виду, в частности, нормы Кодекса административного судопроизводства РФ, регламентирующие порядок разрешения судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Так, согласно п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ, по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд принимает решение о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными лишь при одновременном наличии двух обязательных условий: несоответствия их нормативным правовым актам и нарушения ими прав, свобод и законных интересов административного истца, т.е. гражданина или организации, обратившихся в суд с соответствующим заявлением.

Анализ процессуальной модели административного иска позволяет выделить следующие его признаки:

1. Посредством административного иска обеспечивается защита субъективных публичных прав и законных интересов субъектов правоотношений. В частности, при наличии публично-правового спора лицо при обращении с административным иском должно обладать субъективным публичным правом и полагать, что данное право является нарушенным.

2. Цель административного иска заключается в осуществлении судебной защиты и восстановлении нарушенного субъективного публичного права или законного интереса субъекта правоотношения. Требования субъекта могут быть связаны как с оспариванием законности определенного нормативного правового акта, решения, действия (бездействия) властных органов, так и с запрещением конкретных действий или понуждением к совершению конкретных действий в интересах административного истца.

3. Сторона административного иска – это всегда лицо, обладающее властно-публичной компетенцией, которое может выступать как в качестве административного истца, так и административного ответчика.

4. Наличие фактического неравенства субъектов административно-правовых отношений.

Итак, необходимо сделать вывод, что административный иск является эффективным средством защиты субъективных прав и интересов субъектов административных правоотношений. Грамотное применение института административного иска позволяет создать действенный механизм судебной защиты субъективных публичных прав граждан и организаций, что, в свою очередь, способствует повышению эффективности административного судопроизводства. В целях эффективной защиты прав и законных интересов субъектов публичных правоотношений целесообразно ввести в КАС РФ институт возмещения вреда, причиненного действиями (бездействием) органов власти и их должностных лиц.

Изучение обзоров судебной практики судебных коллегий по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов позволяет сделать вывод о том, что чаще всего к участию в административном деле не привлекаются административные соответчики и заинтересованные лица. Также типичной ошибкой при осуществлении данного способа является привлечение к участию в деле соответствующего органа без привлечения должностного лица, государственного или муниципального служащего, чьи решения, действия (бездействие) оспариваются. Учитывая вышеизложенное, а также в целях предупреждения совершения судьями подобного рода нарушений, необходимо ст. 221 КАС РФ дополнить ч. 3 следующего содержания: «К участию в административном деле об оспаривании решения, действия (бездействия) комиссий, в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, которым комиссия создана».

Еще одним распространенным нарушением, связанным с принятием судами решений о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле, является непривлечение заинтересованных лиц. Заявление ходатайства, в том числе и о привлечении заинтересованного лица к участию в административном деле, является одним из процессуальных прав лиц, участвующих в деле.

Для суда осуществление рассматриваемого процессуального действия также является правом, а не обязанностью. Об этом свидетельствует употребление в синтаксической конструкции ч. 2 ст. 47 КАС РФ модального слова «могут», которое, как и слово «вправе», характерно для дозволяющих норм. Указанные слова используются, когда у участника процессуальных отношений есть возможность выбора определенного действия и нет необходимости следовать только одной модели поведения. Анализируя и сопоставляя положения ч. 2 ст. 47 и п. 4 ч. 1 ст. 310 КАС РФ, можно предположить, что законодателем допущено нарушение одного из правил юридической техники – несогласованность различных частей правового документа.

В этой связи, а также в целях соблюдения прав и законных интересов заинтересованных лиц процессуальное право суда по привлечению заинтересованных лиц к участию в административном деле необходимо законодательно закрепить как его процессуальную обязанность.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

Методические указания

При рассмотрении практических заданий необходимо учитывать, что особое значение в настоящее время приобретает вопрос о подведомственности и подсудности административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Обучающимся следует обратить внимание на то, что административное судопроизводство определяет обеспечение доступа к правосудию на всех стадиях процесса – от прохождения досудебных этапов правовой защиты на стадиях возбуждения дела, судебного разбирательства до возможностей реализовать право на обращение в суды, наделенные полномочием по пересмотру судебных актов, и право на исполнение судебного акта.

При изучении принципов административного судопроизводства следует проанализировать ст. 6 КАС РФ, которая определяет основные начала законодательства в данной сфере и отражает суть данной отрасли права, а также условия и ориентиры правоприменения при отсутствии определенной нормы, регулирующей совершение конкретного процессуального действия при рассмотрении дел административного судопроизводства, помогают также правильно использовать аналогию права и закона. Содержание указанных принципов раскрываются в ст. 7–14 КАС РФ. Однако данный перечень не является исчерпывающим.

При подготовке к решению практических заданий рекомендуем повторить весь теоретический материал (при этом особое внимание следует уделить собственному самостоятельному конспекту, а при необходимости восстановить его и дополнить), выучить и усвоить ключевые положения, рассмотреть последние изменения в законодательстве.

Во время самостоятельной работы обучаемый должен контролировать свои знания с помощью контрольных вопросов, ответ на которые необходимо знать в обязательном порядке.

Задания для самоподготовки

Задание 1. Составьте схему, отражающую отношения, входящие в предмет административного иска об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, укажите их признаки и приведите примеры.

Задание 2. Составьте схему источников производства административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, распределив их по следующим разделам:

- законы и подзаконные нормативные акты;
- нормативные и судебные;
- национальные и международные.

Дайте характеристику каждому из источников.

Задание 3. Вправе ли суд отказать в принятии административного искового заявления, если имеется вступившее в законную силу судебное постановление, ранее вынесенное судом по спору между теми же сторонами по тем же основаниям о том же предмете, рассмотренное в порядке ГПК РФ до введения в действие КАС РФ? Обоснуйте свой ответ, используя нормы КАС РФ и ГПК РФ.

Задание 4. Подлежит ли представление прокурора, внесенное им в рамках осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, оспариванию в порядке, определенном главой 22 КАС РФ и главой 24 АПК РФ? При ответе опирайтесь на Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Задание 5. Вправе ли суд апелляционной инстанции направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции дело, разрешенное до 15 сентября 2015 г. в порядке гражданского судопроизводства, если такое дело рассмотрено судом в незаконном составе или если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле?

Задание 6. Раскройте содержание перечисленных стадий административного судопроизводства в зависимости от их характера, полномочий суда и других критериев:

- 1) производство в суде первой инстанции;
- 2) производство в суде апелляционной инстанции;
- 3) производство в суде кассационной инстанции (в двух кассационных инстанциях);
- 4) производство в суде надзорной инстанции;
- 5) производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;
- б) исполнительное производство.

Задание 7. Укажите, какие из перечисленных начал относятся к императивным и диспозитивным методам судебного административного процессуального права:

- процессуальные нормы определяют положение суда как органа судебной власти;
- свобода использования этих прав, поскольку по общему правилу субъекты административного процессуального права вправе осуществлять либо не осуществлять свои права;
- равенство сторон административного судопроизводства в тех правовых возможностях, которые предоставлены им для защиты своих прав и интересов;
- судебный административный процесс основывается на строго определенном процессуальном порядке осуществления правосудия – процессуальной форме;
- в качестве основных процессуальных юридических фактов выступают процессуальные действия суда;

- равная система гарантий прав субъектов судебного административного процесса, поскольку судебное административное процессуальное право защищает интересы административного истца в смысле процессуальных гарантий так же, как и интересы административного ответчика;

- судебное административное процессуальное право обеспечивает суду право контроля за отдельными действиями сторон.

Задание 8. Укажите критерии разграничения подведомственности и подсудности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами в сфере административного судопроизводства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Задание 9. Какие из перечисленных лиц имеют право обращения с административным иском об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в суды общей юрисдикции:

- граждане, организации, иные лица, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации их законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности;

- общественные объединения, если полагают, что нарушены или оспорены права, свободы и законные интересы всех членов этого общественного объединения, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности;

- органы государственной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, иные органы, организации и лица, а также прокурор в пределах своей компетенции, если полагают, что оспариваемые решения, действия (бездействие) нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности;

- предприниматели, организации, если нарушаются их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, на них незаконно возлагаются какие-либо обязанности, создаются иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности;

- органы государственной власти, органы местного самоуправления.
Обоснуйте свой ответ.

Задание 10. По общему правилу административные иски о признании недействительными решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего могут быть поданы в суд в трехмесячный срок со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 1 ст. 219 КАС РФ, ч. 4 ст. 198 АПК РФ). Перечислите отдельные случаи, установленные законом, в которых может быть предусмотрен иной срок для обращения в суд.

Задание 11. Определением Советского районного суда г. Томска в принятии административного искового заявления было отказано по причине пропуска административным истцом установленного ч. 1 ст. 219 КАС РФ трехмесячного срока обращения в суд с административным иском.

Проанализируйте правовую природу установленного ч. 1 ст. 219 КАС РФ трехмесячного срока обращения в суд с административным иском. Оцените правомерность вынесенного судом определения об отказе в принятии административного искового заявления.

Задание 12. Краснов М. обратился в суд общей юрисдикции в порядке гл. 22 КАС РФ, обосновывая свои требования отсутствием мер прокурорского реагирования на его заявление о нарушении земельного законодательства и невозможностью строительства на земельном участке, предоставленном в аренду с нарушением требова-

ний земельного законодательства. Суд отказал в принятии административного искового заявления, ссылаясь на то, что бездействие прокурора не относится к числу решений органов государственной власти, которые могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном гл. 22 КАС РФ.

Оцените правомерность вынесенного судьей определения. Какие решения, действия (бездействие) и каких должных лиц могут быть оспорены по правилам гл. 22 КАС РФ? Вправе ли Краснов М. обжаловать вынесенное определение?

Контрольные вопросы

1. Какие требования предъявляются к содержанию административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих? Какие документы необходимо приложить к такому заявлению?

2. Перечислите специальные требования к содержанию административного искового заявления по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

3. Какие обстоятельства входят в предмет доказывания по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих?

4. Какие сроки установлены для рассмотрения административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих? Какие последствия повлечет пропуск срока? Возможно ли восстановление пропущенного срока?

5. Определите круг лиц, участвующих в административных делах об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

6. Как распределяется бремя доказывания по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих? С чем связаны предусмотренные в законе особенности?

7. В чем заключатся правовые последствия принятия судом решения об удовлетворении административного иска об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих?

8. Может ли суд по своей инициативе истребовать доказательства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. О Правительстве РФ: Федеральный конституционный закон (принят Гос. Думой 17 декабря 1997 года: по состоянию на 1 сентября 2018 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
3. Кодекс административного судопроизводства РФ: Федеральный закон (принят Гос. Думой 8 марта 2015 г.: по состоянию на 01 сентября 2018 г.) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
4. Арбитражный процессуальный кодекс РФ: Федеральный закон (принят Гос. Думой 24 июля 2002 г.: по состоянию на 1 сентября 2018 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
5. Гражданский процессуальный кодекс РФ: Федеральный закон (принят Гос. Думой 14 ноября 2002 г.: по состоянию на 1 сентября 2018 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
6. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 14.
7. Об альтернативной гражданской службе: Федеральный закон (принят Гос. Думой 25 июля 2002 г.: по состоянию на 1 сентября 2018 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3030.
8. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.
9. Основные направления совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел РФ на 2007–2017 гг.: приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 5 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.09.2018).
10. Об утверждении Положения о военных комиссариатах: указ Президента Российской Федерации от 7 декабря 2012 года № 1609 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 50. – Ч. 5. – Ст. 7017.
11. Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом: постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 // СЗ РФ. – 2006. – № 6. – Ст. 702.

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Административное судопроизводство: учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд. / под ред. М.К. Треушникова. – М.: Городец, 2017. – 154 с.
2. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.; Административное судопроизводство: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В.В. Яркова. – М.: Статут, 2016. – URL: <https://library.rosvuz.ru/files/library/book/254abeae1075c7fbe8900f265c322217.pdf>.
3. Пересмотр судебных актов в гражданском, арбитражном и уголовном процессе : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / Т.Г. Морщакова и др.; под общ. ред. Т.Г. Морщаковой. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2017. – 366 с.
4. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства РФ // СПС «КонсультантПлюс».
5. Смирнова Е. В. Становление и развитие административной юстиции в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид.наук. – М., 2007. – 24 с.
6. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: Статут, 2017. – С. 309

Статьи, научные публикации

1. Боннер А.Т. Административное судопроизводство в РФ: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. – 2016. – № 7. – С. 24–51.
2. Войтович Л.В. Категория дел, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства // Актуальные проблемы современного развития гражданского, арбитражного и административного судопроизводства: сборник статей по мат. Международной научно-практической конференции. В 2 ч. – СПб., 2013. – С. 80–85.
3. Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское): лекции Б.А. Кистяковского, читанные в Московском коммерческом

институте в 1908/1909 академическом году. Серия: Русская социология XX в. – СПб.: РХГИ, 1999. – С. 542.

4. Матейкович М.С. Защита прав и свобод человека в административном судопроизводстве // Российская юстиция. – 2017. – № 1. – С. 27–29.

5. Савинов К.А. Особенности рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений, в связи с принятием Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве // Российская юстиция. – 2016. – № 6. – С. 42–44.

6. Стариков Ю.Н. Административная юстиция в России // Lex russica. – 2016. – № 1. – С. 21–33.

7. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / под ред. д. ю. н., проф. Ю.Н. Старикова. Серия: Юбилей, конференции, форумы. – Воронеж: ВГУ, 2013. – Вып. 7. – С. 27–174.

8. Стариков Ю.Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: значение для судебной и административной практики и проблемы преподавания учебного курса // Административное право и процесс. – 2015. – № 7. – С. 9–10.

9. Терехова Л.А. Кодекс административного судопроизводства РФ о возможности оспорить в суде неправомерные действия и решения // Вестн. Омск.ун-та. Сер. Право. – 2015. – № 3. – С. 90.

10. Терехова Л.А. Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) лиц, наделенных публичными полномочиями, в соответствии с КАС РФ // Судья. – 2015. – № 6. – С. 90.

11. Туманов Д.А. Общественный интерес и административное судопроизводство // Закон. – 2016. – № 12. – С. 101–109.

12. Шестак В.А. О некоторых практических аспектах подготовки и рассмотрения судами административных исковых заявлений в современных условиях // Российский судья. – 2018. – № 5. – С. 49 - 53.

Материалы судебной практики

1. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 № 1598-О // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

2. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации:

постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 11.

3. Определение арбитражного суда Ростовской области от 3 февраля 2016 г. по делу № А53-34602/2015А о принятии заявления о признании должника банкротом. – URL: <https://actysudov.ru/> (дата обращения: 12.01.2018).

4. Определение судьи Калининского районного суда г. Санкт-Петербурга от 16 марта 2010 г. о принятии заявления и о подготовке дела к судебному разбирательству, по заявлению Макарова Александра Борисовича об оспаривании действий (бездействия) Администрации Президента Российской Федерации, обязанности устранить допущенное нарушение прав; Определение арбитражного суда Свердловской области от 20 февраля 2014 г. по делу № А60-5316/2014 г. о принятии искового заявления к производству и о назначении предварительного судебного заседания в порядке подготовки дела к судебному разбирательству. По иску ООО «Металлопоставка» к ООО «Азимут» о взыскании суммы задолженности в размере 1 090 140 руб. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

5. Определение судьи Нижнеломовского районного суда Пензенской области от 28 мая 2013 г. о принятии заявления и подготовке дела к разбирательству. По заявлению депутата Собрания представителей Нижнеломовского района третьего созыва Шикина Алексея Константиновича об оспаривании действий начальника МО МВД России «Нижнеломовский» Петрушина М.Ю. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

6. Определение судьи Бичурского районного суда Республики Бурятия от 1 апреля 2016 г. о принятии административного искового заявления к производству и назначении предварительной подготовки по делу. URL: http://files.sudrf.ru/231/info_court/doc20160404-110121.pdf (дата обращения: 12.01.2018).

7. Определение Московского городского суда от 24.12.2015 № 4га-14121/2015 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

8. Определение Московского городского суда от 15.02.2016 № 4г-1455/2016 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

9. Апелляционное определение № 33а-408/2018 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2018).

Учебное издание

**Оспаривание действий (бездействий)
должностных лиц органов внутренних дел
в административном судопроизводстве**

Составители

Комлев Николай Юрьевич

Фазлиева Лилия Канзеловна

Курникова Светлана Сергеевна

Учебно-практическое пособие

Корректор Д.С. Егорова

Дизайн обложки Е.А. Бикмуллина

Подписано в печать 11.12.2018 Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 3,75 Тираж 30 экз.

Типография КЮИ МВД России

420059 г. Казань, ул. Оренбургский тракт, 130