



ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 21

г. Москва

28 июня 2022 г.

О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации

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

Общие положения

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

Граждане и организации могут обратиться за защитой своих прав, свобод и законных интересов в порядке административного, арбитражного судопроизводства с требованиями об оспаривании решений, в том числе ненормативных правовых актов (далее также – решение, решения), действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, иных органов и лиц,

наделенных публичными полномочиями (далее также – наделенные публичными полномочиями органы и лица), в результате которых, по их мнению, были нарушены или оспорены их права, свободы, законные интересы или созданы препятствия к осуществлению ими прав, свобод, законных интересов, на них незаконно возложена какая-либо обязанность, они незаконно привлечены к ответственности (статья 46 Конституции Российской Федерации, часть 1 статьи 4 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), часть 1 статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ).

2. Суды при рассмотрении дел по правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ разрешают споры о правах, свободах и законных интересах граждан, организаций, неопределенного круга лиц в сфере административных и иных публичных правоотношений (споры в сфере публичных правоотношений), осуществляя проверку законности решений, действий (бездействия) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями. По итогам рассмотрения дел данной категории судами могут приниматься решения, влекущие имущественные последствия для граждан и организаций, если в соответствии с законодательством это необходимо для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, организации, например, требуется возратить излишне уплаченные (взысканные) налоговые, таможенные платежи, страховые взносы, исполнительский сбор; выплатить компенсацию за незаконные решения, действия (бездействие) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями.

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

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

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

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

4. К действиям наделенных публичными полномочиями органов и лиц относится их волеизъявление, которое не облечено в форму решения, но

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

5. К бездействию относится неисполнение (уклонение от исполнения) наделенными публичными полномочиями органом или лицом обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, определяющими его полномочия (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). Бездействием, в частности, признается нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом или несообщение о принятом решении, уклонение от принятия решения при наступлении определенных законодательством событий, например событий, являющихся основанием для предоставления государственных или муниципальных услуг в упреждающем режиме.

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

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

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

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

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

других федеральных государственных органов;

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

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

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

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

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

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

организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (например, медицинских организаций,

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

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

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

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

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

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

решений, принятых в рамках производства по делу об административном правонарушении и выступающих в качестве доказательств по такому делу, поскольку доводы о недопустимости конкретного доказательства излагаются в ходе рассмотрения

соответствующего дела, в рамках обжалования состоявшихся постановлений (решений).

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

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

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

Порядок обращения в суд

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

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

обязании совершить необходимые действия (статья 124 КАС РФ, статья 198 АПК РФ).

10. Установив, что акт, оспариваемый в порядке главы 22 КАС РФ или главы 24 АПК РФ, содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, суд возвращает административное исковое заявление (заявление), за исключением случаев, когда дело подсудно данному суду. Если дело остается подсудным данному суду, но подлежит рассмотрению по правилам главы 21 КАС РФ или главы 23 АПК РФ, судья оставляет административное исковое заявление (заявление) без движения для исправления недостатков, связанных с несоблюдением требований, предъявляемых к его форме и содержанию. В случае, когда правовые нормы содержит только часть оспариваемого акта, в определении о возбуждении производства по делу указывается на принятие административного искового заявления (заявления) к производству в соответствующей части требований (часть 2 статьи 127, пункт 2 части 1 статьи 129 и часть 1 статьи 130 КАС РФ, часть 2 статьи 127, часть 1 статьи 128 и пункт 1 части 1 статьи 129 АПК РФ).

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

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

Органы, осуществляющие публичные полномочия, вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением в защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или

публичных интересов, если право соответствующего обращения в суд им предоставлено федеральным законом (часть 1 статьи 53, часть 2 статьи 198 АПК РФ). Так, антимонопольный орган вправе оспорить в арбитражном суде ненормативные правовые акты, перечисленные в пункте 6 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в связи с противоречием оспариваемых актов антимонопольному законодательству, в том числе если они создают необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующим субъектам. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации вправе обратиться в арбитражный суд по результатам рассмотрения поступившей к ним жалобы субъекта предпринимательской и иной экономической деятельности; обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности (пункты 4 и 6 части 5 статьи 4 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»).

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

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

14. По общему правилу административные иски (заявления) рассматриваются судами по месту нахождения органа, лица, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие, допустивших оспариваемое бездействие, в том числе по месту нахождения

территориального органа федерального органа исполнительной власти (часть 1 статьи 22 и часть 2 статьи 24 КАС РФ, статья 35 АПК РФ).

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

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

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

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

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

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

Рассмотрение дела

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

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

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

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

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

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

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

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

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

16. Срок обращения в суд по делам, рассматриваемым по правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ, начинается со дня, следующего за днем, когда лицу стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов, о создании препятствий к осуществлению его прав и свобод, о возложении обязанности, о привлечении к ответственности (часть 3 статьи 92 КАС РФ, часть 4 статьи 113 и часть 4 статьи 198 АПК РФ).

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

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

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

В том случае, когда гражданин, организация в установленные законодательством сроки по своему усмотрению обжаловали решение, действие (бездействие) в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу и в удовлетворении жалобы отказано или ответ на жалобу не получен в установленный срок, соответствующее решение, действие (бездействие) также могут быть оспорены в суде. В этом случае обращение с жалобой может являться основанием для восстановления срока (части 6, 7 статьи 219 КАС РФ, часть 4 статьи 198 АПК РФ).

17. Осуществляя проверку решений, действий (бездействия), судам необходимо исходить из того, что при реализации государственных или иных

публичных полномочий наделенные ими органы и лица связаны законом (принцип законности) (статья 9 и часть 9 статьи 226 КАС РФ, статья 6 и часть 4 статьи 200 АПК РФ).

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

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

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

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

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

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

18. В случаях, когда в соответствии с законодательством органу или лицу, наделенным публичными полномочиями, предоставляется усмотрение при реализации полномочий, суд в соответствии с частью 1 статьи 1 и

статьей 9 КАС РФ, статьей 6 АПК РФ осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций. Осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности является основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными (пункты 1 и 4 части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 200 АПК РФ).

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

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

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

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

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

20. Проверяя соответствие решения, действия (бездействия) нормам права, регулирующим спорные отношения, судам следует исходить из установленных правил применения нормативных правовых актов, учитывая в том числе различия в их юридической силе, порядок преодоления

коллизий юридических норм (статья 15 и пункт 4 части 9 статьи 226 КАС РФ, статья 13 и часть 4 статьи 200 АПК РФ).

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

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

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

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

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

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

22. В случае оспаривания решения, которым пересмотрено (отменено, изменено) ранее принятое в отношении гражданина или организации решение, в том числе при осуществлении пересмотра его вышестоящим

органом или должностным лицом (статья 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункт 3 статьи 31 и пункт 1¹ статьи 139 НК РФ, пункт 2 части 4 статьи 23 и статья 51² Закона о защите конкуренции и др.), судам необходимо учитывать следующее.

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

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

23. Решения, действия (бездействие) органов и лиц, принятые, совершенные (допущенное) при реализации публичных полномочий и затрагивающие права и законные интересы граждан и организаций в сфере гражданского оборота (например, решения органов, реализующих полномочия по ведению реестров гражданских прав), могут быть проверены в рамках производства, регламентированного главой 22 КАС РФ, главой 24 АПК РФ, по основаниям, связанным с соблюдением требований законодательства, определяющих правила реализации соответствующих полномочий.

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

Оспаривание зарегистрированного права на недвижимое имущество, прав граждан и организаций, связанных с участием в юридическом лице, запись о которых внесена в государственный реестр, осуществляется путем предъявления исков (о признании права собственности или об истребовании имущества из чужого незаконного владения, о признании недействительным решения собрания участников юридического лица и т.п.), судебные акты по которым могут выступать основанием для внесения соответствующих записей в государственный реестр (пункт 6 статьи 8¹ Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)).

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

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

25. Суд вправе прекратить производство по делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа или лица, наделенных публичными полномочиями, если оспариваемое решение отменено или пересмотрено, совершены необходимые действия (прекращено оспариваемое бездействие) и перестали затрагиваться права, свободы и законные интересы административного истца (заявителя) (часть 2 статьи 225 КАС РФ, пункт 1 части 1 статьи 150 АПК РФ).

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

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

26. Признав оспоренное решение, действие (бездействие) незаконным, суд независимо от того, содержатся ли соответствующие требования в

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

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

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

Если в соответствии с законом за наделенными публичными полномочиями органом или лицом сохраняется возможность принять то или иное решение по существу вопроса, затрагивающего права, свободы, законные интересы административного истца (заявителя), суд вправе ограничиться возложением на него обязанности повторно рассмотреть поставленный гражданином, организацией вопрос. При таком рассмотрении наделенные публичными полномочиями орган или лицо обязаны учитывать правовую позицию и обстоятельства, установленные судом в результате рассмотрения дела (статья 16 КАС РФ, статья 16 АПК РФ).

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

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

В целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, укрепления законности и предупреждения правонарушений суд также вправе

указать в решении на необходимость опубликования такого решения. Например, с учетом общественной значимости суд вправе указать на публикацию судебного акта по делу о защите прав неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду; по делу в отношении лиц, принадлежащих к определенной социальной группе, в частности ветеранов, медицинских работников (часть 10 статьи 227 КАС РФ, часть 5 статьи 3 АПК РФ).

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

28. В случае, когда в административном исковом заявлении наряду с требованиями, подлежащими рассмотрению в порядке административного судопроизводства, содержатся требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства (например, требования о возмещении вреда, причиненного в результате принятия решения), судья, руководствуясь положениями законодательства об административном судопроизводстве, принимает к производству административное исковое заявление в части требований, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, и при необходимости оставляет без движения данное заявление в части требований, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, разъясняя лицу, обратившемуся в суд, обязанности, связанные с оформлением искового заявления с соблюдением положений законодательства о гражданском судопроизводстве, если при этом отсутствуют основания для отказа в принятии или возвращения заявления в соответствующей части (например, в случае, если требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, неподсудны данному суду, заявление в части неподсудных суду требований возвращается лицу, которое обратилось в суд).

При указании в поданном в суд административном исковом заявлении всех сведений, предусмотренных нормами законодательства о гражданском судопроизводстве, и приложении к нему всех необходимых документов судья принимает к производству данное обращение в части требований, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, как исковое заявление (заявление) согласно нормам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) на основании засвидетельствованных им копий административного искового заявления и приложенных к нему документов (части 2, 3 статьи 16¹ КАС РФ).

В случае принятия к производству суда без соблюдения указанных выше процессуальных правил административного искового заявления, в котором наряду с требованиями, подлежащими рассмотрению в порядке административного судопроизводства, содержатся требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, судья выделяет требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства (например, о возмещении убытков), в отдельное производство, после чего на основании засвидетельствованных им копий

административного искового заявления и соответствующих приложенных к нему документов в порядке, предусмотренном ГПК РФ, разрешает вопросы, связанные с дальнейшим производством по данным требованиям (например, о подготовке гражданского дела к судебному разбирательству, о передаче гражданского дела по подсудности, о приостановлении производства по гражданскому делу).

Изложенные выше правила не применяются при обращении в суд с административным иском заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие – в порядке административного судопроизводства, только в случае, если разделение предъявленных в суд требований невозможно, то есть тогда, когда такие требования не могут быть предъявлены в суд и рассмотрены судом отдельно друг от друга (в разных судебных процессах). В таком случае предъявленное в суд заявление подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства (часть 1 статьи 16¹ КАС РФ).

29. В соответствии с частью 3 статьи 4 КАС РФ, если для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публично-правового спора, обращение в суд возможно после соблюдения такого порядка. В силу пункта 1 части 1 статьи 129 КАС РФ судья возвращает административное исковое заявление административному истцу в случае, если административным истцом не соблюден установленный федеральным законом обязательный досудебный порядок урегулирования споров данной категории. Такой порядок установлен, в частности, пунктом 2 статьи 138 НК РФ, частью 15 статьи 11 Федерального закона от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», частью 1 статьи 26¹ Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности».

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

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

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

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

Отдельные вопросы рассмотрения дел по правилам главы 24 АПК РФ

32. Положениями главы 24 АПК РФ предусмотрены особенности рассмотрения арбитражными судами дел об оспаривании ненормативных правовых актов. Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным полностью или в части, на что должно быть указано в резолютивной части решения по делу. Ненормативный правовой акт (отдельные его положения), признанный недействительным, не подлежит применению (часть 2, пункт 3 части 4 и часть 8 статьи 201 АПК РФ).

33. В случае, когда помимо оспаривания ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) заявителем в рамках данного или другого дела предъявлено требование имущественного характера, оплаченное государственной пошлиной в соответствующем размере (например, одновременно с оспариванием решения налогового органа по результатам налоговой проверки заявлено требование о возврате излишне взысканного налога, о возмещении налога), суд вправе рассмотреть эти требования в рамках одного дела, как носящие взаимосвязанный характер, а при необходимости также вправе выделить имущественное требование в отдельное производство (части 1–3 статьи 130 АПК РФ). Рассмотрение имущественных требований производится по правилам искового производства с учетом положений главы 22 АПК РФ.

34. С учетом положений пункта 1 статьи 1, пункта 1 статьи 308³ ГК РФ арбитражный суд вправе присудить в пользу гражданина или организации денежную сумму, упомянутую в части 4 статьи 174 АПК РФ, если по результатам разрешения дела, рассмотренного по правилам главы 24 АПК РФ, на соответствующий орган или лицо, наделенные публичными полномочиями, возложена обязанность по восстановлению прав и законных интересов гражданина или организации и от надлежащего исполнения судебного акта зависит возможность заявителя беспрепятственно осуществлять его гражданские права (например, при возложении на государственный орган обязанности подготовить схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории, проект договора

(соглашения), осуществить кадастровые или регистрационные действия, исправить реестровую ошибку).

Денежная сумма, упомянутая в части 4 статьи 174 АПК РФ, не может быть присуждена по результатам рассмотрения дел об оспаривании актов ненормативного характера и решений, действий (бездействия) налоговых, таможенных, антимонопольных органов, органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля, принятых, совершенных (допущенного) в сфере публичных правоотношений.

Председатель Верховного Суда
Российской Федерации

В.М. Лебедев

Секретарь Пленума,
судья Верховного Суда
Российской Федерации

В.В. Момотов